



➔ Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.:
0906783-130

Vår dato:
3.12.2010

Deres ref.:

Deres dato:

Saksbehandler:
IVO / KOL

Delvis unntatt offentlighet iht. offl. §13 jf. fv. §13

www.npt.no

Oversendelse av TDCs klage på PTs vedtak i marked 7

Vedlagt oversendes klage fra TDC AS (TDC) datert 18. 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), Network Norway AS (Network Norway), 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 høringsvar 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.

TDC påklaget 18. oktober 2010 prisreguleringen som pålegges selskapet. Selskapet påklaget også prisreguleringen for NetCom og Telenor.

Vedlegg 6: TDCs klage 18. 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 2009. Partene fikk 3 ukers frist til å kommentere klagen.

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

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

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

2 Prisreguleringen av TDC

Grunnlag

TDC mener prisreguleringen i marked 7 må ses i sammenheng med Telenors dominerende posisjon i tilgangsmarkedet (side 2 og 5-9). PT ser bort fra at tilgangsprisene Telenor i praksis tilbyr ligger U.off. [REDACTED] høyere enn det tilsynet mener det koster å produsere dem. PT forutsetter likevel at reguleringen i marked 15 sikrer at Telenor vil gi tilgangsvilkår som gjør det mulig å konkurrere dersom termineringsprisene reguleres ned. Dette er ikke riktig. U.off. [REDACTED]

[REDACTED] Slik PT har utformet de særskilte forpliktelsene i marked 15, vil ikke særskilte forpliktelser eller regulatorisk press sikre et kommersielt resultat.

TDC viser videre til at PT ikke kan fastsette prisregulering som ikke gir en tilbyder anledning til å få avkastning på anvendt kapital (side 10). Det er kun relevant å holde inntekten opp mot kostnaden for terminering isolert sett. Inntekter fra andre tjenester som originering og SMS er ikke relevant. Verken direktivpakken eller ekomloven åpner for at myndighetene kan pålegge aktører å selge sine tjenester med tap.

TDC mener også at den vedtatte reguleringen innebærer at prispresset som har eksistert i bedriftsmarkedet frem til nå forsvinner fordi MVNOene ikke lenger kan tilby konkurransedyktige priser når asymmetriske termineringspriser fases ut dersom ikke Telenor samtidig pålegges å tilby tilgangsvilkår som gjør det mulig å oppnå en positiv margin (side 10-11). Dette vil ramme sluttbrukerne både på kort og lang sikt. Reguleringen i marked 7 og marked 15 må ses under ett.

Myndighetene har en plikt til å utforme særskilte forpliktelser slik at de er egnet til å fremme bærekraftig konkurranse i de regulerte markedene (side 2-3 og 11-12). TDC ber derfor om at klageinstansen enten justerer utformingen av de pålagte maksimalprisene i marked 7 i form av en slakere glidebane for TDC frem mot 1. januar 2013 eller pålegger Telenor mer effektive tilgangsforsiktelser i marked 15. TDC mener glidebanen kan utformes slik at den både sikrer symmetrisk, effektiv pris i 2013 og legger til rette for bærekraftig konkurranse. Primært ber TDC om at første trappetrinn i glidebanen utsettes med seks måneder. Alternativt må nivået endres slik at TDC ikke pålegges å selge sine tjenester med tap. Dette vil gi PT tid til å undersøke og gripe inn overfor Telenors tilgangsvilkår og på den måten kunne forhindre marginskvis.

TDC ber videre om at forpliktelsene for Telenor i marked 15 knyttes direkte opp til faste størrelser (side 12-13). Samferdselsdepartementet bes om å presisere at det vil være et brudd på ikke-diskrimineringsplikten dersom Telenor opererer med høyere nominelle priser på taletrafikk for MVNO-tilgang enn det som til enhver tid er pristaket for terminering til Telenor. TDC viser til klagen i marked 15 der dette er beskrevet nærmere.

PTs vurdering

PT viser til vedtak av 8. mai 2007 og til vedtak 17. november 2008 for termineringsmarkedene i mobilnett. Tilsynet redegjør i disse vedtakene for at en periode med lempeligere regulering tilsvarende 3 til 4 år for MVNOer anses for å være rimelig. TDC lanserte tjenester basert på MVNO-tilgang 31. mars 2006 og har således hatt relativ lang periode med mildere regulering. Gjennom nevnte vedtak har PT med formål å gi forutsigbare rammevilkår signalisert at termineringspriser også for MVNOer etter en slik nådeperiode bør baseres på et effektivt nivå.

PT er enig med TDC om at reguleringen i termineringsmarkedene må sees i sammenheng med reguleringen i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15). Etter PTs oppfatning er problematikken TDC tar opp om forholdet mellom tilgangspriser i tidligere marked 15 og termineringspriser i marked 7 reflektert i vedtaket 5. august 2010 gjennom krav for Telenor om ikke-diskriminering understøttet av plikt til regnskapsmessig skille, jf. PTs vedtak 29. oktober 2010. Det vises i denne forbindelse til kapittel 3.3 i PTs innstilling til Samferdselsdepartementet etter TDCs klage i tidligere marked 15.

