



➔ Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.:
0906783-128

Vår dato:
3.11.2010

Deres ref.:

Deres dato:

Saksbehandler:
IVO / KOL

Delvis unntatt offentlighet
iht. Offl. §13 jf. Fvl. §13

www.npt.no

Oversendelse av Network Norways klage på PTs vedtak i marked 7

Vedlagt oversendes klage fra Network Norway AS (Network Norway) datert 19. oktober 2010. Klagen gjelder Post- og teletilsynets (PT) vedtak 27. september 2010 om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (heretter kalt markedene for terminering av tale i mobilnett, marked 7). Klagen er rettidig fremsatt, jf. forvaltningsloven § 29. Vedtakene er også påklaget av NetCom AS (NetCom), TDC AS (TDC), Tele2 Norge AS (Tele2) og Telenor Norge AS (Telenor).

Vedlegg 1-5 og 7-10 til denne innstillingen følger også med som vedlegg for de øvrige innstillingene. Siden disse vedleggene er identiske i alle sakene, har PT valgt å oversende kun ett sett. Samtlige vedlegg til brevet er oversendt i egen forsendelse per e-post til postmottak@sd.dep.no.

1 Bakgrunn

I henhold til ekomloven §§ 3-2 og 3-3 er PT pålagt å analysere de ulike markedene for elektronisk kommunikasjon og identifisere tilbydere med sterk markedsstilling. Dersom det utpekes én eller flere tilbydere med sterk markedsstilling, skal det pålegges minst én særskilt forpliktelse utover de generelle forpliktelser som følger av ekomloven med forskrifter.

PT varslet 26. mars 2010 vedtak om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedene for terminering av tale i mobilnett. I analysen av markedene (vedlegg til varselet) konkluderte PT med at NetCom, Network Norway, TDC, Tele2, Telenor og Ventelo AS (Ventelo) alle har sterk markedsstilling i sine respektive termineringsmarkeder. PT varslet flere særskilte forpliktelser for å bøte på identifiserte konkurranseproblemer, herunder prisregulering for alle selskaper.

Vedlegg 1: Varsel om vedtak med vedlegg 26. mars 2010.

PT mottok kommentarer fra Konkurransetilsynet, NetCom, Network Norway, TDC, Tele2, Telenor og Ventelo. Etter mottak av høringskommentarer hentet PT inn tilleggsinformasjon fra Network Norway og Tele2. PT mottok også kommentarer til andre hørings svar fra Telenor.

Vedlegg 2: Kommentarer til varsel om vedtak og innhentet tilleggsinformasjon.

På bakgrunn av varselet og de mottatte kommentarene utarbeidet tilsynet utkast til vedtak som utpekte tilbydere med sterk markedsstilling og påla særskilte forpliktelser. Dokumentene ble oversatt til engelsk og notifisert ESA 25. august 2010, jf. ekomloven § 9-3. Utkastet til vedtak ble samtidig lagt ut på PTs hjemmeside.

Vedlegg 3: Oversendelsesbrev til ESA, samt utkast til vedtak med tilhørende vedlegg 25. august 2010.

PT mottok ESAs kommentarer til markedsanalyse og foreslått virkemiddelbruk i brev 22. september 2010.

Vedlegg 4: ESAs kommentarer 22. september 2010 til PTs utkast til vedtak.

Med hjemmel i ekomloven § 3-3 og på bakgrunn av markedsanalysene, varsel om vedtak, utkast til vedtak og kommentarer fra aktørene og fra ESA, fattet PT 27. september 2010 vedtak om at NetCom, Network Norway, TDC, Tele2, Telenor og Ventelo har sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i mobilnett. Alle tilbyderne ble pålagt særskilte forpliktelser med hjemmel i ekomloven § 3-4 jf. kapittel 4.

Vedlegg 5: PTs vedtak 27. september 2010 med vedlegg.

Network Norway påklaget 19. oktober 2010 prisreguleringen som pålegges selskapet. Selskapet påklaget også prisreguleringen og utformingen av ikke-diskrimineringskravet for NetCom og Telenor.

Vedlegg 6: Network Norways klage 19. oktober 2010.

I henhold til forvaltningsloven § 33 jf. kapittel IV og V samt Samferdselsdepartementets "Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av PT etter ekomloven" nr. 2 og 3 ble berørte tilbyderne varslet om mottatte klager på vedtaket. Klagen ble også lagt ut på PTs hjemmeside 27. oktober 2010. Partene fikk 3 ukers frist til å kommentere klagen.

PT har mottatt kommentarer fra NetCom, Network Norway, Tele2 og Telenor til mottatte klager.

Vedlegg 7: Brev 19. november 2010 fra NetCom.
Vedlegg 8: Brev 17. november 2010 fra Network Norway med ett vedlegg.
Vedlegg 9: Brev 17. november 2010 fra Tele2 med ett vedlegg.
Vedlegg 10: Brev 17. november 2010 fra Telenor med to vedlegg.

PT har mottatt brev fra Network Norway som omhandler påklaget prisregulering.

Vedlegg 11: Brev 30. november 2010 fra Network Norway.

PT oppsummerer nedenfor hovedpunktene i Network Norways klage og gir sin vurdering av hvert punkt. Network Norways anførsler er delvis sammenfallende med selskapets kommentarer til PTs varsel om vedtak, og PT henviser der det er relevant til tidligere behandling av Network Norways kommentarer.

2 Beregning av effektiv pris

2.1 Feil i LRIC-modell

Grunnlag

Network Norway viser til rapport 1 fra CSMG (Analysis of LRIC Model and MTR Determination). Hovedinnvendingen til versjon 7.1 av modellen er fordelingen av trafikk på 2G og 3G og utviklingen

fra 2G til 3G over tid (side 12-13). Selv om Mobile Norway forventes å ha mer kapasitet i 3G-nettet, innebærer ikke dette at forbruksmønster endrer seg så raskt som modellen forutsetter. Det er avgjørende at håndsett støtter 3G, og dette sammen med tilgjengelig dekning påvirker den faktiske fordelingen av 2G og 3G. Opplysninger fra SSB om andel håndsett som støtter 3G og Network Norways egne forventninger om trafikkfordeling og utvikling av håndsett tilsier at fordelingen mellom 2G og 3G bør være som forutsatt i versjon 6 av LRIC-modellen.

Videre mener Network Norway at antall basestasjoner som er lagt til grunn må endres til et nivå som ligger mye nærmere Mobile Norways gjeldende utbyggingsplan (side 13).

Feilene i modellen påvirker resultatet både for LRAIC+++ og LRAIC. Dersom justeringene medfører at enten NetComs eller Telenors effektive pris ligger under den justerte effektive pris for det tredje nettet, mener Network Norway at effektiv pris for alle operatører må basere seg på den kostnad som beregnes for det tredje nettet (side 2, 13 og 18).

NetCom hevder at investeringskostnaden på ca. 2 mrd. NOK må anses å være for høy (side 3 i kommentarer til klagen) og begrunner dette med fallende utstyrspriser.

PTs vurdering

PT har ved utviklingen av en LRIC-modell for et tredje mobilnettverk i Norge vektlagt det tilsynet oppfatter som sentrale føringer fra Samferdselsdepartementet og EU, herunder krav til at markedsregulering ikke skal oppmuntre til ineffektive etableringer. Network Norway og CSMG gir uttrykk for at merinntekter på ca. 2 mrd. NOK som skapes gjennom asymmetriske termineringspriser skal finansiere utbygging av et 3G-dominant mobilnettverk som inkluderer investering i ca. 500 GSM basestasjoner og i overkant av 1200 UMTS basestasjoner, i tillegg til øvrige nettverksutstyr (jf. figurene 1-4 nedenfor). Samtidig hevdes det at kostnader knyttet til å etablere ytterligere GSM basestasjoner for å sikre kapasitet for 2G-trafikk, slik at antall basestasjoner totalt utgjør 1865, også må dekkes. Det synes på denne bakgrunn å være vesentlig forskjell mellom hvilket nettverk aktøren mener det hensiktsmessig å bygge og den faktiske utnyttelsen aktøren legger opp til.

