



Vedtak om utpeking av tilbydere med sterk
markedsstilling og pålegg om særskilte
forpliktelser i markedene for terminering av
tale i individuelle offentlige
mobilkommunikasjonsnett (marked 16)

19. september 2005

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	4
1 Innledning og bakgrunn	6
1.1 Rettslig utgangspunkt	6
1.2 Kort om prosessen.....	7
1.3 Dokumentets struktur	7
2 Vedtak om sterk markedsstilling.....	8
3 Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler.....	8
4 Gjeldende særskilte forpliktelser.....	9
5 Muligheter for duplisering av infrastruktur innenfor markedene for terminering av tale i mobilnett.....	11
6 Konkurransproblemer.....	11
6.1 Generelt om konkurransproblemer.....	11
6.2 Spesielt om konkurransproblemer innenfor markedene for terminering av tale i mobilnett.....	12
6.2.1 Samtrafikknektelse	12
6.2.2 Overprising.....	13
6.2.3 Stilltiende prissamarbeide	14
6.2.4 Prisdiskriminering	14
6.2.5 Diskriminering knyttet til andre forhold enn pris.....	15
6.2.6 Varsling av prisendringer mv.....	15
6.2.7 Krysssubsidiering.....	15
7 Generelt om valg av virkemidler.....	16
7.1 Asymmetrisk regulering av aktører med sterk markedsstilling	16
7.2 Forholdsmessighet.....	16
7.3 Samvirke mellom virkemidlene	17
8 Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser.....	17
8.1 Samtrafikk	18
8.1.1 Telenor Mobil.....	19
8.1.2 NetCom	21
8.1.3 Teletopia.....	22
8.1.4 Tele2.....	23
8.2 Ikke-diskriminering.....	24
8.2.1 Telenor Mobil.....	25
8.2.2 NetCom	26
8.2.3 Teletopia.....	27
8.2.4 Tele2.....	27
8.3 Offentliggjøring og standardtilbud.....	28
8.3.1 Telenor Mobil.....	29
8.3.2 NetCom	31
8.3.3 Teletopia.....	31
8.3.4 Tele2.....	32
8.4 Pris- og regnskapsregulering.....	33
8.4.1 Om aktuelle metoder for prisregulering.....	35
8.4.2 Kostnadsregnskap.....	38
8.4.3 Nettverkseksternaliteter.....	39
8.4.4 Telenor Mobil.....	42
8.4.5 NetCom	48
8.4.6 Teletopia.....	53
8.4.7 Tele2.....	55

8.5	Regnskapsmessig skille.....	57
8.5.1	Telenor Mobil.....	57
8.5.2	NetCom	58
8.5.3	Teletopia.....	58
8.5.4	Tele2.....	58
8.6	Vurdering av samlet effekt av særskilte forpliktelser	58
8.6.1	Telenor	59
8.6.2	NetCom	59
8.6.3	Teletopia.....	59
8.6.4	Tele2.....	59
8.7	Om antatte konsekvenser av virkemiddelbruken	59
9	Vedtak om pålegg om særskilte forpliktelser.....	60
9.1	Telenor ASA	60
9.1.1	Samtrafikk	60
9.1.2	Ikke-diskriminering	61
9.1.3	Offentliggjøring og standardavtale.....	61
9.1.4	Prisregulering	62
9.1.5	Kostnadsregnskap.....	62
9.2	NetCom	63
9.2.1	Samtrafikk	63
9.2.2	Ikke-diskriminering	63
9.2.3	Offentliggjøring og standardavtale.....	63
9.2.4	Prisregulering	64
9.2.5	Kostnadsregnskap.....	65
9.3	Teletopia.....	66
9.3.1	Samtrafikk	66
9.3.2	Offentliggjøring og standardavtale.....	66
9.4	Tele2.....	67
9.4.1	Samtrafikk	67
9.4.2	Offentliggjøring og standardavtale.....	67
10	Opphør av eksisterende forpliktelser.....	68
11	Vedtaketets virkningstidspunkt, klagemulighet mv.....	68

Vedlegg 1 - Analyse av markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett

Vedlegg 2 – Oppsummering av høringen av PTs varsel om vedtak i marked 16.

Vedlegg 3 – ESAs kommentarer 6. september 2005

Sammendrag

På bakgrunn av analyse av markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (heretter terminering av tale i mobilnett) samt varsel om vedtak og utkast til vedtak vil Post- og teletilsynet (PT), med hjemmel i ekomloven § 3-3, fatte vedtak om at Telenor, NetCom, Teletopia og Tele2 har sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i mobilnett.

PT identifiserer en rekke potensielle konkurranseproblemer innenfor markedene for terminering av tale i mobilnett. I stor grad er konkurranseproblemene relatert til tilstedeværelse av absolutte etableringshinder i de relevante markedene. Sammen med prinsippet om at det er den anropende part som betaler for en samtale ("calling party pays" – CPP), medvirker dette til at det i liten grad kan sies å foreligge incentiver til å ha lave priser på produktet terminering av tale i mobilnett, noe som ellers ville vært tilfellet i et konkurranseutsatt marked. Per i dag er det ikke mulig for konkurrerende tilbydere å tilby et konkurrerende produkt i markedene det her er tale om, og det er heller ikke sannsynlig at dette vil kunne skje innenfor en rimelig tidshorisont.

På bakgrunn av ovenstående vil PT regulere markedene for terminering av tale med utgangspunkt i prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument. PT vil dermed ha to hovedmålsettinger med reguleringen. For det første vil PT søke å i størst mulig grad legge til rette for effektiv bruk av den eksisterende infrastrukturen. For det andre vil PT forsøke å legge til rette for tilstrekkelig fortjeneste i den eksisterende infrastruktur slik at det gis incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og nyinvesteringer i nettet. For å oppnå de to ovennevnte målsettinger må det være tilstrekkelig tilgang til innsatsfaktorer på grossistnivå til en riktig pris. Det er således PTs mål at prisene for terminering av samtaler i mobilnett skal være effektive i samfunnsøkonomisk forstand. For å få et bedre informasjonsgrunnlag for fremtidig og mer langsiktig regulering, vil PT i 2006 utvikle en såkalt LRIC-modell for mobilterminering.

Etter å ha gjennomgått hensiktsmessigheten og forholdsmessigheten ved de ulike virkemidlene som står til rådighet ved ex-ante regulering, samt å ha vurdert høringsinstansenes og ESAs bemerkninger, har PT konkludert at følgende sett av særskilte forpliktelser skal pålegges overfor de ulike aktørene i markedet i kommende reguleringsperiode:

Telenor

I tillegg til plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk i form av terminering i Telenors mobilnett, blir Telenor gitt pålegg om ikke-diskriminering, offentliggjøring og standardtilbud. Videre pålegges Telenor prisreguleringsforpliktelser i form av maksimalpris i tråd med følgende tabell:

	Gjeldende pris*	1. november 2005 – 30. juni 2006	1. juli 2006 - 31. desember 2006
Maksimal pris per minutt i norske kroner (eks. mva)	0,73	0,68	0,65

Maksimalpris per minutt for Telenors pris for terminering av tale i mobilnett i perioden 1. november 2005 – 31. desember 2006. *Gjeldende pris er regnet for en samtale på to minutter.

Telenor blir også pålagt å føre kostnadsregnskap for terminering av tale.

NetCom

I tillegg til plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk i form av terminering i NetComs mobilnett, blir NetCom gitt pålegg om ikke-diskriminering, offentliggjøring og standardtilbud. Videre vil PT pålegge prisreguleringsforpliktelser i form av maksimalpris i tråd med følgende tabell:

	Gjeldende pris*	1. november 2005 – 30. juni 2006	1. juli 2006 - 31. desember 2006
Maksimal pris per minutt i norske kroner (eks. mva)	1,01	0,91	0,83

Maksimalpris per minutt for NetComs termineringspris i perioden 1. november 2005 – 31. desember 2006. *Gjeldende pris er regnet for en samtale på to minutter.

NetCom pålegges også å føre kostnadsregnskap for terminering av tale.