Etter tilsynets mening er pliktene som er pålagt i tidligere marked 15 egnet til å bøte på manglende bærekraftig konkurranse i det relevante markedet samtidig som pliktene ikke er uforholdsmessig tyngende for Telenor. I det regnskapsmessige skillet skal Telenor demonstrere at selskapets sluttbrukervirksomhet vil oppnå positiv margin ved å benytte vilkårene som gis kjøpere av regulert tilgang. Både inntekter fra terminering og kostnader ved kjøp av tilgang inngår i oppstillingen. En situasjon hvor tilgangsprisene er høyere enn termineringsprisene vil således redusere muligheten for Telenor til å fremvise positiv margin i oppsett av regnskapsmessig skille. Etter PTs oppfatning vil denne reguleringen være tilstrekkelig til å ivareta hensynet til at kjøpere av tilgang skal kunne oppnå en rimelig fortjeneste samlet sett. PT kan på den bakgrunn ikke se at reguleringen av

marked 7 skulle føre til at TDC gjennom regulering vil bli fratatt mulighet til å tilby konkurransedyktige priser med den virkning at prispresset i bedriftsmarkedet skulle forsvinne.

PT stiller seg noe undrende til TDCs tilnærming når selskapet antyder at PT pålegger selskapet å selge sine tjenester med tap. PT legger til grunn at TDC her sikter til at reguleringen av tidligere marked 15 sett i sammenheng med reguleringen av selskapet i marked 7, skulle medføre at TDC må betale enn høyere pris for tilgang enn selskapet tillates å ta for terminering, PT ser at de reduserte termineringsinntektene isolert sett er egnet til å svekke TDCs lønnsomhet. Imidlertid innebærer PTs vedtak 27. september også redusert varekostnad for TDC når selskapet kjøper terminering i andre tilbyreres mobilnett.

Etter PTs oppfatning er pliktene på Telenor i marked 15 med krav om ikke-diskriminering mellom Telenors egen virksomhet og andre tilbydere, understøttet av regnskapsmessig skille, egnet og tilstrekkelig til å bøte på forholdet TDC her påklager. Det kan synes som at TDC på dette punktet i klagen anser seg som tilbyder utelukkende av terminering. Gjennom reguleringen i tidligere marked 15 har PT lagt til rette for å sikre at kjøpere av tilgang kan oppnå positiv margin samlet sett, også hensyntatt reduserte termineringspriser. PT viser vi i den forbindelse til PTs innstillinger til departementet 29. oktober 2010 etter klager på PTs vedtak 5. august 2010.

For øvrig bemerker PT at situasjonen med fallende termineringspriser som følge av blant annet Kommisjonens Anbefaling ikke er et særlig forhold for Norge. Etter PTs oppfatning har det formodningen mot seg at Anbefalingen legger opp til en tilnærming til regulering av termineringspriser som skulle være i strid med den aktuelle direktivpakken.

TDC oppgir at u.off. [REDACTED]

[REDACTED]. PT bemerker at tilsynet ikke har tatt stilling til om u.off. [REDACTED] er i tråd med kravene til ikke-diskriminering slik de er fastsatt i vedtak 5. august 2010. U.off. [REDACTED], PT vil for øvrig understreke at plikten til ikke-diskriminering er en løpende forpliktelse på Telenor, at kravet til ikke-diskriminering gjelder mellom ulike tilgangsformer, herunder tjenesteleverandørtilgang, og at muligheten for å føre tilsyn med at reguleringen etterleves ikke er begrenset til en vurdering av Telenors periodiske rapportering av regnskapsmessig skille.

3 Prisreguleringen av NetCom og Telenor

Grunnlag

TDC mener at effekten av at utfordrernes termineringspriser kuttes er at NetCom og Telenor øker sin konkurransekraft. For å ramme konkurransekraften hos utfordrerne i minst mulig grad og samtidig gi sluttbrukerne en umiddelbar gevinst, ber TDC om at glidebanen for Telenor og NetCom endres slik at pristaket settes til 17 øre allerede fra 1. juli 2011 (side 13-14). Å tillate et høyere termineringsnivå i lengre tid for to aktører med nesten 80 % av kundemassen, vil både skade konkurrenter og frata forbrukerne en betydelig gevinst. PT har ikke underbygget hvorfor det skulle være behov for å skjerme NetCom og Telenor for ytterligere prisreduksjoner i perioden 1. juli 2011 til 1. juli 2012.

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 TDC og flere andre. Som det fremgår der, er glidebanene for de ulike tilbyderne fastsatt etter en avveining av ulike hensyn. PT kan ikke se at TDCs anførsler bringer inn mye momenter som tilsier at det er behov for endringer av glidebanene for NetCom og Telenor.

4 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.

5 Oppsummering og innstilling

TDCs 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 TDCs 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 18. oktober 2010 fra TDC 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: TDCs klage, 18. oktober 2010
- 7: NetComs kommentarer til klagen, 19. November 2010.
- 8: Network Norways kommentarer til klagen, 17. november 2010
- 9: Tele2s kommentarer til klagen, 17. november 2010
- 10: Telenors kommentarer til klagen, 17. november 2010
11. U.off. [REDACTED]