En slik løsning hvor kapasiteten i nettverket i betydelig grad er underutnyttet, innebærer høy grad av ineffektivitet. PT mener at det ikke er forenelig med forutsetningene om effektiv etablering å la slik type ineffektivitet reflekteres i prisreguleringen. Network Norway og CSMG mener at LRAIC+++ skal være ca. 20 % høyere enn tilsvarende resultat slik de fremkommer av LRIC v 7.1. LRAIC+++ representerer en kostnadsstørrelse som anslår gjennomsnittlig enhetskostnad av trafikken i nettverket, og er således en indikasjon på nettverkets effektivitet på et overordnet nivå. En økning på 20 % må etter PTs syn anses som vesentlig og understøtter at den løsningen som beskrives av CSMG innebærer betydelige økte kostnader uten at kapasitetsøkningen innebærer mer effektiv utnyttelse av nettet. En økning av trafikkostnader på 20 % innebærer en betydelig grad av ineffektivitet sammenliknet med den løsningen som ligger til grunn for LRIC-modellen v 7.1.

PT finner at klagen (understøttet av CSMGs rapport) hviler på en forutsetning om at en større andel av Mobile Norways trafikk vil genereres på Mobile Norways mer beskjedne 2G-plattform og ikke på den mer omfattende 3G-plattformen. PT mener det er grunn til å stille spørsmålstegn ved en slik forutsetning og om det er rimelig å legge til grunn et slikt forbruksmønster for en ny nettverksoperatør i Norge. Mobiltelefoner som støtter 3G har utgjort majoriteten av solgte håndsett de tre siste årene. En oversikt fra interesseorganisasjonen Elektronikkbransjen viser årlig totalomsetning¹ av mobiltelefoner fordelt på GSM og UMTS. Prognosene for inneværende år viser at 77 % av solgte mobiltelefoner vil være 3G-håndsett. I 2008 var 55 % av solgte mobiltelefoner 3G-kompatible, mens tilsvarende tall i 2009 var 63 %. Det samlede antall 3G-kompatible mobiltelefoner som er solgt i denne treårsperioden utgjør i overkant av 4,4 millioner. Oversikten viser samtidig en signifikant trend som indikerer at mobiltelefoner som støtter 3G vil i løpet av de nærmeste to til tre år utgjøre tilnærmet 100 %. Det synes heller ikke grunn til å forutsette at antall solgte mobiltelefoner vil reduseres fremover.

¹ Se: <http://www.elektronikkbransjen.no/forside/toppmeny/presse/tabeller%20og%20presentasjoner/>, Rapporten "Elektronikkbransjen Mobil Totalomsetning 2009 og 2010".

Implisitt i forutsetningen om at overvekten av trafikkstrømmene genereres på 2G-plattformen, finner PT at Network Norway aksepterer at det er betydelig grad av 3G-kapasitet som ikke utnyttes. PT mener at en slik forutsetning i liten grad harmonerer med forutsetningene om effektiv etablering og fastholder at det er i tråd med krav til effektivitet å legge til grunn at aktøren utnytter 3G-kapasiteten som oppnås gjennom utbyggingen av nettverket. PT viser i denne sammenheng også til at Mobile Norway uttrykker forventninger om en økende kundeandel med 3G-mobil².

PT finner også grunn til å påpeke at det kan synes som om CSMG i sin rapport har trukket konklusjoner som det ikke er grunnlag for fra en undersøkelse foretatt av Statistisk Sentralbyrå.³ På forespørsel fra PT har Statistisk Sentralbyrå opplyst at den aktuelle undersøkelsen gjelder hvilke(n) internett-tilknytning husholdningene har, og ikke fordelingen mellom 2G- og 3G-kompatible mobiltelefoner i Norge.

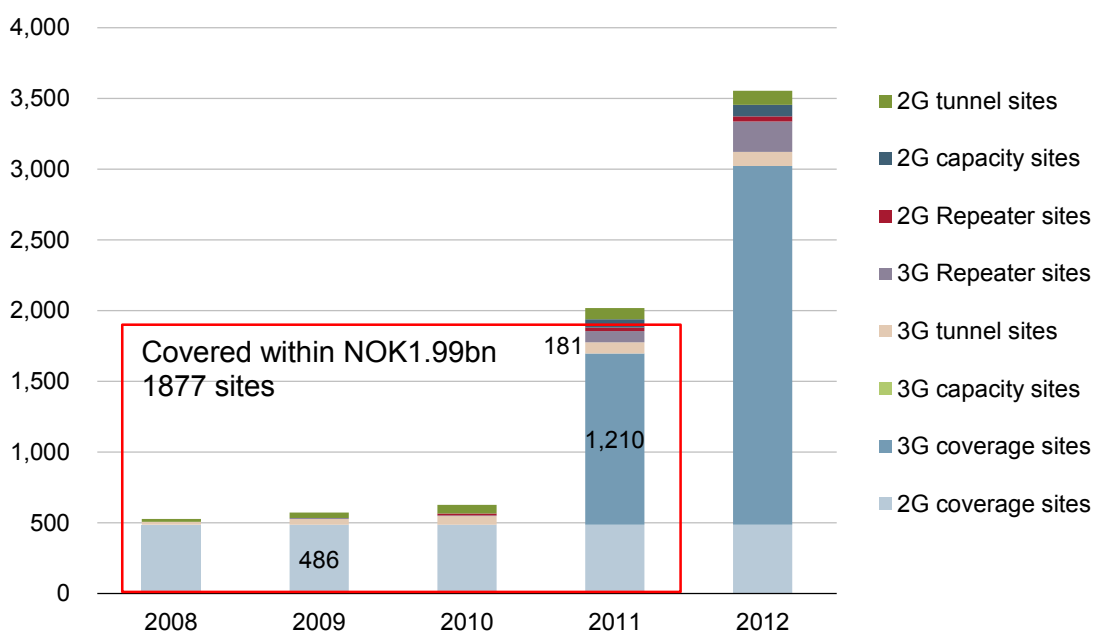
Når det gjelder Network Norways anførsel vedrørende investeringskostnad og antall basestasjoner, finner PT også grunn til å påpeke at planen som ble presentert for myndighetene er i overkant av tre år gammel, og videre at det kan være aktuelt å vurdere om forsinkelsen i utbyggingen påvirker forutsetninger i planen. Tilsynet registrerer i denne sammenheng at Network Norway og CSMG argumenterer for høyere investeringskostnad og begrenser seg til å begrunne dette med behov for et økt antall basestasjoner. Selskapet kommenterer ikke øvrige forutsetninger i forretningsplanen som Samferdselsdepartementet la til grunn. Herunder gjøres det ikke vurderinger av utvikling i utstyrspriser eller annen relevant utvikling.

Når det gjelder ytterligere dokumentasjon av nettverksinvesteringen, har PT fått utarbeidet nedenstående illustrasjoner som gir en oversikt over basestasjoner og øvrige nettverkselementer som er inkludert LRIC-modellen for det tredje nettverket. En nærmere spesifisering av hvilke anleggsmidler som inngår i modellen for det tredje nettverket viser at PT har lagt til grunn omfattende og nødvendige investeringer. PT anser disse investeringene å være tilstrekkelige og hensiktsmessige ved utrulling av det tredje nettverket. Network Norway viser til rapport fra CSMG, hvor det hevdes at LRIC-modellen ikke reflekterer Mobile Norways planer om å bygge U.off. [REDACTED] basestasjoner for å dekke 75 % av befolkningen. I nevnte rapport hevdes det at antall basestasjoner må øke anslagsvis fra 1696 opp til 1865 og at investeringskostnaden, som følge av dette, må økes med ca 2,5 % fra 1,99 mrd. NOK til 2,04 mrd NOK. Figur 1 viser at for den tredje operatøren vil antall basestasjoner som dekkes av investeringen på tilnærmet 2 mrd. NOK være 1877. Modellen inkluderer etablering av ulike typer basestasjoner, herunder:

- 2G-dekningsbasestasjoner, etablert for å gi spesifikk 2G-befolkningsdekning (konvertert til flatedekning med formål å kalkulere antall basestasjoner)
- 3G-dekningsbasestasjoner, etablert for å gi spesifikk 3G-dekning.
- Ytterligere 2G-basestasjoner som er etablert for å ta høyde for at 2G-dekningsbasestasjonene ikke har tilstrekkelig kapasitet.
- Ytterligere 3G-basestasjoner som er etablert i tilfelle 3G-dekningsbasestasjonene har utilstrekkelig kapasitet.
- Andre typer basestasjoner som sikrer dekning i vei- og jernbanetunneler og for å utvide dekning av landareal ("repeater").