Teletopia

I tillegg til plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk i form av terminering i Teletopias mobilnett, blir Teletopia underlagt krav om offentliggjøring og standardtilbud.

Tele2

I tillegg til plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk i form av terminering i Tele2s virtuelle mobilnett, blir Tele2 underlagt krav om offentliggjøring og standardtilbud.

1 Innledning og bakgrunn

I lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) §§ 3-2 og 3-3 er Post- og teletilsynet (PT) pålagt å analysere de ulike markedene for elektronisk kommunikasjon og identifisere tilbydere med sterk markedsstilling. Dersom det upekes én eller flere tilbydere med sterk markedsstilling, skal det pålegges minst én særskilt forpliktelse utover de generelle forpliktelser som følger av ekomloven med forskrifter. Tilbyderne med sterk markedsstilling i markedene for elektroniske kommunikasjonsnett- og tjenester vil gjennom det nye regelverket bli pålagt ulike særskilt forpliktelser, basert på en konkret vurdering av hvert enkelt marked og de aktuelle tilbydernes posisjon i dette markedet. I det følgende vil disse omtales som særskilte forpliktelser.

I sin analyse av markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (heretter terminering av tale i mobilnett)¹ konkluderte PT med at Telenor ASA (Telenor), NetCom as (NetCom), Tele2 Norge AS (Tele2) og Teletopia Mobile Communications AS (Teletopia) har sterk markedsstilling i de respektive termineringsmarkedene. I varsel om vedtak av 31. mars 2005 la PT frem forslag om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og hvilke særskilte forpliktelser som skal pålegges disse. Samtidig ble opphør av gjeldende forpliktelser varslet.

PT mottok hørings svar fra Konkurransetilsynet, NetCom, Tele2, Telenor og Teletopia. På bakgrunn av disse kommentarene fremla PT et utkast til vedtak som utpeker tilbyder med sterk markedsstilling, pålegger nye og opphever gjeldende forpliktelser. Utkast til vedtak ble oversatt til engelsk og notifisert EFTA Surveillance Authority (ESA) 5. august 2005, jf. rammedirektivet artikkel 7² og ESAs artikkel 7-anbefaling³. PT mottok ESAs kommentarer 6. september 2005. Disse kommentarene er hensyntatt i dette vedtaket.

Vedtaket vil på vanlig måte kunne påklages av aktører med rettslig klageinteresse i tråd med forvaltningslovens regler (§§ 28 og 29) og ekomloven § 11-6.

1.1 Rettslig utgangspunkt

Det regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon bygger på fem direktiver vedtatt av Den Europeiske Union (EU).⁴ Direktivene trådte i kraft for Norge 1. november 2004. Direktivene er implementert i norsk rett gjennom ekomloven og tilhørende forskrifter, ikke minst forskrift 16. februar 2004 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften).

¹ Se vedlegg 1.

² Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive).

³ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 14 July 2004 on notifications, time limits and consultations provided for in Article 7 of Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services

⁴ Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive); Directive 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive); Directive 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive); Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive); Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications).

Frem til nå har tilbydere med sterk markedsstilling vært pålagt et sett av særskilte forpliktelser som i hovedsak har fulgt direkte av lov 23. juni 1995 nr. 39 om telekommunikasjon (teleloven) og forskrift 5. desember 1997 om offentlig telenett og offentlig teletjeneste (offentlignettforskriften). I henhold til det nye regelverket vil forpliktelsene for tilbydere med sterk markedsstilling fastsettes individuelt. Fastsettelsen skjer etter en konkret vurdering med bakgrunn i markedsanalyse og med en begrenset fremadskuende tidshorison,⁵ med andre ord en mer dynamisk tilpassing enn tidligere. Særlig må det tas hensyn til den antatte konkurransestimulerende effekt av de relevante virkemidlene. Plikter skal derfor i større grad enn tidligere tilpasses den enkelte tilbyder og de spesifikke konkurranseproblemer som gjør seg gjeldende i det relevante markedet. Dette innebærer at vurderingene vil være mer omfattende enn tidligere. Det betyr likevel ikke at PT nødvendigvis må falle ned på et annet valg av regulatoriske forpliktelser enn de som fulgte av tidligere regelverk.

Ved valget av særskilte forpliktelser har PT tatt tilbørlig hensyn til de retningslinjer og prinsipper som er redegjort for i PTs virkemiddeldokument av 14. oktober 2004.⁶ PTs virkemiddeldokument bygger på dokumentet "Common Position on the approach to Appropriate remedies in the new regulatory framework", utformet av European Regulators Group for electronic communications networks and services, ERG.⁷ De retningslinjer og prinsipper som er nedfelt i ERGs virkemiddeldokument skal stimulere utviklingen av det indre markedet for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, samt tilrettelegge for en enhetlig og konsistent praktisering av regelverket i de ulike medlemsland. Dokumentet vil derfor ha rettskildemessig betydning for arbeidet som gjøres av PT. Dette er omtalt nærmere i PTs virkemiddeldokument, hvor de prinsipper PT følger i arbeidet med pålegg av forpliktelser etter det nye regelverket behandles nærmere.

1.2 Kort om prosessen

Analysen av markedene for terminering av tale i mobilnett ble først sendt på høring 3. mai 2004. PT mottok høringsuttalelser fra Konkurransetilsynet, NetCom, TDC Norge AS, Tele2, Telenor og Teletopia. Disse er vurdert og innarbeidet i analysen som er i vedlegg 1.

Varsel om vedtak ble sendt ut 31. mars 2005. PT mottok høringsuttalelser fra Konkurransetilsynet, NetCom, Tele2, Telenor og Teletopia. Kommentarene er vurdert og innarbeidet i dette vedtaket. I tillegg er det utformet et eget dokument hvor de viktigste høringsuttalelsene er oppsummert og kommentert, se vedlegg 2.

Utkast til vedtak ble notifisert ESA 5. august 2005. PT mottok ESAs kommentarer 6. september 2005, se vedlegg 3.

1.3 Dokumentets struktur

Dette vedtaket består av et hoveddokument, med selve påleggene og bakgrunn og begrunnelse for disse, samt tre vedlegg. Vedlegg 1 er den reviderte og oppdaterte analysen av markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett, mens vedlegg 2 gir en oppsummering av høringen av PTs varsel om vedtak for dette markedet. ESAs kommentarer til utkast til vedtak er inntatt som vedlegg 3.

⁵ Se nærmere om tidshorison i ESAs retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling, punkt 20.

⁶ Dokumentet er publisert på PTs nettsted www.npt.no under menyvalget SMP.

⁷ ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the new regulatory framework.

Dokumentet ble vedtatt 1. april 2004, og er publisert på ERGs nettsted:
http://www.erg.eu.int/doc/whatsnew/erg_0330rev1_remedies_common_position.pdf.

Kapittel 2 inneholder utkast til vedtak om sterk markedsstilling. Utpeking av aktører med sterk markedsstilling er utformet på bakgrunn av markedsanalysen i vedlegg 1. Kapittel 3 gir en kort oversikt over det regulatoriske rammeverket for valg av virkemidler, mens kapittel 4 gir en oversikt over gjeldende særskilte forpliktelser knyttet til samtrafikk i mobilnett. I kapittel 5 diskuteres muligheten for fremvekst av bærekraftig konkurranse innenfor det relevante markedet, en problemstilling som er av stor betydning for valg av særskilte forpliktelser, jf. også PTs virkemiddeldokument. Kapittel 6 gir en oversikt over konkurranseproblemer i markedene for terminering av tale i mobilnett. I denne oversikten har PT tatt utgangspunkt i oversikten over konkurranseproblemer som er beskrevet i PTs virkemiddeldokument. Kapittel 7 gir en omtale av en del generelle forhold omkring valg av virkemidler. Kapittel 8 er det mest omfattende kapittelet i dokumentet. Der gjør PT rede for valg av virkemiddelbruk, på bakgrunn av de forutgående kapitlene og markedsanalysen i vedlegg 1. På bakgrunn av denne gjennomgangen er selve påleggene om særskilte forpliktelser formulert i kapittel 9, mens opphør av eksisterende forpliktelser fremkommer i kapittel 10. Informasjon om klagefrist mv. fremgår av kapittel 11.

