

Post- og teletilsynet
Postboks 93
4791 Lillesand

Att.: Torstein Olsen

Deres ref. 0906783

Oslo, 17. november 2010

TELENORS KLAGE I MARKED 7 – KOMMENTARER FRA TELE2

Tele2 Norge AS (Tele2) viser til at Post- og teletilsynet (PT) har satt en frist for å komme med evt. kommentarer til de ulike klagenes til PTs vedtak i marked 7 ("Vedtaket") av 27. september 2010.

Det er til dels grove feil i de beregninger av samfunnsøkonomisk tap/lønnsomhet som Telenor har fremlagt i sin klage i marked 7. Tele2 har derfor følgende korte kommentarer til Telenors klage:

1. Rapport om samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved et tredje mobilnett i Norge

Tele2 har sammen med Network Norway engasjert professor Øystein Foros, professor Frode Steen og førsteamanuensis Kenneth Fjell, alle ved Norges Handelshøyskole, som har utarbeidet en rapport om samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved et tredje mobilnett i Norge:

Bilag 1: Noen kommentarer til samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved et tredje mobilnett i Norge. 17. november 2010.

Foros, Steen og Fjell tar for seg Telenors påstander og beregninger av samfunnsøkonomisk tap og lønnsomhet, og kommenterer også beregningen Samferdselsdepartementet (SD) foretok i vedtaket av 19. mai 2009.

2. Samfunnsøkonomisk tap

Telenor hevder følgende i sin klage:

"I Telenors hørings svar til PTs varsel om vedtak av 26. mars 2010 påvises det imidlertid at den varslede asymmetrisk regulering medfører et samfunnsøkonomisk tap i form av vridningstap på om lag 650 millioner NOK.

*Telenor understreker at det samfunnsøkonomiske tapet innebærer et effektivitetstap. Eventuelle gevinster som følge av assymmetrisk regulering må følgelig, som et minimum overstige 650 millioner NOK."*¹

Samferdselsdepartementet ("SD") kommenterte den forrige samfunnsøkonomiske beregning til Telenor på følgende vis:

*"På bakgrunn av dette er Samferdselsdepartementet enig med Post- og teletilsynet i at det sannsynlige dødvektstapet ligger betydelig nærmere anslaget "høy" fra Bjørn Hansen rapporten, om lag NOK 200 millioner. Videre anser departementet det mindre relevant å beregne et tap for perioden juli 2008 til januar 2009 da den påklagede reguleringen ikke var trådt i kraft. Det anslåtte dødvektstapet vil derfor trolig være enda lavere enn NOK 200 millioner."*²

Foros, Steen og Fjell kommenterer beregningen til Telenor på 650 MNOK slik:

*"Telenor har følgelig utvidet perioden tapet beregnes over i begge ender, dvs. fra oktober 2007 til desember 2013 (mot tidligere fra juli 2008 til desember 2010). Videre legger de til grunn den mest konservative etterspørselselastisiteten (dvs. -0,25 som er det minst følsomme alternativet deres), men beholder sitt midlere estimat for marginalkostnaden ved mobilterminering (16 øre). Telenor har således lagt til grunn den samme etterspørselselastisiteten som departementet implisitt legger til grunn når de i sitt vedtak av 19.05.2009 tilsynelatende aksepterer en variant av det nedre ekstremscenariet i Hansen (2008) med et samlet vridningstap på i underkant 200 MNOK (for perioden juli 2008 til desember 2010)."*³

En av grunnen til at det samfunnsøkonomiske tapet øker fra 200 MNOK fra beregningen i 2008 til 650 MNOK, er bl.a. at Telenor utvider perioden fra 1. juli 2008 til 31. desember 2010 til 1. oktober 2007 til 31. desember 2013. Og da er det verdt å merke seg at SD allerede i vedtaket fra 2009 fremhevet at det er mindre relevant å beregne et tap før 1. februar 2009. Nå har Telenor trukket perioden helt tilbake til 1. oktober 2007. Uansett er derfor 650 MNOK ikke et rimelig anslag over det samfunnsøkonomiske tapet.

¹ Telenors klage av 18. oktober 2010, punkt 3.2

² SDs vedtak mot Telenor av 19. mai 2009, side 13

³ Bilag 1, side 15

3. Samfunnsøkonomisk gevinst

Telenor hevder bl.a. følgende når det gjelder samfunnsøkonomisk gevinst:

*"Noe avhengig av hvilke antagelser som gjøres med hensyn til hvordan tjenester er priset på marginen, finner Telenor en årlig samfunnsøkonomisk gevinst på 100 000 – 500 000 NOK."*⁴

Foros, Steen og Fjell kommenterer Telenors påstander slik:

*"Vi finner at noen av de analysene som er gjort preges av til dels grove feil. I sin klage på PTs vedtak i marked 7 (Telenor, 2010a, 2010b) skriver Telenor at det høyeste anslaget for årlig samfunnsøkonomisk gevinst ved en prisreduksjon på 1 øre (med utgangspunkt i trafikk tall fra 2007) vil være 500 000 kroner. Telenor gjør imidlertid en elementær feil som gjør svært store utslag. Det riktige tallet vil her være (basert på Telenors egne forutsetninger) en årlig samfunnsøkonomisk gevinst på om lag 82 MNOK. Dette innebærer at Telenors estimat utgjør langt mindre enn 1% av korrekt beregnet total samfunnsøkonomisk gevinst i denne analysen."*⁵

"Når det kommer til Telenors beregning av vridningseffekten så ser vi imidlertid nå helt tydelig at de kun har beregnet trekanten A. Vi finner avhengig av scenario at arealet A i figur 1 ligger i intervallet 194 000 - 505 000 kroner, noe som skulle korrespondere svært bra til Telenors estimat på 100 000 – 500 000. Vi ser som ventet at volumeffekten (grunnlinjen i A) øker jo mer prissfølsomt markedet er, altså en prisnedgang i et elastisk marked har større vridningseffekt enn i et uelastisk marked.