² Inside Telekom, 18.11.2010, uttalelse fra Mobile Norway v/ Stefan Axelsson.

³ Ref fotnote 5 i CSMGs rapport (Statistics Norway, "ICT usage in households", 24 September 2010).



Figur 1: Radionettverk for den tredje operatøren, inkludert i investeringskostnaden på tilnærmet 2 mrd. NOK. [Kilde: v7.1 modell]

Den modellerte investeringen på nærmere 2 mrd. NOK inkluderer kostnader ved å etablere omfattende nettverkselementer og installasjoner, herunder basestasjoner som overstiger U.off. [REDACTED], omfattende transmisjonskapasitet, størstedelen av komponenter som inngår i et kjernenettverk samt betydelige investeringer i svitsjer. Ovennevnte nettverkskomponenter er listet i figur 2 og figur 3 samt illustrert i figur 4.

I rapport 1 fra CSMG hevdes det at antall 2G-basestasjoner som inngår i LRIC-modellen er lavere enn antallet som er oppgitt i modelldokumentasjonen. PT er ikke uenig i at det i denne sammenheng er et mindre avvik mellom dokumentasjon og modell. Imidlertid vil en ensidig fokusering på antall basestasjoner kunne være egnet til å skape et unyansert bilde av nettverksinvesteringens omfang. PT mener å ha dokumentert at investeringskostnaden gir rom for tilstrekkelige anleggs- og driftsmidler på tross av det mindre avviket. Etter PTs oppfatning er det således ikke grunnlag for å hevde at nettverksmodellen underestimerer omfanget av infrastruktur som er nødvendig for å rulle ut et tredje nettverk slik det ble forelagt Samferdselsdepartementet og lagt til grunn for vedtaket 19. mai 2009.

PT viser videre til at mens Network Norway og CSMG mener LRIC-modellen skal speile den opprinnelige forretningsplanen til Mobile Norway hva gjelder antall basestasjoner, gjøres det ikke forsøk på å avstemme øvrige aspekter, som for eksempel relevant utvikling hva gjelder teknologi og priser knyttet til nødvendig utstyr, som kunne ha påvirket eksempelvis investeringsbudsjetter. PT kan ikke se at Samferdselsdepartementets vedtak forutsetter konkrete krav til den spesifikke infrastrukturen utover at departementet la til grunn at det skulle etableres et *effektivt* nettverk som vil kunne være en fullverdig konkurrent til de etablerte nettverkene. Hva gjelder videre vurderinger av i hvor stor grad det modellerte nettverket i tilstrekkelig grad likner den opprinnelige planen, konstaterer PT at Network Norway og CSMG ikke foretar omfattende avstemming. I den forbindelse viser PT til at Mobile Norways budsjetter⁴ som er gjort tilgjengelige for PT, viser at CAPEX budsjett for 2008-2012 utgjør U.off. [REDACTED] og at OPEX budsjett for samme periode beløper seg til U.off. [REDACTED]. Det er således lagt frem et investeringsbudsjett som er lavere enn den investeringskostnaden som fremkommer i LRIC-modellen. Network Norway har ikke vist til eventuelle oppdateringer av investeringsbudsjetter, og tilsynet legger til grunn at slike oppdateringer ville ha foreligget som en del av klagen dersom de kunne styrket denne delen av selskapets klage.

⁴ LRIC budget update April 2009 Mobile Norway – Capex.pdf; Opex.pdf

På bakgrunn av ovenstående finner PT etter en samlet vurdering at LRIC-modellen v7.1 ikke underestimerer anslaget på investeringen og således at økningen på 2,5 % (fra 1,99 til 2,04 milliarder) er ikke er påkrevd for å dekke de relevante investeringskostnadene.

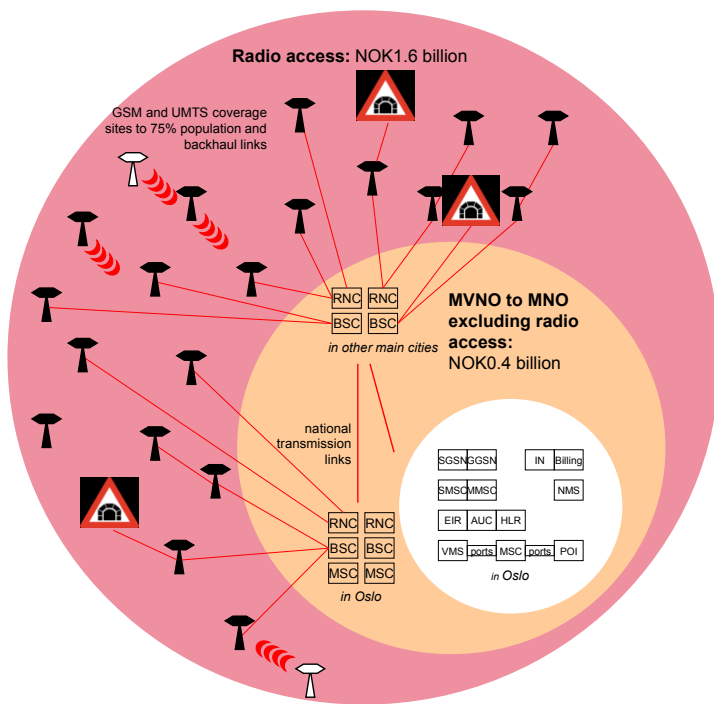
Equipment included in NOK1.6 billion radio access investment	
1696 macro sites (as indicated by CSMG)	1210 NodeBs plus various HSPA upgrades
120 tunnel sites	1816 last mile BTS backhaul links
61 3G coverage repeaters	1290 NodeB last mile site links
486 BTS	

Figur 2: Utstyr inkludert i investeringskostnaden på 1,6 mrd NOK i nettverket. [Kilde: v7.1 modell]

Equipment included in NOK0.4 billion radio access investment	
7 BSC	15 RNCs
2 MSS HW+SW	4 MGW
2 switch buildings plus remote BSC sites	

Figur 3: Utstyr inkludert i investeringskostnaden på 0,4 mrd. NOK i nettverket. [Kilde: v7.1 modell]

Figur 4 under gir en oversikt over de ulike nivåene som representerer omfanget av investeringskostnaden knyttet til å etablere nettverksinfrastruktur. Det første nivået (representert ved den ytterste, røde delen av figur 4) representerer den delen av investeringen som påløper ved å etablere radionettverk for å dekke 75 % av Norges befolkning. Radionettverket avgrenses i dette tilfellet til å omfatte basestasjonene med mottakere/sendere og backhaul for å knytte dem opp mot nærmeste aggregerte punkt i nettet (BSC/RNC). Kostnadene knyttet til å etablere sentrale svitsjer (BSCer) og MSCer i de store byene og overføringskapasitet mellom byene (E1-linker) er i det tilfellet ikke hensyntatt. LRIC-modellen viser at dersom en avgrenser investeringskostnaden til å omfatte etableringen av radionettverket, tilsvarer dette ca. 1,6 mrd. NOK. Det andre nivået (representert ved den indre, gule sirkelen i figur 4) viser den relevante delen av investeringskostnadene som påløper for den tredje nettverksoperatøren ved å ta ett steg opp i investeringsstigen, dvs. kostnadene ved å gå fra å være MVNO som tilbyr tjenester i hele landet, til å bli en nasjonal operatør med eget radionettverk. I et slikt estimat vil man blant annet inkludere investeringer i egne BSCer og MSCer og transmisjonskapasitet (E1-linker) for å knytte disse sammen. I følge LRIC-modellen v7.1 utgjør den samlede, relevante investeringskostnaden nærmere 2 mrd. NOK.