2 Vedtak om sterk markedsstilling

På bakgrunn av analyse av markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett, varsel om vedtak og utkast til vedtak fatter PT med hjemmel i ekomloven § 3-3 vedtak om at både Telenor ASA, NetCom as, Teletopia Mobile Communications AS og Tele2 Norge as har sterk markedsstilling i de respektive markedene:

- Telenor ASA: Terminering av tale i Telenor ASAs mobilkommunikasjonsnett
- NetCom as: Terminering av tale i NetCom as' mobilkommunikasjonsnett
- Teletopia Mobile Communications AS: Terminering av tale i Teletopia Mobile Communications AS' mobilkommunikasjonsnett
- Tele2 Norge AS: Terminering av tale i Tele2 Norge AS' virtuelle mobilkommunikasjonsnett

For den nærmere begrunnelse for vedtaket vises det til analysen som er inntatt i vedlegg 1.

3 Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler

Det følger av ekomloven § 3-4 første ledd at tilbyder som har sterk markedsstilling skal pålegges én eller flere særskilte plikter som følger av §§ 4-1, 4-4, 4-5, 4-6, 4-7, 4-8 og 4-9. Relevante forpliktelser for markedene for terminering av tale i mobilnett er:

- Tilgangsfpliktelser, jf. ekomloven §§ 4-1, 4-2, 4-4 og 4-5
- Krav om ikke-diskriminering, jf. ekomloven § 4-7
- Krav om standardtilbud, jf. ekomloven § 4-6
- Krav om transparens, jf. ekomloven §§ 4-6 og 4-8
- Prisregulering og krav om kostnadsregnskap, jf. ekomloven § 4-9
- Krav om regnskapsmessig skille, jf. ekomloven § 4-8

I særlige tilfeller kan det også pålegges plikter utover det som følger av disse bestemmelsene, forutsatt at konsultasjonsprosedyren i ekomloven § 9-3 følges.

PT har i sitt virkemiddeldokument redegjort for hvilke prinsipper som generelt vil være styrende for PTs valg av virkemidler:

- Prinsipp 1 Det skal utformes begrunnede vedtak i samsvar med tilsynsmyndighetenes forpliktelser etter direktivene.
- Prinsipp 2 Forbrukeres interesser skal ivaretas når duplisering av infrastruktur ikke antas å være mulig.
- Prinsipp 3 I markeder der PT vurderer det som sannsynlig at duplisering av infrastruktur vil kunne oppnås over tid, vil PT sørge for at virkemiddelbruken støtter opp under overgangen frem mot et marked med bærekraftig konkurranse.
- Prinsipp 4 Forpliktelser skal utformes slik at de gir incentiver til etterlevelse.

Det er adgang til å pålegge forpliktelser både på grossist- og sluttbrukernivå. Det følger imidlertid av ekomloven § 4-10 og USO-direktivet artikkel 17 nr. 1 at regulering på sluttbrukernivå bare kan fastsettes når det er sannsynlig at regulering på grossistnivå ikke vil være tilstrekkelig til å nå målene med reguleringen.

I samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og EU-rettens forholdsmessighetsprinsipp, skal eventuelle forpliktelser PT pålegger tilbydere med sterk markedsstilling være egnet til, og ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å fremme ekomlovens formål. De grunnleggende formål i ekomloven er nedfelt i § 1-1, som lyder:

”Lovens formål er å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon.”

I tillegg til det grunnleggende formålet, er det oppstilt en spesiell formålsbestemmelse i § 3-4 tredje ledd. Bestemmelsen slår fast særlige, relevante hensyn ved bruk av særskilte forpliktelser:

”Plikter etter første og annet ledd som pålegges i det enkelte tilfelle skal være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse, samt legge forholdene til rette for nasjonal og internasjonal utvikling i markedet. Myndigheten kan endre pålagte plikter.”

4 Gjeldende særskilte forpliktelser

Per i dag er det bare tilbydere med sterk markedsstilling i det totale nasjonale samtrafikkmarkedet som er underlagt særskilte forpliktelser. PT fattet 2. juni 1998 vedtak der det ble konstatert at Telenor Mobil⁸ hadde sterk markedsstilling i det totale nasjonale samtrafikkmarkedet.⁹ Tilsvarende vedtak ble fattet overfor NetCom¹⁰ 6. mai 2003.¹¹ Vedtakene er hjemlet i teleloven § 2-1. I henhold til overgangsbestemmelsen i ekomloven § 13-2 første ledd gjelder disse vedtakene inntil nye markedsanalyser er gjennomført og nye enkeltvedtak med hjemmel i ekomloven er fattet.

⁸ Telenor Mobil er et heleid datterselskap av Telenor ASA (Telenor). Da dette dokumentet omhandler marked relatert til mobilvirksomhet i Norge, vil det imidlertid i det følgende bli henvist til ”Telenor Mobil”.

⁹ Jf. PTs sak nr. 199710239.

¹⁰ NetCom as er et heleid datterselskap av TeliaSonera AB (TeliaSonera). Da denne markedsanalysen omhandler marked relatert til mobilvirksomhet i Norge, vil det imidlertid i det følgende bli henvist til ”NetCom”.

¹¹ Jf. PTs sak nr. 200204655.

Ettersom verken Teletopia eller Tele2 er identifisert som tilbydere med sterk markedsstilling etter gjeldende regler, betyr dette at disse tilbyderne i sin helhet er unntatt særskilte forpliktelser. De er imidlertid i likhet med Telenor Mobil og NetCom underlagt et sett av generelle forpliktelser. Vi kommer ikke nærmere inn på disse forpliktelsene her.

De særskilte forpliktelser som i dag gjelder for Telenor Mobil og NetCom er i hovedsak opplistet nedenfor. Vi gjør oppmerksom på at disse forpliktelsene gjelder for det totale nasjonale samtrafikkmarkedet, som dermed skiller seg fra markedene som er definert etter det nye regelverket. Gjeldende forpliktelser er som følger:

- Plikt til å etterkomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk, jf. offentlignettforskriften § 4-3 første ledd. Dette innebærer en kontraheringsplikt. Rimelighetsvurderingen tar utgangspunkt i hensynet til alle-til-alle-kommunikasjon og de øvrige formål lovfestet i henholdsvis teleloven § 1-3 og offentlignettforskriften § 1-1.
- Plikt til å tilby samtrafikk til kostnadsorienterte priser, jf. offentlignettforskriften § 4-3 tredje ledd annet punktum. Metoden for kostnadsorientert prisfastsettelse beskrives i offentlignettforskriften § 3-8 der bl.a. krav om objektivitet og ikke-diskriminering ved prisfastsettelsen er påpekt. I tillegg er det også bestemt at tjenestene ikke skal være koblet på en måte som gjør at man må betale for tjenester, funksjoner eller ytelser som er unødvendige for tjenesten det er anmodet om. PT har kun én gang fattet vedtak om prisreduksjon for terminering i mobilnett, mot Telenor i mai 2001.¹² Se for øvrig punkt 2.2 i markedsanalysen for terminering av tale i mobilnett.
- Plikt til å føre kostnadsregnskap for terminering av tale, jf. offentlignettforskriften § 3-9, jf. § 3-8. PT har fattet vedtak overfor Telenor og NetCom om å føre kostnadsregnskap og hvor det kreves at terminering i mobilnett er skilt ut som egen produktgruppe.¹³
- Plikt til å utarbeide og offentliggjøre standard samtrafikktilbud, herunder plikt til å tilpasse tilbudet etter markedets etterspørsel, jf. offentlignettforskriften § 4-3 fjerde ledd.
- Plikt til å gi minimum to måneders forhåndsvarsel til berørte sluttbrukere og tilbydere ved endringer i eksisterende tilbud, jf. offentlignettforskriften § 3-5. Varslingsplikten ble i PTs vedtak 19. november 2004 redusert til én måned for Telenors vedkommende.¹⁴

Uavhengig av om en tilbyder anses å ha sterk markedsstilling eller ikke, er alle tilbydere av terminering av tale i mobilnett pålagt en generell forhandlingsrett og -plikt om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 første ledd, og tidligere offentlignettforskriften § 4-2. Alle tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste plikter å forhandle om samtrafikk. Denne forhandlingsplikten gjelder derfor både for Telenor, NetCom, Tele2 og Teletopia.