*Dette er imidlertid en grov undervurdering av total samfunnsøkonomisk lønnsomhet i denne sammenhengen. Som vi vet fra litteraturen om velferdseffekter er trekanten typisk en svært liten del av den totale vridningseffekten, så også her. Den resterende vridningseffekten målt gjennom arealet B ligger mellom 31 og 82 millioner per år, der 82 millioner referer til scenarioet der arealet A tilsvarer Telenors mest liberale estimat på 500 000 NOK. Dette innebærer at Telenor grovt underestimerer velferdseffekten i SDs illustrasjon, faktum er at i denne sammenhengen utgjør A mindre enn 1% av total vridningseffekt (0.62%)."*⁶

4. Konklusjon samfunnsøkonomisk tap og gevinst

Uansett hvilket samfunnsøkonomisk tap SD/PT skulle legge til grunn, Tele2 antar da et et rimelig anslag er nærmere 200 MNOK, som SD antydte i 2009, enn Telenors påstand om 650 MNOK, vil de samfunnsøkonomiske gevinstene overstige dette tapet.

⁴ Telenors klage av 18. oktober 2010, punkt 4.3.2

⁵ Bilag 1, side 3

⁶ Bilag 1, side 8

Foros, Steen og Fjell oppsummere gevinstberegninger slik:

"I Tabell 3 over har vi også beregnet innovasjonseffektene for ytterpunktene, høy marginalkostnad og lav prisfølsomhet (kolonne 3) og lav marginalkostnad og høy prisfølsomhet (kolonne 4). Vi får da definert ytterpunktene for analysen og vi ser at mens innovasjonseffekten uten prisoverveltning (E) selvfølgelig ligger fast, så endres innovasjonseffekten med full prisoverveltning (A+B+E+F) og varierer fra 176 til 246 mill NOK per år.

Oppsummert ser vi da at avhengig av scenario er for det første Telenors estimat for velferdsgevinsten grovt underestimert. Faktum er at i scenarioet med mest elastisk etterspørsel og lavest marginalkostnad finner vi en vridningsgevinst på hele 93 millioner NOK per år i 2007.

Tolker vi SDs illustrasjon som en innovasjonsdrevne effekt finner vi i tilsvarende scenario velferdseffekter i størrelsesorden 152-246 MNOK. Med andre ord, hvis et tredje mobilnett skulle gi innovasjon som reduserer marginalkostnadene med 1 øre så kan vi forvente en samfunnsøkonomisk gevinst i størrelsesorden 152-246 MNOK per år."

Selv om kun vridningseffekten på 93 millioner NOK per år legges til grunn vil det raskt overstige evt. samfunnsøkonomisk tap, uavhengig om det legges til grunn at tapet er nærmere 200 millioner NOK eller nærmere 650 millioner NOK. Dersom innovasjonsdrevne velferdseffekter i størrelsesorden 152-246 millioner NOK legges til grunn, vil evt. samfunnsøkonomisk tap dekkes opp enda raskere.

5. Termineringsfordel for å sikre nettverksinvestering

Telenor kommer med følgende påstand om termineringsfordelen:

"NWN og Tele2 bruker termineringsfordelen til å subsidiere egne kunder i sluttbrukermarkedet. Videre illustrerer dette at pengene fra termineringsfordelen ikke går til ytterligere nettutbygging."⁷

Foros, Steen og Fjell kommenterer påstanden slik:

"Videre er det vanskelig å se at en "lekkasje" i form av lavere brukspriser til sluttkundene er et samfunnsøkonomisk problem. For det første vil brukspriser nærmere de reelle marginalkostnadene gi en umiddelbar samfunnsøkonomisk gevinst. For det andre, kan det være at de mindre aktørene trenger å rekruttere en større kundebase for å være kommersielt bærekraftig på lengre sikt og ha muligheter for eget nett. Rekruttering av kunder er uløselig knyttet til nettverksinvesteringen fordi nettverksinvesteringen ikke vil bli lønnsom uten tilstrekkelig volum. Verdien av å rekruttere kunder er derfor en annen for en MNO enn for en MVNO. Med andre ord, utjevne noen av ulempene de står overfor sammenlignet med Telenor i sluttbrukermarkedet."⁸

⁷ Telenors klage av 18. oktober 2010, punkt 3.1

⁸ Bilag 1, side 18

Avslutningsvis kommenter Foros, Steen og Fjell Telenors påstander om krysssubsidiering på følgende vis:

”Asymmetrisk høyere termineringspriser kan derfor ha vært et avgjørende virkemiddel for at MVNOer har vokst seg store nok til å kunne ta steget videre å bygge eget nett. Om en del av merinntektene benyttes til å rekruttere kunder så medfører ikke dette en samfunnsøkonomisk kostnad slik Telenor hevder. Det er snarere en overføring av superprofitt fra de to store til kundene og til den fremtidige konkurransen.”⁹

Skulle det være spørsmål til ovenstående kan Frode Lillebakken (41 31 90 27) kontaktes.

Med vennlig hilsen
for Tele2 Norge AS



Trond Stryken
Teknisk direktør



Frode Lillebakken

⁹ Bilag 1, side 21