Figur 4: Omfang av investeringskostnaden på ca 1,99 mrd. NOK knyttet til å etablere nettverksinfrastruktur. [Kilde: PT og Analysys Mason]

Til Network Norways anførsler knyttet til hvilken operatørs kostnader som skal legges til grunn for prisfastsettelse, viser PT til vedtakets punkt 169 hvor tilsynet drøfter prinsipielle problemstillinger knyttet til prisfastsettelsen. Under forutsetning av at ingen av de modellerte nettverkene representerer ineffektivitet, har PT der blant annet funnet at den symmetriske termineringsprisen skal baseres på LRIC-kostnaden til den av de tre aktørene som har den høyeste LRIC-kostnaden. "Høyest kost-prinsippet" som PT har lagt til grunn synes å være i tråd med Network Norways utsagn om at effektiv pris skal baseres på den kostnaden som beregnes for det tredje nettverket dersom NetComs eller Telenors effektive priser er lavere.

2.2 LRAIC+++ er riktig modell for beregning av effektiv pris i Norge

Grunnlag

Network Norway viser til rapport 2 fra CSMG (Analysis of LRIC Methodologies and Consequences). Overgangen fra LRAIC+++ til LRAIC etablerer en betydelig risiko for underdekning av faktiske nettverkskostnader. Dette vil igjen ha uønskede virkninger for samfunnet og for konsumentene (side 11-12). Norge, og de særlige forhold som knytter seg til topografi og befolkningstetthet, har ikke vært med i vurderingsgrunnlaget når Kommisjonen har utarbeidet sin anbefaling om bruk av ren LRIC. De høye dekningskostnadene i Norge, kombinert med virkningene av fjerne dekningskostnader som relevante kostnader ved bruk av LRAIC, gjør at LRAIC (uten påslag) ikke⁵ er en egnet modell i Norge. Videre skiller Norge seg fra en rekke land i EU ved at det er få mobiloperatører, og lovgiver har ønsket å legge forholdene til rette for økt infrastrukturkonkurranse. Videre er terminering en integrert og uadskillelig del av en mobiloperatørs virksomhet, og det er sentralt at operatøren i det minste får dekket sine kostnader for å tilby terminering til andre. LRAIC+++ hensyntar trafikkostnader, dekningskostnader og delte felleskostnader, mens LRAIC uten påslag hensyntar kun trafikkostnaden og utelater blant annet helt dekningskostnaden som utgjør en vesentlig kostnad for norske mobiloperatører.

Termineringspris under kostpris vil også kunne gi en såkalt "waterbed effect", hvor en operatør må øke prisene for andre tjenester for å dekke kostnader til terminering som ikke lenger er dekket av termineringsprisene.

⁵ PT antar at Network Norway mener at LRAIC ikke er en egnet modell, og vi har derfor lagt til ordet "ikke" når formuleringen i klagen er gjengitt her.

Network Norway konkluderer med at PTs vedtak om bruk av LRAIC uten påslag som grunnlag for effektiv pris må oppheves (side 2, 12 og 18). Samferdselsdepartementet må treffe nytt vedtak som innebærer at effektiv pris skal fastsettes på grunnlag av LRAIC+++.

Network Norway ber også Samferdselsdepartementet om å vurdere hvordan en videre utbygging av Mobile Norways nett skal kunne løses dersom LRAIC skal benyttes i neste reguleringsperiode (side 12). LRAIC vil ikke hensynta sentrale kostnader (herunder dekningskostnader og felleskostnader) ved beregning av termineringsprisen, og det er svært tvilsomt om det er regningssvarende å utvide nettet utover 75 % dekning siden en stor del av videre utbygging innebærer å bygge dekning. Network Norway må derfor konkurrere med Telenor og NetCom som allerede har finansiert sine nett gjennom bl.a. høye termineringspriser. Network Norway viser i denne sammenhengen til en rapport fra Nexia som analyserer de merinntekter Telenor og NetCom har hatt pga. det historiske regimet for regulering av mobilterminering.

NetCom er enig med Network Norway i at LRAIC+++ må videreføres inntil det er foretatt grundigere utredninger fra tilsynets side (side 7 i kommentarer til klagene).

PTs vurdering

PT viser i hovedsak til vurderingene i kapittel 6.4.3 i vedtaket og i kapittel 5.2 i resultatet av nasjonal høring (vedlegg 2 til vedtaket). Tilsynet er ikke enig med Network Norway i at reguleringen vil innebære priser som representerer underdekning av nettverksinvesteringer. PT vil i denne sammenheng vise til Kommisjonens anbefaling om regulering av termineringspriser der det fremgår at Kommisjonen mener at ren LRIC vil være riktig metode for å beregne effektiv kost for terminering og således være i tråd med kravet om at termineringspriser skal være kostnadsorienterte. Det har da formodningen mot seg at en LRIC-beregning som inkluderer flere kostnadselementer enn ren LRIC ikke skulle være i tråd med betingelser ved kostnadsorientering.

PT mener at Networks Norways fremstilling av dekningsselementet (dekningsdrevne kostnader) i LRAIC+++ og LRAIC (LRIC) er ufullstendig. PT finner det derfor hensiktsmessig å vise til at LRIC-kostnaden inkluderer en andel av kostnader knyttet til dekning siden dekningsselementet er innrettet som "in-fill"-dekning. In-fill-dekning sikrer forbedret befolknings- og arealdekning ("black spots", innendørsdekning etc), men betraktes likevel som trafikkdrevne kostnader i et lengre tidsperspektiv. Tilsynet har gjennom modellutviklingsfasen fått innsikt i hvilken grad LRIC-kostnaden (uten påslag for felleskostnader) inkluderer en andel av dekningskostnader. Ved å ta utgangspunkt i den tredje operatøren, kan man sammenligne resultater fra LRIC-modellen ved å kjøre modellen med følgende to parametervalg:

1. Modellen kjørt ved å velge "normal" modus.
2. Modellen kjørt ved å velge "remove capex for MVNO to MNO step" (dvs. ekskludere ca. 2 mrd. NOK)

Resultatene fra denne sammenligningen vises i figur 5 nedenfor. Figuren viser at prisene i vedtaket inkluderer en andel dekningskostnader for den tredje operatørens LRIC-kostnad. Etter PTs oppfatning er det forhold at LRIC-kostnaden også inkluderer en andel dekningskostnader med på å styrke tilsynets konklusjon om at LRIC-kostnaden representerer et kostnadsnivå som gir kostnadsdekning. Tilsynet finner således ikke grunnlag for å etterkomme Network Norway og CSMGs anførsler om at LRIC-kostnaden må økes med opp til 20 %.

CONFIDENTIAL	2G	3G	Blended
2013 LRIC	█	█	█
2013 LRIC without NOK2 billion	█	█	█
Amount of 'coverage' included	█	█	█
Percentage 'coverage'	22%	11%	14%

Figur 5. Omfang av dekning som er inkludert i den tredje nettverksoperatørens LRIC-kostnader, i 2009 NOK
[Kilde: v7.1 model]

Når det gjelder Network Norways anførsler om hvilken prisreguleringsmetode som skal benyttes i neste reguleringsperiode, mener tilsynet at valg av LRAIC+++ eller LRIC antakelig vil være underordnet. Det er det absolutte nivået på asymmetrien som vil være av betydning for Network Norway dersom selskapet ønsker å fremholde at fremtidige merinntekter som skapes gjennom asymmetri skal finansiere ytterligere utbygging av mobilnett utover 75 % befolkningsdekning. For øvrig mener PT at dersom reguleringen tillater et pristak som overstiger kostnadene, dvs. at myndighetene tillater LRAIC+++ i stedet for LRIC, vil mulighetene for å kunne utnytte konkurransevridende effekter i sterkere grad foreligge mellom mobilnett og fastnett, og mellom små og store mobiltildere, men i mindre grad mellom jevnstore netteiere dersom disse netteierne har balanse i sine trafikkstrømmer. Et pristak som i bedre grad reflekterer underliggende kostnader reduserer slike muligheter.

Med hensyn til Network Norways referanser til rapport fra Nexia, vises det til PTs vurdering under pkt 4.2.