¹² PTs sak nr. 200103454.

¹³ PTs vedtak av 10. desember 2004 om føring av produktregnskap for NetCom (sak nr. 200404709) og PTs vedtak av 10. desember 2004 for føring av produktregnskap for Telenor (sak nr. 200404749).

¹⁴ PTs sak nr. 200406575.

5 Muligheter for duplisering av infrastruktur innenfor markedene for terminering av tale i mobilnett

Det følger av redegjørelsen for prinsipp 2 og 3 i PTs virkemiddeldokument at det vil være sentralt for valg av virkemidler hvorvidt duplisering av infrastrukturen som nyttes i det relevante markedet anses mulig eller ikke (dvs. om det er sannsynlig eller ikke å få til bærekraftig infrastrukturkonkurranse). Dersom markedet omfattes av prinsipp 2, vil det normalt være nødvendig og legitimt å operere med et strengere sett av regulatoriske forpliktelser.¹⁵

Markedene for terminering av tale i mobilnett er noe særegne når det gjelder valg mellom prinsipp 2 eller 3. Markedene kan betraktes som unntak med hensyn til valg mellom prinsippene 2 og 3. Selv om det er mulig å oppnå infrastrukturbasert konkurranse i mobilmarkedet i form av flere konkurrerende mobilnett, vil likevel ikke dette avhjelpe konkurranseproblemene i marked 16. Årsaken til dette er at det ikke er mulig for andre enn tilbyderer som kontrollerer det fysiske eller virtuelle nettverket å tilby terminering til sluttbrukere i dennes nett. Tilbyderne befinner seg derfor i en monopolsituasjon hva angår terminering.

At konkurranse på infrastrukturnivå ikke vil være egnet til å avhjelpe de potensielle konkurranseproblemer som er identifisert ovenfor, må etter PTs mening medføre at markedene for terminering av tale i mobilnett reguleres etter prinsipp 2. Hovedbegrunnelsen for dette er at det innen en rimelig tidshorisont ikke er grunn til å forvente at konkurranseproblemene som er identifisert i kapittel 6 vil bli redusert som følge av økt konkurranse i termineringsmarkedene.

Ettersom markedene for terminering av tale i mobilnett omfattes av prinsipp 2, vil PT ha to hovedmålsettinger med reguleringen. For det første vil PT søke å i størst mulig grad legge til rette for effektiv bruk av den eksisterende infrastrukturen. For det andre vil PT søke å legge til rette for tilstrekkelig fortjeneste i den eksisterende infrastruktur slik at det gis incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og nyinvesteringer i nettet.

For å oppnå de to ovennevnte målsettinger må det være tilstrekkelig tilgang til innsatsfaktorer på grossistnivå til riktig pris. Når duplisering ikke er sannsynlig eller aktuelt, er det ikke grunn til å innrette tilgangsprisen med sikte på også å gi incentiver til å bygge alternativ infrastruktur.

Imidlertid kan det være hensiktsmessig å se virkemiddelbruken i marked 16 i sammenheng med et ønske om å legge til rette for duplisering av infrastruktur og bærekraftig konkurranse i marked 15. Spesielt bør virkemiddelbruken i marked 16 ikke gjøre det vanskeligere for nye nettverksoperatører å få fotfeste i det norske mobilmarkedet.

6 Konkurransproblemer

6.1 Generelt om konkurranseproblemer

Særskilte forpliktelser som pålegges tilbydere med sterk markedsstilling skal være egnet til å bøte på aktuelle og/eller potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet. Med konkurranseproblemer forstås enhver atferd fra en tilbyder med sterk markedsstilling som har til hensikt enten å drive konkurrenter ut av markedet, forhindre at potensielle konkurrenter går

¹⁵ Se nærmere om prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument.

inn i markedet og/eller å utnytte forbrukere. Bruk av særskilte forpliktelser etter det nye regelverket er ikke betinget av at utnyttelse av markedsrett faktisk finner sted. Det er tilstrekkelig at det potensielt kan oppstå et konkurranseproblem under gitte forhold.¹⁶

I PTs virkemiddeldokument er det gitt en generell beskrivelse av potensielle konkurranseproblemer innenfor de relevante markeder identifisert av PT. Dokumentet identifiserer 27 standard konkurranseproblemer og bygger på praktiske erfaringer fra tilsynsmyndighetene i Europa.¹⁷

6.2 Spesielt om konkurranseproblemer innenfor markedene for terminering av tale i mobilnett

Det er flere potensielle konkurranseproblemer i markedene for terminering av tale i mobilnett. Noen av disse er identifisert PTs virkemiddeldokument, i kategori 4 av konkurranseproblemer (terminering).¹⁸ Disse er sammenfallende med konkurranseproblemer som er identifisert for terminering i mobilnett i ERGs virkemiddeldokument.¹⁹ Konkurranseproblemer som omtales nedenfor, er langt på vei de samme som er identifisert i disse dokumentene. Imidlertid har PT her også identifisert noen flere potensielle konkurranseproblemer og dessuten endret noe på rekkefølgen i presentasjonen av disse.

Konkurranseproblemer som er identifisert nedenfor har først og fremst sin bakgrunn i at tilbyderer som har kunder der samtaler skal termineres, og som kontrollerer muligheten for terminering, har monopolstilling i det relevante markedet. Videre eksisterer det innenfor markedsanalysens tidshorisont uoverstigelige tekniske etableringshindringer. Prinsippet med at det er den som ringer som betaler (*Calling Party Pays*, heretter forkortet CPP), reduserer også muligheten for at fungerende konkurranse kan presse prisene nedover. Disse forholdene kan karakteriseres som kjerneproblemer i de relevante markedene.

Konkurranseproblemer *samtrafikknektelse* og *diskriminering knyttet til andre forhold enn pris* er først og fremst relatert til samtrafikkavtaler og generell atferd. Dersom vi følger begrepsbruken i PTs og ERGs virkemiddeldokument, vil de strategiske variablene her være samtrafikkavtale, kvalitet etc. De resterende konkurranseproblemer nedenfor er alle relatert til prisene for terminering av samtaler. Men andre ord er de strategiske variablene her termineringsprisene.

6.2.1 Samtrafikknektelse

En tilbyder vil i de fleste tilfeller ha et incitament til å tilby samtrafikk i form av terminering. Nytteverdien av et nettverk øker med antall brukere som er tilknyttet det, noe som tilsier at mobiloperatørene vil ønske å inngå samtrafikkavtaler med andre. For eksempel vil tilbydere med få sluttbrukere normalt se seg tjent med å terminere samtaler fra tilbydere med et stort sluttbrukervolum. På denne måten vil flere personer ha mulighet for å kontakte den mindre tilbyderens sluttbrukere, noe som får tjenesten til å fremstå som mer attraktiv for disse enn hvis kun et fåtall personer hadde mulighet for å anrope dem.

¹⁶ ERGs virkemiddeldokument s. 27: "As the imposition of remedies in the new regulatory framework does not presuppose that an abuse of market power has actually occurred, the problems identified should be regarded as potential or possible competition problems which can be assumed to emerge under particular circumstances."

¹⁷ Se PTs virkemiddeldokument punkt 4.2.

¹⁸ Se PTs virkemiddeldokument punkt 4.1-4.4.

¹⁹ Se ERGs virkemiddeldokument kapittel 2. De fire konkurranseproblemer som i ERGs virkemiddeldokument er identifisert i forhold til terminering i mobilnett er: stilltiende prissamarbeide (tacit collusion), overpris (excessive pricing), prisdiskriminering (price discrimination) og samtrafikknektelse (refusal to deal/denial to interconnect).

Det vil imidlertid kunne lønne seg for en tilbyder å nekte samtrafikk i form av terminering. Særlig kan dette være aktuelt overfor mindre tilbydere, hvor det uansett ikke vil forringe kvaliteten av egen mobiltjeneste nevneverdig selv om sluttbrukere i de mindre tilbydernes nett ikke har mulighet til å anrope den nektende tilbyderens sluttbrukere. Slike samtrafikknektelser vil kunne representere et betydelig konkurranseproblem for de det rammer, og spesielt mindre tilbydere. I tillegg vil samtrafikknektelser kunne resultere i redusert brukervelferd ved at målsetningen om alle-til-alle-kommunikasjon ikke nås. En slik samtrafikknektelse kan også slå tilbake på netteieren fordi sluttbrukerne opplever redusert brukervelferd, noe som medfører lavere betalingsvilje.

For markedsaktører med begrenset kundevolum og økonomi kan det i en startfase være ønskelig å inngå indirekte avtale om samtrafikk (såkalt indirekte tilknytning) i stedet for å forhandle direkte om samtrafikk med samtlige aktører som tilbyr terminering i mobilnett. Med indirekte tilknytning forstås at en aktør via en tredjepart gis mulighet til å ha samtrafikk med en annen tilbyder. Ved å inngå avtale om indirekte tilknytning vil kostnadene relatert til å fremforhandle samtrafikkavtaler samt kostnader ved å etablere direkte samtrafikk kunne reduseres ettersom det i praksis vil være tilstrekkelig å forhandle avtale om samtrafikk med kun én annen part. Dersom det ikke gis mulighet for samtrafikk med andre mobilnett gjennom indirekte tilknytning, vil dette i praksis kunne fungere som en etableringshinder og dermed utgjøre et konkurranseproblem.

Etter hvert som tilbydere som benytter seg av indirekte samtrafikk får et større volum, kan det være ønskelig for disse å etablere direkte avtaler om samtrafikk, for derved å unngå et fordyrende mellomledd. Nektelse av henholdsvis indirekte og/eller direkte samtrafikk med mobiltilbydere representerer derfor etter PTs vurdering et ytterligere potensielt konkurranseproblem.

Siden ekomloven § 4-2 inneholder en uttrykkelig bestemmelse om plikt for tilbydere med sterk markedsstilling til å inngå samtrafikkavtaler, mener PT at tilgangsnektelse vil være et lite reelt konkurranseproblem.

Et forhold som er nært beslektet med samtrafikknektelse er at en tilbyder som ikke har incentiv til å inngå avtale om samtrafikk, vanskeliggjør avtaleinngåelse gjennom å ta i bruk ulike former for *uthalelsestaktikk*. Typisk vil slike taktikker kunne tas i bruk hvor det foreligger en plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk, men hvor det ikke er bestemt noe om hvor tidseffektive forhandlingene skal være. Trenering kan dermed utgjøre et ikke ubetydelig konkurranseproblem, selv om selve tilgangsforpliktelsen er lovfestet.

6.2.2 Overprising

Tilbydere med sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i mobilnett har både mulighet og incentiv til å sette termineringspriser som er høyere enn de underliggende kostnadene skulle tilsi. Det vil si at prisene kan bli høyere enn de ville vært i et marked med virksom konkurranse. Høye priser kan spesielt ramme fastnettoperatører, som bare i begrenset grad konkurrerer med mobiloperatørene på sluttbrukernivå. Fastnettoperatørene må betale uforholdsmessige høye mobiltermineringspriser. Dette gir seg utslag i høye sluttbrukerpriser for å ringe fra fastnett til mobilnett.

Noen eksempler på priser fra Norge kan illustrere dette problemet: Prisen for å ringe med Telenors Basis-abonnement fra fastnettelefon til fastnettelefon er i underkant av 0,18 kr per minutt i perioden kl 8-17 på hverdager.²⁰ Telenors termineringspriser i fastnettet er om lag

²⁰ Alle prisene i eksemplet og i resten av dokumentet er i norske kroner (NOK) og eksklusive merverdiavgift dersom ikke noe annet er spesifisert.

0,03-0,06 kr per minutt.²¹ Sluttbrukerprisen å ringe fra Basis-abonnementet til mobilabonnenter i nettet til Telenor Mobil nett er ca. 0,95 kr per minutt, mens prisen for å ringe abonnenter i nettet til NetCom er ca. 1,30 kr per minutt. Sluttbrukerprisene for samtaler til abonnenter i det virtuelle mobilnettet til Tele2 og mobilnettet til Teletopia er enda høyere. Disse tilbyderne har også høyere termineringspriser enn Telenor Mobil og NetCom. Mobiltermineringsprisene utgjør dermed en stor andel av prisene for å ringe fra fastnettelefoner til mobiltelefoner. Dersom disse termineringsprisene ligger vesenlig over priser som reflekterer de underliggende kostnader, er det klart at prisingen kan ha uheldige konsekvenser med hensyn til ressursbruk. Spesielt kan det bli færre og kortere samtaler fra fastnettet til mobilnettene enn det som er ønskelig ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.²²

Konklusjonen hadde blitt det samme om vi hadde sett på priser for andre fastnetttilbydere eller tilbydere av bredbåndstelefoner: Høye mobiltermineringspriser er med på å holde sluttbrukerprisene for samtaler fra fastnett til mobilnett på et høyt nivå. Overprising utgjør derfor etter PTs syn et konkurranseproblem i markedene for terminering av tale i mobilnett.

6.2.3 Stilltiende prissamarbeide

Tilbydere som konkurrerer på sluttbrukernivå vil kunne fastsette gjensidig favoriserende termineringspriser som i realiteten innebærer stilltiende prissamarbeid. Dette kan typisk være tilfelle dersom mobiloperatører setter resiproke og høye termineringspriser, gitt at deres termineringspriser ikke er regulerte. Mobiloperatørene har ofte omtrent samme trafikkvolum mellom nettene, og betaling for terminering mellom nettene utligner seg derfor hvis prisen i begge retninger er den samme. Siden Telenor Mobil har vært regulert i mange år og hatt en vesentlig lavere termineringspris enn NetCom, har stilltiende prissamarbeid ikke vært et reelt konkurranseproblem i Norge de siste årene. Like fullt vil stilltiende prissamarbeid etter PTs mening utgjøre et potensielt konkurranseproblem, dersom termineringsprisene ikke reguleres.

6.2.4 Prisdiskriminering

Prisdiskriminering mellom eksterne tilbydere

En tilbyder vil kunne ha incentiv til å gi bedre vilkår til enkelte eksterne tilbydere enn andre. For eksempel kan det tenkes at tilbyder vil ha ønske om å kreve høyere pris fra en tilbyder som utgjør en større potensiell trussel enn øvrige virksomheter og/eller lavere pris fra egen virksomhet enn fra andre virksomheter. Forskjellsbehandling mellom eksterne tilbydere vil kunne resultere i økte kostnader for enkelte tilbydere og kan i ytterste konsekvens lede til utestengelse fra markedet. Prisdiskriminering mellom eksterne tilbydere utgjør derfor et potensielt konkurranseproblem.

Prisdiskriminering mellom nettinterne og eksterne anrop

Et forhold som utgjør et potensielt konkurranseproblem er at en tilbyder med sterk markedsstilling prisdiskriminerer mellom nettinterne anrop og anrop fra andre mobilnett. Det potensielle problemet vil ha størst betydning når det gjelder mobiltilbydere som har forholdsvis store andeler av den totale kundemassen. I slike tilfeller tar den aktuelle store tilbyderen en høy termineringspris for samtaler fra andre mobiloperatører, mens tilbyderen implisitt har en lav termineringspris for nettinterne samtaler. Slik prising gir en høy kostnad for andre operatører ved terminering i det aktuelle nettet. Dermed blir tilsvarende

²¹ Termineringsprisen er her avhengig av om trafikken er i eller utenfor samtrafikkområdet og i hvilken tidsperiode den skjer.