Tilsynet finner det uansett prematurt å ta stilling til mulige valg av knyttet til prisregulering utover den kommende reguleringsperioden. Tilsynet har gjort det klart gjennom vedtaket at dersom ytterligere utbygging vil finne sted, vil vurderingen av eventuell finansiering gjennom merinntekter måtte foretas særskilt når situasjonen blir aktuell. Valg av prisreguleringsmetode vil måtte foretas på bakgrunn av ulike vurderingskriterier som tilsynet ikke finner hensiktsmessig å ta stilling til i denne omgang. Det vises videre til PTs vurderinger under kapittel 3.2.

2.3 Sammenheng mellom tilgangspris og effektiv termineringspris

Grunnlag

Network Norway viser til sin klage på PTs vedtak i marked 15 vedrørende marginskvis. Etter selskapets mening kan Samferdselsdepartementet velge mellom to virkemidler for å bøte på en potensiell marginskvis, hhv. å ikke redusere termineringsprisen til et nivå der det oppstår fare for marginskvis eller å omgjøre vedtaket i marked 15 slik at det adresserer marginskvisproblemene på en effektiv måte (side 16-17). Tilgangsprisreguleringen reiser to problemer i relasjon til reguleringen av termineringspriser når disse reduseres så kraftig som PT foreslår. For det første utgjør kostnadene til nasjonal gjesting en nødvendig kostnad ved terminering som ikke hensyntas i LRIC-modellen. For det andre vil en reduksjon av termineringsprisene uten en tilsvarende endring i tilgangsreguleringen resultere i marginskvisituasjoner fordi tilgangsreguleringen ikke er basert på samme kostnadsreguleringsmetode som termineringsprisene. "Internpris" for tilgang vil måtte beregnes basert på fullfordelte historiske kostnader slik PTs prinsipper for regnskapsmessig skille er utformet. Derfor vil ikke tilgangsprisene dekkes av termineringsprisen dersom termineringsprisen reguleres basert på LRAIC uten påslag eller ren LRIC.

Network Norway konkluderer med at det er så store utfordringer knyttet til å harmonisere reguleringen av tilgangsprisene og termineringsprisene at dette tilsier at termineringsprisene ikke kan reguleres ned til et nivå som ligger lavere enn de priser som beregnes basert på LRAIC+++ (side 3, 17 og 18).

PTs vurdering

PT kan ikke se at Network Norways anførsler på dette punktet bringer inn nye forhold sammenlignet med selskapets klage på PTs vedtak i markedet for tilgang til og originering i offentlige mobilnett (tidligere marked 15) av 5. august 2010. PT viser således i hovedsak til synspunktene tilsynet uttrykker i innstillingen til Network Norways klage på angitte vedtak.

I tilknytning til Network Norways påstand om at departementet kan velge mellom to virkemidler, vil PT fremheve at tilsynet mener konkurranseproblemer som et klart utgangspunkt bør søkes løst i det markedet problemet oppstår. Problemstillingene Network Norway her tar opp knytter seg primært til tilgangspriser og således til tidligere marked 15. Problemstillingene bør derfor søkes løst gjennom forholdsmessige virkemidler i det aktuelle markedet. Etter PTs oppfatning er

virkemiddelbruken i tidligere marked 15 egnet og nødvendig til å bøte på den marginskvisituasjonen som Network Norway fremhever, og samtidig ikke uforholdsmessig tyngende for Telenor.

PT viser forøvrig til kapittel 5.4 i resultat av høringen (vedlegg 2 til vedtaket) hvor tilsynet har vurdert anførsler vedrørende kostnader knyttet til nasjonal gjesting. Tilsynet vil også peke på at kostnader til nasjonal gjesting ble diskutert ved høring av LRIC-modellen v6, og vi viser i den forbindelse til modelldokumentasjonen til LRIC v 7.1, side C-12 (vedlegg 3 til vedtaket).

Tilsynet deler ikke Network Norways oppfatning om at marginskvisituasjon vil oppstå som følge av at tilgangsregulering ikke er basert på samme kostnadsreguleringsmetode som termineringspriser. For det første finner PT det riktig å påpeke at tilgangspriser i marked 15 ikke er underlagt prisregulering. For det andre viser tilsynet til at Telenor er pålagt en plikt til ikke-diskriminering understøttet av regnskapsmessig skille. I et oppsett for regnskapsmessig skille vil termineringsinntekter inngå både som en del av inntektene og som en del av kostnaden i regnskapsoppstillingen for tale/sms. Alle tilbydere av terminering i mobilnett pålegges krav til effektiv pris basert på LRIC ved utløpet av reguleringsperioden. Hva gjelder synspunktet om at "internprisen" vil måtte baseres på fullfordelte historiske kostnader, legger PT til grunn at anførselen primært knytter seg til posten for kostnader til intern sluttbrukervirksomhet. PT vil i den forbindelse vise til at den aktuelle posten i et oppsett for regnskapsmessig skille er en fradragspost. PT antar at Network Norway har lagt til grunn at prisregulering basert på fullfordelte historiske kostnader generelt gir høyere priser enn normkostnader eller LRIC. Gitt en slik forståelse, vil bruk av fullfordelte historiske kostnader gjøre det vanskeligere å påvise at kravet til ikke-diskriminering er overholdt ved at det regnskapsmessige skillet viser positiv margin.

PT ser videre grunn til å gjøre oppmerksom på at prisene PT har pålagt i vedtaket 27. september 2010, ikke er spesielt lave i europeisk sammenheng, tatt i betraktning at Kommissjonens Anbefaling foreløpig ikke er implementert i flere land. Problemstillingen knyttet til tilgangsprisen kjøper av tilgang betaler for å kunne terminere samtaler i eget nett, aktualiseres med reduserte termineringspriser og er således ikke unik i Norge. PT er naturligvis kjent med at tidligere marked 15 ikke er underlagt regulering i flertallet av medlemslandene i EU og at problemstillingen Network Norway tar opp der således må forventes løst gjennom konkurranse. Som vist til over, mener PT at kravet på Telenor i tidligere marked 15 om ikke-diskriminering, understøttet av regnskapsmessig skille, vil være tilstrekkelig til å bøte på det aktuelle konkurranseproblemet.

3 Prisreguleringen av Network Norway

3.1 Beregning av merinntektene

Grunnlag

Network Norway mener pristaket som er fastsatt for selskapet fra 1. juli 2011 og fremover må oppheves. Samferdselsdepartementet må fastsette et nytt pristak som gir Network Norway reell mulighet for å tjene inn selskapets relevante andel av investeringskostnaden på 2 milliarder NOK som PT har lagt til grunn (side 1-2 og 17). Pristaket for Network Norway må baseres på antatte merinntekter som fremkommer ved å multiplisere faktisk og estimert volum i hver halvårsperiode med differansen til Telenor og NetComs regulerte termineringspriser.

Prinsipalt mener Network Norway at beregning av merinntekter må baseres på selskapets faktiske trafikk tall for innkommende trafikk frem til 30. september 2010 (side 2, 7-9 og 17). Trafikkprognoser fra 1. november 2010 og fremover må basere seg på null vekst.

Subsidiært mener Network Norway at PTs prognoser for volumvekst er feil og at Network Norways egne konservative prognoser for vekst må legges til grunn. PT har lagt feil volum til grunn for perioden 2011 og 2012 når tilsynet benytter prognosetall fra LRIC-modellen versjon 7.1. PT har også gjort feil når de legger til grunn at volum fordeles likt per halvår. Network Norways egne tall viser at det er forskjeller mellom 1. og 2. halvår, hovedsakelig som følge av lavere trafikk i ferieperioden. Volumforskjeller mellom 1. og 2. halvår får betydning for merinntektsberegningen

fordi pristaket nedreguleres innen ett og samme kalenderår. Når inntekten i 2. halvår normalt er lavere enn i 1. halvår, vil en ren forholdsmessig henføring av volum med 50 % i hvert halvår føre til feil beregning av merinntektene.

Network Norway mener også at det ikke er rettslig grunnlag for å erstatte selskapets egne volumtall med hypotetiske prognoser slik PT har gjort. PT må følge de samme prinsipper som Samferdselsdepartementet la til grunn i sitt klagevedtak 19. mai 2009.

Videre mener Network Norway at Samferdselsdepartementet bør ta hensyn til den "merkostnad" Network Norway har ved å terminere samtaler til aktører med høyere termineringspriser enn Telenor og NetCom (side 2, 5-6, 9 og 17). PT har ikke foretatt beregninger av denne merkostnaden og heller ikke tatt hensyn til denne ved fastsettelse av glidebanen for Network Norway. Det må også tas hensyn til de totale merinntektene MVNOene får som følge av asymmetriske priser i inneværende og kommende reguleringsperiode. MVNOene tillates merinntekter uten at de har relevante investeringskostnader knyttet til bygging av nett. Dette innebærer en usaklig forskjellsbehandling til fordel for MVNOene, og kan tallfestes til forskjellen mellom MVNOenes termineringspris og Telenor/NetComs termineringspris.

NetCom har bemerket (side 5 i kommentarer til klagen) at merinntekten til Tele2 og Network Norway for lengst ville ha tilsvart investeringskostnaden knyttet til byggingen av det tredje nettet dersom samme merinnteksbergningsmetode som Nexia anvender overfor Telenor og NetCom, legges til grunn for Tele2 og Network Norway. NetCom har i sine kommentarer samtidig påpekt at Samferdselsdepartementet i sitt vedtak av 19. mai 2009 har lagt til grunn at det er "...hensiktsmessig å anlegge som styringsmål at merinntektene for de nye nettutbyggerne i utgangspunktet bør tilsvare investeringskostnadene ved å bygge et tredje mobilnett."

Telenor uttaler følgende (side 2 i kommentarer til klagen): "Videre, dersom man benytter Nexias beregningsmetode og deres "referansepris" på Tele2 og Network Norway, har de to selskapene fått overført et beløp som langt overskrider investeringskostnadene i det tredje nettet. Samlet overføring for Tele2 og Network Norway vil da være 3,3 milliarder kr for perioden fra selskapene etablerte seg som MVNO/nettoperatør (Tele2: 2004 og Network Norway: Q4 2007) til 1. januar 2011 og 2,32 milliarder kr for perioden 1. oktober 2007 - 1. januar 2011".

PTs vurdering

PT viser til kapittel 5.6.2 i resultatet av den nasjonale høringen (vedlegg 2 til PTs vedtak) hvor tilsynet har vurdert Network Norways anførsler vedrørende merinntektsberegning. I tilknytning til føringer som ligger til grunn for beregning av merinntekter, viser PT for øvrig til vurderingene som tilsynet foretar i kapittel 3.1 i innstillingen etter klagen fra Tele2.

PT har lagt til grunn at Network Norway gjennom merinntekter fra terminering skal få dekket sin andel av investeringen i mobilnettet som selskapet foretar gjennom Mobile Norway. Oppnådde merinntekter vil først kunne fastslås når faktiske trafikkvolum er kjent. I vedtaket har PT tatt høyde for at reguleringen kan endres ved vesentlige avvik i forhold til forutsetningene, herunder volumutvikling. Prisreguleringen innebærer at nivået på pristaket for Network Norway ikke endres for første del av reuleringsperioden. Network Norway har gitt tilsynet informasjon om selskapets faktiske trafikkvolum til og med oktober 2010. Faktisk trafikkvolum er noe lavere enn PT har lagt til grunn i prognosene. Imidlertid anser PT at avviket ikke gir grunnlag for endring av pristaket i første del av kommende reguleringsperiode. Ettersom merinntektene skal akkumuleres til å dekke andelen av investeringskostnaden, vil avvik mellom faktisk og prognostisert volum kunne få betydning for glidebanen til Network Norway. Ved eventuelle endringer i glidebanen på grunn av avvik mellom prognostisert og virkelig trafikkvolum, vil det etter PTs oppfatning være hensiktsmessig å legge til grunn opplysninger som avgis i kraft av offentligrettslig pålegg, eksempelvis PTs innhenting av statistikk i ekommarkedene.

Hva gjelder Network Norways anførsler om hva som er rettslig bindende, viser PT til at tilsynet i innstillingen til Samferdselsdepartementet vedrørende klagen fra Tele2 har konkludert med at det ikke foreligger rettslige bindinger med hensyn på eksakt metode for beregning av merinntekter.

Til Network Norways påstand om usaklig forskjellsbehandling til fordel for MVNOene, viser PT til tilsynets vurderinger knyttet til nødvendige nådeperioder for MVNOer som er foretatt i kapittel 5.7 i resultatet av den nasjonale høringen (vedlegg 2 til PTs vedtak), herunder at TDC og Ventelo er innrømmet en 3-4 års periode med lempeligere prisregulering.

Til Network Norways anførsler vedrørende "merkostnader" og hvilken påvirkning dette bør ha for selskapets glidebane, vil PT fremheve at glidebanen for Network Norway er et resultat av ulike hensyn. Utformingen har blant annet til formål å gi selskapet mulighet til å oppnå merinntekter fra terminering som tilsvarer selskapets andel av investeringskostnaden ved bygging av mobilnettet selskapet foretar gjennom Mobile Norway. Videre har innfasing av effektiv pris etter oppdatert metode for beregning av effektiv pris og etablering av symmetrisk prisnivå vært sentralt.

Symmetri i grossistprisene mellom tilbyderne er et sentralt mål for å oppnå likeverdige konkurransevilkår. Vedtaket etablerer et symmetrisk prisnivå for alle utenom Network Norway fra 1. juli 2011. Glidebanen innebærer således at perioden med potensielle merkostnader for Network Norway avsluttes allerede etter et halvt år av den nye reguleringsperioden. Et annet sentralt element ved utforming av glidebanen har vært å legge til rette for muligheter for å ta ut større merinntekter tidlig i perioden. PT har ansett at en slik profil på merinntekter i større grad bidrar til å sikre finansiering og fremdriften av utbyggingen av mobilnettet. Samtidig styrker en slik utforming av glidebanen Network Norways forutsetninger for å bære potensielle merkostnader.

En fullstendig beregning av eventuelle merkostnader som følger av skjevreguleringen ville forutsette presis kjennskap til trafikkstrømmer mellom selskapene, og således innebære en fremskriving av forventet kundeatferd. PTs estimater over potensielle merkostnader indikerer at effekten er begrenset. På denne bakgrunn har PT ikke vurdert det som hensiktsmessig eller forholdsmessig å modellere et framtidsscenario som har til formål å fastsette potensielle merkostnader for utvalgte aktører, utover at en slik effekt er hensyntatt ved utforming av glidebanen, hovedsaklig ved at Network Norway nyter godt av en høyere asymmetri tidlig i reguleringsperioden.

3.2 Føring om fortsatt asymmetri ved videre utbygging

Grunnlag

Network Norway mener at PT forhindrer videre utbygging av Mobile Norways nett når PT ikke angir hvilke prinsipper som skal gjelde for en fremtidig justering av glidebanen dersom Network Norway velger å bygge ut mer enn dagens planer tilsier (side 2, 8-9). Samferdselsdepartementets føring i vedtaket 19. mai 2009 er bindende for PT, og tilsynet kan ikke sette Network Norways termineringspris til symmetrisk nivå før 2013. Network Norway ber Samferdselsdepartementet om å beskrive hvilke prinsipper som skal gjelde dersom Network Norway velger å bygge ut mer enn det som følger av gjeldende utbyggingsplan. Det må fastsettes klare og forutsigbare prinsipper som innebærer at PT har en plikt til å omgjøre glidebanen dersom Network Norway beslutter å bygge ut et nett som er større enn gjeldende utbyggingsplan slik at investeringskostnadene dekkes inn gjennom fortsatt asymmetrisk termineringspris.

PTs vurdering

PT viser til kapittel 5.6.3 i resultatet av den nasjonale høringen (vedlegg 2 til PTs vedtak) der PT har vurdert tilsvarende kommentarer fra Network Norway og Tele2.