²² Effektivitetstapet som skyldes at prisene er høyere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt (ofte eksemplifisert med over marginalkostnaden) kalles gjerne *dødvektstapet*.

sluttbrukerpriser høye, eller de konkurrerende tilbyderne kan stå overfor såkalte *prisklemmer*. Sluttbrukerprisene for nettinterne samtaler hos den store tilbyderen blir på den annen side billigere. Dette kan gi konkurransefortrinn for den store operatøren (hvor man som sluttbruker vil kunne nå mange andre brukere ved nettinterne anrop) og være en ulempe for de små tilbyderne. Ulempen vil være større jo høyere den eksterne mobiltermineringsprisen er, alt annet gitt. Slik prising kan fungere som en etableringshindring. Høye termineringspriser hos tilbydere med store andeler av kundemassen kan gjøre det vanskeligere for nye å komme inn i markedet.

6.2.5 Diskriminering knyttet til andre forhold enn pris

En tilbyder med sterk markedsstilling kan ha incentiv til å forskjellsbehandle egen eller tilknyttet virksomhet og andres virksomheter for å gjøre det vanskeligere for konkurrerende virksomheter å opptre i markedet. Diskrimineringen kan gjelde både hvilke samtrafikkjenester som tilbys, kvalitet på tekniske grensesnitt, servicenivå, kvalitet på informasjon osv. Det kan også tenkes å foreligge incitament for en aktør til å trenere samtrafikkforhandlingene og å stille utilbørlige krav knyttet til samtrafikk (garanti, bundling etc.). Slik forskjellsbehandling kan fungere som etableringshindringer og/eller skape konkurransevriddinger i markedet og dermed utgjøre et potensielt konkurranseproblem.

6.2.6 Varsling av prisendringer mv.

Termineringspriser vil normalt utgjøre en betydelig del av sluttbrukerprisene knyttet til en samtale som termineres i mobilnett. Dersom en tilbyder setter opp sine termineringspriser uten at tilbydere som kjøper terminering fra denne rekker å gjenspeile prisøkningene i sine sluttbrukerpriser, vil dette derfor kunne medføre at deres marginer svekkes i en periode. Det følger av ekomloven § 2-4 at en tilbyder må varsle om endringer i tjenesten, herunder pris, senest én måned før endringen iverksettes. Av ekomloven § 1-8 følger det at samme varslingsfrist gjelder overfor sluttbrukere. Dersom de to bestemmelsene ses i sammenheng, vil det i praksis være umulig for en tilbyder å reflektere prisendringer i sine egne sluttbrukerpriser dersom endringen av termineringspris varsles med kun én måneds varsel. Gitt den store betydningen termineringsprisen vil ha for prisingen av samtaleproduktet samlet sett, kan dette representere et konkurranseproblem.

Det kan også tenkes at en tjeneste endres i sitt innhold, uten at dette nødvendigvis resulterer i endringer av prisen. Også endringer av tjenesten vil kunne føre til endringer i sluttbrukerproduktet som bør varsles forut for at endringene skjer. Dersom en tilbyder ikke rekker å gjøre dette, kan det skape frustrasjon og misnøye som svekker tilbyderens omdømme i markedet. Dette vil i så fall også utgjøre et potensielt konkurranseproblem.

6.2.7 Krysssubsidiering

Etter PTs vurdering er det viktig ved vurderingen av hvilke konkurranseproblemer som finnes innen markedene for terminering av tale i mobilnett å se på sammenhengen med markedet for tilgang og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 15). Ettersom termineringsprisen normalt vil utgjøre en vesentlig komponent i mobiloperatørens inntektsgrunnlag, har reguleringen av denne i praksis stor betydning for mobiloperatørers spillerom innen marked 15.

Inntekter fra terminering i mobilnett benyttes for å krysssubsidiere egen virksomhet i marked 15 eller øvrige virksomhetsområder. Slik krysssubsidiering kan gi opphav til ineffektiv samfunnsøkonomisk ressursbruk og konkurransevridding som kan være uheldig for den langsiktige konkurransen i mobilmarkedet. Likevel vil krysssubsidiering i noen tilfeller kunne være positivt, særlig for tilbydere i en etableringsfase. For eksempel vil gode marginer hentet

fra terminering kunne benyttes for å finansiere subsidiering av mobiltelefoner mv. som, forutsatt at telefonen bundles med et mobilabonnement, kan bidra til å skape økt konkurranse i det totale mobilmarkedet. PT mener likevel uheldig kryssubsidiering bør avdekkes for å unngå at slik praksis vil kunne utgjøre et konkurranseproblem. Ved prisregulering med utgangspunkt i informasjon om kostnader ved produksjon av terminering vil det være en risiko for at tilbydere kan overføre kostnader fra andre produkter/tjenester til terminering ved kalkulering av kostnadsgrunnlaget. Dette vil medføre at kostnadsgrunnlaget for terminering ikke reflekterer de reelle kostnadene knyttet til terminering og dermed forårsake at prisen for terminering settes høyere enn hva den burde vært.

7 Generelt om valg av virkemidler

I det følgende gjør vi rede for enkelte forhold av generell karakter knyttet til valg av virkemidler i markedene for terminering av tale i mobilnett. Konkret valg av særskilte forpliktelser er nærmere redegjort for i kapittel 8.

7.1 Asymmetrisk regulering av aktører med sterk markedsstilling

Selv om samtlige tilbydere i markedene for terminering av tale i mobilnett har sterk markedsstilling, er det ikke gitt at de bør pålegges identiske forpliktelser. PT vil ha adgang til å tillemppe en såkalt asymmetrisk regulering der enkelte tilbydere pålegges et strengere sett av særskilte forpliktelser enn andre. Asymmetrisk regulering må imidlertid være begrunnet i objektive og saklige kriterier.

7.2 Forholdsmessighet

Prinsippet om forholdsmessighet er nærmere omtalt i merknaden til ekomloven § 3-4. Det er her knyttet noen kommentarer til den forholdsmessighetsvurderingen tilsynsmyndighetene skal gjennomføre ved pålegg av forpliktelser. Det heter her at:

”Med forholdsmessige menes at pålegg om tilgang eller sterk markedsstilling med tilhørende vilkår skal være egnet til å kompensere for manglende bærekraftig konkurranse, og skal bidra til å fremme forbrukerinteresser, og om mulig bidra til nasjonal og internasjonal utvikling. Ulempene ved de pålagte virkemidlene skal stå i forhold til det som søkes oppnådd.”

Prinsippet innebærer at PT ved valg mellom flere alternativer som alle kan fremme formålet like effektivt, bør velge det minst tyngende alternativ for tilbyder med sterk markedsstilling. Det vil også under omstendighetene måtte oppstilles et absolutt krav om å ikke pålegge forpliktelser som blir uforholdsmessig tyngende.

Innholdet i forholdsmessighetsprinsippet er dessuten beskrevet relativt detaljert i PTs virkemiddeldokument. Det fremgår der at prinsippet om forholdsmessighet innebærer at tiltak skal være egnet til å realisere det bakenforliggende formålet, ikke skal gå ut over det som er nødvendig i det enkelte tilfellet, samt at fordelene ved inngrepet skal overstige ulempene. En konsekvens av forholdsmessighetsprinsippet er at PT ved valg mellom flere alternativer som alle kan fremme formålet like effektivt, bør velge det minst tyngende alternativ for tilbyder med sterk markedsstilling.²³

²³ For en nærmere beskrivelse av forholdsmessighetsprinsippet, se PTs virkemiddeldokument.

Verken forholdsmessighetsprinsippet eller prinsippet om minimumsregulering kan imidlertid tas til inntekt for at PT etter nytt regelverk ikke bør eller ikke har anledning til å ilegge tyngende forpliktelser på tilbydere med sterk markedsstilling. Kjernen i disse prinsippene er at man ikke skal ilegge strengere plikter enn nødvendig. Ileggelse av mer tyngende forpliktelser som prisregulering vil imidlertid nettopp kunne være forholdsmessig eller nødvendig i markeder hvor andre mindre tyngende forpliktelser ikke anses tilstrekkelig til å nå formålet med reguleringen.