I vedtaket 19. mai 2009 overfor Network Norway uttaler Samferdselsdepartementet på side 25:

"Dersom Network Norway viser evne og vilje til å bygge et nett med dekning utover 75%, vil det senere kunne vurderes om dette skal gjenspeiles i termineringsprisen i en lenger periode"

Som det fremkommer i PTs innstilling i klagene fra Telenor og NetCom, er utbyggingen av mobilnettet Network Norway bygger sammen med Tele2 gjennom Mobile Norway forsinket. Av den reviderte utbyggingsplanen fremgår det at mobilnettet skal være ferdigstilt u. off. [REDACTED]. PT har i rapport forelagt departementet 10. juni 2010 konkludert med at selskapene har vist slik evne og vilje som forutsatt for departementets lempeligere regulering av Network Norways og Tele2s termineringspriser. U.off. [REDACTED], mener PT det ikke vil være hensiktsmessig på nåværende tidspunkt å angi prinsipper som eventuelt skal gjelde for dekning gjennom merinntekter fra eventuelle asymmetriske termineringspriser av utbygging utover planene som ble forelagt departementet. PT kan ikke se at fravær av slike prinsipper i vedtaket 27. september 2010 er i strid med departementets uttalelser om at asymmetrisk regulering utover det som fulgte av vedtaket senere ville kunne vurderes. Uttalelsene i Samferdselsdepartementets vedtak innebærer, slik PT ser det, ingen automatikk i at selskapene vil kunne tillates å få merinntekter gjennom høyere termineringspriser hvis en slik situasjon skulle oppstå, og det er heller ikke verken ønskelig eller påkrevet at asymmetri skal opprettholdes i påvente av at tilbyderne en gang i fremtiden vil bygge et større nett.

PT kan videre ikke se at fravær av prinsipper for en eventuell fremtidig asymmetri er til hinder for at tilsynet senere vil kunne vurdere asymmetrisk regulering av Network Norways termineringspriser dersom forutsetningene departementet la til grunn aktualiseres. PT er for øvrig ikke forelagt konkrete planer for utbygging av Mobile Norways mobilnett utover de planer som Network Norway og Tele2 tidligere har forelagt departementet.

PT vil også vise til at ESA i sine kommentarer til PTs notifikasjon har uttalt følgende: "*However, the Authority has also stressed that additional income obtained through termination rates should not go beyond what is necessary.*" PT har søkt å hensynta ESAs kommentar på dette punktet. En eventuell fortsatt asymmetri i påvente av mulig fremtidig utbygging ville kunne gi en merinntekt utover det som behøves for å dekke investeringskostnadene, noe som vil være i strid med forutsetningene fra ESA.

3.3 Fremtidige endringer i investeringskostnad

Grunnlag

Network Norway mener at pristaksreguleringen må kunne endres i Network Norways favør dersom investeringskostnadene skulle øke som følge av forhold som Network Norway eller Mobile Norway ikke kan påvirke, for eksempel endringer i frekvenstillatelsen og eventuelle krav som knytter seg til frekvensbruken (side 2, 9, 18).

PTs vurdering

PT er enig i at tilgang til frekvenser er en faktor som kan være av betydning for kostnader til produksjon av tjenester i mobilnett, herunder kostnader knyttet til produksjon av terminering. PT er videre kjent med at tilgang til frekvenser kan anses å være en faktor som ligger utenfor tilbyderens kontroll, jf EU Kommisjonenes anbefaling om terminering⁶. Imidlertid kan PT ikke se at eventuell tilgang til frekvenser utover det spektrum Mobile Norway allerede har, er et forhold som er forutsatt i de planer Network Norway og Tele2 forelå departementet, og som departementet la til grunn. PT kan videre ikke se at departementet i sitt vedtak tok forbehold om forhold som ligger utenfor partenes kontroll utover henvisningen til "evne og vilje". Tilgang til frekvenser må rent faktisk likevel kunne antas å være av betydning for konkurranseevnen til mobilnettet Mobile Norway bygger. På bakgrunn av overstående finner PT det ikke hensiktsmessig å foregripe eksempelvis den kommende auksjonen av den digitale dividende ved antydninger om at auksjonens utfall kan få betydning for fremtidig regulering av termineringsprisene i marked 7. Tilsvarende gjelder for utfallet av interferensproblematikken knyttet til GSM-R og UMTS i 900-båndet. PT viser likevel til at tilsynet

⁶ "Commission Recommendation of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU"

vil kunne endre virkemiddelbruken dersom markedsforholdene og/eller forutsetningene for vedtaket endres vesentlig. PT viser i den sammenheng til punkt 204 i vedtaket der PT har identifisert en situasjon der prisreguleringen kan endres til ugunst for Network Norway og Tele2. Tilsvarende vil tilsynet kunne endre vedtaket til gunst for selskapene dersom det skulle være berettiget.

4 Reguleringen av NetCom og Telenor

4.1 Krav til ikke-diskriminering

Grunnlag

Network Norway mener at PTs begrunnelse for å ikke la kravet om ikke-diskriminering omfatte interne anrop i NetComs og Telenors nett svikter, både på materielt og formelt grunnlag (side 13-15). Mangelen på en reell begrunnelse og det faktum at det ikke er gjort konkrete markedsanalyser, gjør at PT begår en saksbehandlingsfeil på dette punktet. Utbredelsen av on net-rabatter har økt vesentlig og skapt insentiver for å vri trafikken i NetComs og Telenors nett mot bedriftsinterne samtaler og mot familie og venner. PT har ikke vurdert om det foreligger slike konkurranseproblemer i dagens marked, men bare vist til at det er "lite hensiktsmessig" å regulere den nettinterne termineringsprisen. Network Norway mener at det er en betydelig risiko for at Telenor og NetCom kan krysssubsidere mellom oppstrøms- og nedstrømsvirksomheten og diskriminere operatører som må betale termineringspriser for eksterne anrop. Dette vil kunne føre til konkurranseproblemer som ikke i tilstrekkelig grad kan avhjelpes gjennom reguleringen i marked 15. Den del av problemet som knytter seg til at Network Norway må betale en høyere pris for å terminere anrop i Telenors nett, vil aldri kunne reguleres tilstrekkelig effektivt gjennom reguleringen i marked 15. Så lenge kundemassen til Network Norway er betydelig mindre enn NetComs og Telenors kundemasser, vil det være et konkurranseproblem for Network Norway at Telenor og NetCom kan sette en lavere pris for å terminere en nettintern samtale enn en ekstern samtale. Network Norway viser også til at PTS i Sverige har besluttet at mobiloperatørene skal pålegges en plikt til ikke-diskriminering som omfatter både interne og eksterne relasjoner.

Network Norway konkluderer med at fravær av analyse av konkurranseproblemer knyttet til nettinterne anrop innebærer en saksbehandlingsfeil som har vært bestemmende for vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41 (side 2, 15 og 18). Samferdselsdepartementet må derfor omgjøre PTs vedtak og utvide ikke-diskrimineringsplikten til å omfatte også nettinterne anrop for Telenor og NetCom. Alternativt må Samferdselsdepartementet oppheve denne delen av vedtaket og be PT om å foreta en full vurdering av dette spørsmålet.

PTs vurdering

PT anser at problemstillingene Network Norway tar opp knyttet til on net-produkter som Telenors produkt "familie og venner" i stor grad er beslektet med problemstillinger selskapet tok opp i klage mot PTs vedtak 5. august 2010. PT henviser derfor til tilsynets innstilling i klagesaken 29. oktober 2010 hvor PT konkluderer med at problemstillingen hensyntas gjennom krav til ikke-diskriminering understøttet av regnskapsmessig skille.

PT er enig med Network Norway i at PTS har pålagt blant annet TeliaSonera⁷ plikt til ikke-diskriminering mellom eksterne virksomheter og mellom intern og ekstern virksomhet. PT kan imidlertid ikke se at PTS pålegger plikt til ikke-diskriminering på pris mellom ekstern og intern virksomhet som omfatter den interne termineringsprisen. På denne bakgrunn kan ikke PT se at PTS' avgjørelse er egnet til å belyse vurderingen av om en eventuell nettintern termineringspris hos Telenor og NetCom bør omfattes av plikten til ikke-diskriminering mellom intern og ekstern virksomhet.

⁷ Se for eksempel <http://www.pts.se/upload/Beslut/Telefoni/2010/SMP-10-8739-TeliaSonera.pdf>, kapittel 7.4

Etter PTs oppfatning kan det også være grunn til å påpeke at et sentralt konkurranseproblem i termineringsmarkedene er overprising. Konkurranseproblemet har sammenheng med at termineringsmarkedene er monopolmarkeder. Det synes ikke rimelig å legge til grunn at konkurranseproblemet overprising gjør seg gjeldende mellom oppstrøms- og nedstrømsvirksomheten til en vertikalt integrert tilbyder. Et annet konkurranseproblem i marked 7 er krysssubsidiering. Krysssubsidiering sees ofte i sammenheng med overprising hvor det legges til grunn at overprisingen muliggjør krysssubsidiering i beslektede markeder, for eksempel det mobile tilgangsmarkedet, tidligere marked 15, og således kan styrke muligheter for overføring av markedsrett til det beslektede markedet. Problemstillingen Network Norway tar opp kan sees under synsvinkelen "underprising" i den forstand at den interne termineringsprisen forutsettes å være lavere enn den regulerte, og hvor den lavere prisen muliggjør såkalte familie- og vennerprodukter. Slike produkter har som det fremgår av PTs vurderinger i vedtak 5. august 2010 i tidligere marked 15 fått økt omfang i senere år og kan være egnet til å gi konkurransefortrinn ved at netteierne kan tilby sluttbrukerprodukter som kjøper av tilgang har begrensede muligheter til å konkurrere med. Eventuell underprising kan således også muliggjøre overføring av markedsrett. PTs vedtak 27. september 2010 fører imidlertid til vesentlig reduserte termineringspriser. Muligheten til eventuell underprising vil således også vesentlig reduseres. Samtidig mener PT at konkurranseproblemet Network Norway adresserer best hensyntas gjennom reguleringen av tidligere marked 15. I vedtaket 5. august 2010 og innstillinger til klager på samme vedtak la PT til grunn at virkemiddelbruken i marked 15 gjennom krav til ikke-diskriminering, understøttet av regnskapsmessig skille, er egnet til å adressere også dette potensielle konkurranseproblemet.

For øvrig bemerker PT at tilsynet ikke uten videre ser grunnlag for å legge andre krav i plikten til ikke-diskriminering mellom eksterne og tilbydernes egne virksomheter for Telenor og NetCom enn for Network Norway og Tele2.

4.2 Prisregulering

Grunnlag

Network Norway mener at NetComs og Telenors termineringspriser må settes ned til effektiv pris fra 1. januar 2011 (side 3, 15-16 og 18). Dersom LRAIC+++ er riktig metode for å fastsette effektiv pris i den kommende reguleringsperioden, er det sannsynlig at NetComs og Telenors termineringspriser er korrekt regulert på 30 øre per minutt fra 1. januar 2011. Dersom LRAIC skal benyttes, må NetCom og Telenor reguleres ned mot effektiv pris raskere enn det som er foreslått i PTs vedtak. NetCom og Telenor har allerede hatt en betydelig merinntekt som følge av at den regulerte termineringsprisen har ligget over den effektive pris som PT selv har beregnet. Ifølge rapporten fra Nexia har NetCom og Telenor hatt en merinntekt på hhv. 1,78 og 2,20 milliarder NOK i perioden fra 1. oktober 2007 til 31. desember 2010 som følge av at regulert termineringspris ligger over effektiv pris. Til sammenligning har PT beregnet merinntekten for Network Norway til å være 420 millioner NOK.

NetCom setter spørsmålsteget til beregningen som er gjennomført i rapport fra Nexia (side 6 i kommentarer til klagen) og er forundret over at rapporten legges frem.

PTs vurdering

PT viser i hovedsak til kapittel 6.4.4 i vedtaket og kapittel 5.5 i resultatet av den nasjonale høringen (vedlegg 2 til PTs vedtak) der PT har vurdert tilsvarende kommentarer fra Network Norway og flere andre. Som det fremgår der, mener PT at differansen mellom de ulike tilbydernes termineringspris gir det beste grunnlaget for å beregne merinntekt. Network Norway har i klagen gitt uttrykk for at selskapet er enig i at dette er en korrekt måte å beregne merinntekt på. Det synes derfor noe underlig at selskapet samtidig argumenterer for en fullstendig annen metode å beregne merinntekter for NetCom og Telenor. Det blir også misvisende når Network Norway direkte sammenligner merinntekter beregnet etter to fullstendig ulike metoder. I tillegg sammenligner Network Norway beregninger for perioder av ulik lengde, 1. oktober 2007 til 31. desember 2010 for NetCom og Telenor, mens PTs beregning for Network Norway gjelder perioden 1. februar 2009 til

31. desember 2010. En slik sammenligning blir også misvisende. PT vil også påpeke at Network Norway i tillegg velger å fremheve en beregning for NetCom og Telenor med utgangspunkt i en referansepris som ligger lavere enn den beregnede LRIC-prisen i perioden, noe som skaper et enda skjevare bilde.

PT mener fortsatt at differansen mellom de ulike tilbydernes termineringspris gir det beste grunnlaget for å beregne merinntekt. Beregningene av merinntekt for NetCom og Telenor som er foretatt av Nexia har derfor liten eller ingen relevans. PT ser derfor ikke grunn til å kommentere Nexias beregninger spesifikt.

Dersom Samferdselsdepartementet skulle komme til at NetComs og/eller Telenors termineringspriser skal reduseres raskere enn det som fremkommer i PTs vedtak, vil dette ha betydning for beregningen av merinntekter for de øvrige aktørene. Etter PTs mening må det da også gjøres tilsvarende endringer i glidebanene for øvrige aktører.

5 Eventuelle nye eller andre opplysninger

Det har etter PTs oppfatning ikke fremkommet nye opplysninger fra i tiden etter 27. september 2010 som skulle tilsi en ny og annen konklusjon fra PTs side.

6 Oppsummering og innstilling

Network Norways klage medfører ikke noe vesentlig nytt i forhold til tidligere innspill. PT viser derfor til de vurderinger som er foretatt i vedtaket 27. september 2010 og fastholder de standpunkter som fremkommer der.

Det har etter PTs oppfatning heller ikke i ettertid fremkommet nye opplysninger som skulle tilsi en endret konklusjon fra PTs side.

PT mener videre at det ikke foreligger feil som medfører at vedtaket er ugyldig.

Etter en vurdering av Network Norways anførsler og opplysninger, har PT på denne bakgrunn ikke funnet grunnlag for endring eller oppheving av vedtaket av 27. september 2010. PT innstiller derfor på følgende vedtak i klagesaken:

”Klagen av 19. oktober 2010 fra Network Norway vedrørende Post- og teletilsynets vedtak av 27. september 2010 i markedene for terminering av tale i mobilnett tas ikke til følge.”

I henhold til ”Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Post- og teletilsynet etter Ekomloven” punkt 4, kan parter og andre berørte uttale seg om PTs innstilling til Samferdselsdepartementet innen en frist på to uker.

Med hilsen

Willy Jensen
direktør

Torstein Olsen
avdelingsdirektør

Kopi uten NetCom AS
vedlegg til: Network Norway AS
TDC AS
Tele2 Norge AS
Telenor Norge AS
Ventelo AS

Vedlegg: **Vedleggene oversendes kun per e-post.**

- 1: PTs varsel om vedtak med vedlegg, 26. mars 2010
- 2: Kommentarer til varsel om vedtak
- 3: PTs oversendelsesbrev til ESA og utkast til vedtak med vedlegg, 25. august 2010
- 4: ESAs kommentarer til PTs utkast til vedtak, 22. september 2010
- 5: PTs vedtak med vedlegg, 27. september 2010
- 6: Network Norways klage, 19. oktober 2010
- 7: NetComs kommentarer til klagene, 19. november 2010
- 8: Network Norways kommentarer til klagene, 17. november 2010
- 9: Tele2s kommentarer til klagene, 17. november 2010
10. Telenors kommentarer til klagene, 17. november 2010
11. Network Norways tillegg til klage, 30. november 2010