Det forhold at markedene for terminering av tale i mobilnett er blitt identifisert som relevante markeder for ex-ante regulering, legger føringer for forholdsmessighetsvurderingene. Etter PTs mening vil det i praksis være forholdsmessig å pålegge særskilte forpliktelser som er egnet til å bøte på de identifiserte konkurranseproblemene, med mindre det foreligger tungtveiende grunner mot å ta i bruk forpliktelsen. Når det gjelder avveiningen av de ulike interessene ekomloven er ment å ivareta, følger det klart av merknaden til ekomloven § 1-1 at hensynet til brukeren normalt vil veie tyngst. At tilbyderne påføres ulemper som følge av reguleringen kan da ikke tillegges avgjørende vekt, så lenge de forventede positive effektene i sluttbrukermarkedene er store.

7.3 Samvirke mellom virkemidlene

De særskilte forpliktelsene PT kan pålegge tilbydere med sterk markedsstilling har i stor grad en nær tilknytning til hverandre. Den innbyrdes tilknytningen mellom de ulike forpliktelsene er nærmere omtalt i ERGs virkemiddeldokument punkt 3.2, og PT viser til behandlingen der.

Det er særlig grunn til å påpeke at virkemidlene regnskapsmessig skille, kostnadsregnskap og offentliggjøring av standardvilkår mv. isolert sett har liten selvstendig effekt, men i hovedsak er ment å støtte opp om eventuelle krav til ikke-diskriminering og/eller prisregulering.

8 Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser

PT tar i dette kapittelet stilling til hvilke virkemidler som skal pålegges som særskilte forpliktelser overfor henholdsvis Telenor, NetCom, Teletopia og Tele2. Hovedformålet er å fastsette forpliktelser som er best egnet til å ivareta ekomlovens formål, prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument og som samtidig er forholdsmessige.

Virkemiddelbruken baserer seg blant annet på tilbyderens innrapporterte tall for kostnader og trafikkprognose. Dersom forutsetningene for PTs virkemiddelbruk endres, slik at de eksempelvis ikke lenger vil være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse, kan PT med hjemmel i ekomloven § 3-4 tredje ledd jf. § 9-3 endre pålagte plikter uten at ny markedsanalyse gjennomføres.

I stedet for å starte med det antatt mildeste virkemiddelet – transparens – har PT valgt å innlede vurderingene med en gjennomgang av behovet for tilgangsforspliktelser (samtrafikk). Dette er gjort ettersom det for praktiske formål vil være lite hensiktsmessig å diskutere andre virkemidler hvis det ikke samtidig forutsettes at tilgangsforspliktelser gjelder. Videre er også virkemiddelet ikke-diskriminering behandlet før forpliktelser om transparens og regnskapsmessig skille. Årsaken til dette er at de to sistnevnte virkemidlene isolert sett har liten selvstendig effekt, men i hovedsak er ment å støtte opp om eventuelle krav til ikke-diskriminering og/eller prisregulering.

8.1 Samtrafikk

Det er pekt på at tilgangsnektelser eller uthalelestaktikk i forbindelse med anmodninger om terminering utgjør potensielle konkurranseproblemer i markedene for terminering av tale i mobilnett, se punkt 6.2.1. Blant annet av hensyn til å legge til rette for alle-til-alle-kommunikasjon mener PT at det er svært viktig å sikre at alle tilbydere har mulighet for å terminere samtaler hos andre mobiltilbydere. Dette gjelder samtaler både fra fast- og mobilnett. Videre anser PT at det er viktig av hensyn til å sikre rask etablering i markedet (og dermed økt konkurranse) for nye tilbydere, at trenering søkes motvirket gjennom regulatoriske forpliktelser.

Lovgiver har ansett det som spesielt viktig å redusere sjansene for samtrafikknektelser. For tilbydere med sterk markedsstilling er det derfor nedfelt en plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk direkte i lovteksten, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Tilbyder skal innenfor de områdene vedkommende har sterk markedsstilling, imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om samtrafikk. I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det foretas en avveining i samsvar med § 4-1 annet ledd. Tilbyder med sterk markedsstilling skal dokumentere og begrunne avslag på anmodning om samtrafikk.”

Ettersom tilgangsforpliktelser for tilbydere med sterk markedsstilling er hjemlet direkte i loven, vil det ikke være nødvendig for PT å pålegge slike forpliktelser, jf. at samtlige tilbydere som vurderes her har sterk markedsstilling. Dette omfatter også en plikt til å imøtekomme anmodninger om indirekte og/eller direkte samtrafikk, jf. omtalen av dette i kapittel 6. Slike anmodninger vil måtte vurderes konkret i lys av hva som utgjør en rimelig anmodning. Av hensyn til prinsipp 4 i PTs virkemiddeldokument vil PT i forbindelse med gjennomgangen av den enkelte tilbyder nedenfor gi uttrykk for noen generelle synspunkter når det gjelder inngåelse av avtaler om terminering. Hensikten med dette er å fjerne noe av grobunnen for potensielle fremtidige konflikter relatert til slik avtaler.

Tilgangsanmodninger og tidsbruk

En tilbyder uten incentiv til å gi tilgang vil kunne ta i bruk uthalelestaktikker for å forsinke behandlingen av andre aktørers anmodninger. En slik potensiell konkurranseskadelig atferd kan ikke fjernes ved en tilgangsforpliktelse alene. Derimot vil et krav om ikke-diskriminering et stykke på vei kunne redusere slike problemer. Likevel vil dette ikke gjelde fullt ut i termineringsmarkedene ettersom tilbyderen av termineringstjenesten normalt ikke vil opptre som kjøper av samme produkt. Dersom alle tilbydere som ber om avtale om terminering utsettes for uthalelestaktikker i forhandlingsprosessen, vil ikke et krav om ikke-diskriminering være spesielt anvendelig.

Etter PTs mening vil det være mer virkningsfullt dersom det i forbindelse med pålegg om tilgangsforpliktelser stilles krav om at forhandlinger om terminering ikke skal treneres. PT mener at ekomloven § 4-1 jf. § 4-6 gir tilstrekkelig hjemmel for å fastsette regler om tidsbruken. Det fremgår dessuten eksplisitt av aksessdirektivet artikkel 12 nr. 1 annet ledd at tilsynsmyndigheten skal kunne pålegge en aktør slike plikter. Et slikt pålegg vil ikke minst være bedre i samsvar med prinsipp 4 i PTs virkemiddeldokument. Et krav for å motvirke uthalelestaktikker kan utformes på forskjellige måter. PT mener det mest hensiktsmessige er å fastsette en plikt om at avtaler om terminering skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold. Plikten bør kombineres med en dokumentasjonsplikt, det vil si en plikt til å gjøre rede for tidsbruken knyttet til samtrafikkforhandlinger. Slik dokumentasjon bør kunne kreves av berørte tilbydere som påstår at trenering har funnet sted. På denne måten vil det ikke minst

kunne være enklere for en tilbyder å iverksette privatrettslige sanksjoner i tilfeller hvor dette er ønskelig.

8.1.1 Telenor Mobil

Ettersom Telenor er blitt identifisert som en tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, vil Telenor Mobil ha plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd. Siden terminering inngår som et element i samtrafikk, omfatter plikten også det å imøtekomme rimelige anmodninger om terminering i Telenor Mobils nett.

Selv om plikten til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk følger direkte av loven, vil PT presisere at et slikt krav anses som svært viktig og godt begrunnet overfor Telenor Mobil. I denne sammenheng bemerker vi at Telenor Mobil har sterk posisjon i det norske mobilmarkedet med om lag 70 % markedsandel på nettverksnivå. Ettersom Telenor Mobil kontrollerer tilgangen til en vesentlig andel av norske sluttbrukere av mobiltelefoni, anser PT at det ville være svært uheldig for konkurransen i markedet om Telenor Mobil nektet å terminere samtaler fra andre nett. Slik PT ser det, er det grunn til å tro at Telenor Mobil kan ha incentiver til å nekte samtrafikk i form av terminering. I det minste vil dette være tilfellet for anmodninger om samtrafikk fra tilbydere med en begrenset sluttbrukermasse. Den eneste måten samtrafikk i form av terminering kan garanteres på, er derfor at Telenor Mobil er underlagt en samtrafikkforpliktelse.

PT vil i det følgende konkretisere det nærmere innholdet av samtrafikkforpliktelsen Telenor Mobil er underlagt, med målsetning om å fjerne noe av grobunnen for mulige konflikter relatert til forhandlinger om terminering i fremtiden. Samtidig vurderes behovet for å supplere bestemmelsen i § 4-2 tredje ledd med mer spesifikke krav. Det understrekes at dersom det oppstår tvist om hvorvidt det foreligger en rimelig anmodning eller ikke, vil PT foreta en konkret vurdering av alle kriteriene.

Når man skal avgjøre om en anmodning er rimelig, må det ifølge ekomloven § 4-2 tredje ledd andre punkt foretas en avveining i samsvar med ekomloven § 4-1 annet ledd. Bestemmelsen lyder:

”I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det blant annet foretas en avveining av tilbyders interesse i å disponere egen infrastruktur mot behovet for å gi andre tilgang som er nødvendig for å kunne tilby konkurrerende tjenester. I vurderingen av hva som er nødvendig skal det tas hensyn til om det i lys av markedsutviklingen er teknisk og bedriftsøkonomisk mulig å anlegge eller bruke konkurrerende infrastruktur. I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det i tillegg tas hensyn til:

- 1. tilgjengelig kapasitet*
- 2. tilbyders investeringer i forhold til risikoen investeringene har vært forbundet med*
- 3. bærekraftig konkurranse*
- 4. behov for å ivareta nettets integritet*
- 5. immaterielle rettigheter*
- 6. etablering av felles-europeiske tjenester”*

PTs generelle vurdering er at hensynet til å oppnå alle-til-alle-kommunikasjon i dette tilfellet må veie tyngre enn Telenor Mobils interesse i å disponere sin egen infrastruktur. Det er allerede blitt slått fast at andre tilbydere vil ha store problemer med å tilby et konkurransedyktig produkt dersom de ikke gis tilgang til å terminere samtaler i Telenor Mobils nett. Det er dessuten grunn til å gjenta at det i overskuelig fremtid ikke vil være mulig

for andre tilbydere å tilby et alternativ for terminering av samtaler til Telenor Mobils sluttbrukere.

Når det gjelder tilleggsmomentene 1-6 som er opplistet i § 4-1 annet ledd, har PT gjort følgende vurderinger:

- *Tilgjengelig kapasitet*
Mobiltilydere dimensjonerer kapasiteten i nettene slik at den er tilstrekkelig for terminering av samtaler hos egne kunder. PT antar derfor at det som hovedregel vil være tilgjengelig kapasitet for terminering av samtaler fra tilbydere som ønsker samtrafikktilgang. Den terminerende tilbyderen vil også normalt ha en egeninteresse av å få terminert samtaler til egne sluttbrukere.
- *Tilbyders investeringer i forhold til risikoen investeringene har vært forbundet med*
Etter PTs oppfatning vil dette normalt være et spørsmål knyttet til prisingen av termineringstjenesten, ikke selve tilgangsspørsmålet. PT forutsetter at risikoen investeringene har vært forbundet med blir tatt hensyn til ved prisingen av samtrafikkproduktet. Normalt skal avkastingskravet og kostnadsgrunnlaget for termineringsprisene inkludere en risikopremie.
- *Bærekraftig konkurranse*
Under henvisning til det som tidligere er sagt om viktigheten av å sikre alle-til-alle-kommunikasjon, mener PT at en samtrafikkforpliktelse vil fremme bærekraftig konkurranse. PT anser videre at en samtrafikkforpliktelse er positiv med tanke på fremveksten av nykommere som kan være villige til å investere i egen infrastruktur. Dette vil gjelde både for fastnett og mobilnett.
- *Behov for å ivareta nettets integritet*
PT kan ikke se at behov for å ivareta nettets integritet skulle være et argument mot å inngå avtale om samtrafikk. PT mener at behov for å ivareta nettets integritet kan bli tatt hensyn til i samtrafikkavtalen.
- *Immaterielle rettigheter*
PT kan ikke se at hensynet immaterielle rettigheter kan gjøre det betenkelig å inngå avtale om samtrafikk. Dersom dette mot formodning skulle vise seg å være tilfellet, mener PT at behovet kan ivaretas i samtrafikkavtalen.
- *Etablering av felleseuropeiske tjenester*
PT kan ikke se at en forpliktelse om samtrafikk skulle ha noen negativ innvirkning på etablering av felleseuropeiske tjenester.

Som redegjort for i kapittel 6, vil en tilbyder uten incentiv til å inngå avtale om samtrafikk i form av terminering kunne ta i bruk uthalelestaktikker for å utsette andre tilbyders inntreden i markedet eller lignende. Av hensyn til å redusere muligheten for at Telenor Mobil tar i bruk uthalelestaktikker for å trenere samtrafikkforhandlinger, anser PT at det er nødvendig å fastsette en regel med hjemmel i ekomloven § 4-1 der forhandlinger om terminering i Telenors mobilnett skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold. Telenor Mobil plikter på forespørsel fra tilbyderen som den påståtte treneringen har gått ut over å dokumentere overfor denne tidsbruk i forbindelse med relevante avtaleforhandlinger. Dette gjelder likevel ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet. PT skal motta kopi av dokumentasjon av tidsbruk.

PT mener at et krav om slutføring av forhandlinger uten ugrunnet opphold er forholdsmessig, vi kan ikke se at et forbud mot å trenere vil påføre Telenor Mobil noe tap av beskyttelsesverdige økonomiske interesser.

Bruk av uthalelestaktikker vil kunne rammes av konkurranseloven § 11. PT mener likevel at denne bestemmelsen i mindre grad enn et konkret pålegg vil være egnet til effektivt å hindre brudd på plikter etter loven. PT mener derfor at generell konkurranserett ikke i tilstrekkelig grad er egnet til å forhindre uthalelestaktikker.

Konklusjon

Ettersom Telenor er blitt identifisert som en tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, vil Telenor Mobil ha plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd. For å redusere muligheter for trenering av tilgangsanmodninger, pålegges Telenor en plikt til å sluttforhandle avtaler om terminering i Telenors nett uten ugrunnet opphold.

Dersom tilgang nektes, skal Telenor gi anmoder et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd siste punktum. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere grunnlaget for avslaget, slik som for eksempel årsaken til at tilgang nektes, med nødvendig teknisk dokumentasjon.

8.1.2 NetCom

Ettersom NetCom er blitt identifisert som en tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, vil selskapet ha plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd. Siden terminering inngår som et element i samtrafikk, omfatter plikten også det å imøtekomme rimelige anmodninger om terminering i NetComs nett.

Selv om plikten til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk følger direkte av loven, vil PT presisere at et slikt krav anses som svært viktig og godt begrunnet også overfor NetCom. Selv om NetCom med omtrent 30 % markedsandel på nettversnivå ikke kontrollerer tilgang til like mange sluttbrukere som Telenor Mobil, anser PT at NetCom vil kunne ha incentiver til å nekte samtrafikk overfor tilbydere med et begrenset sluttbrukervolum. Det er derfor viktig å sikre at også NetCom gir tilgang til andre tilbydere i form av terminering. NetCom kontrollerer tilgang til en stor nok sluttbrukermasse til at det kunne skapt betydelige utfordringer for konkurrerende tilbydere å kunne tilby et attraktivt produkt dersom den aktuelle tilbyderen ikke hadde muligheter for å terminere samtaler til NetComs sluttbrukere.

Ved avgjørelsen av om en anmodning er rimelig, må det tas utgangspunkt i de retningslinjer som er trukket opp i ekomloven § 4-1 annet ledd som er referert under omtalen av Telenor Mobil. De synspunkter som ble fremmet av PT knyttet til den konkrete rimelighetsvurderingen overfor Telenor Mobil, gjør seg etter PTs mening gjeldende også i forhold til NetCom. Gjennomgangen gjentas derfor ikke i sin helhet her, men PT nøyer seg med å si at en normal anmodning om samtrafikk i form av terminering i NetComs nett som den klare hovedregel må anses som rimelig.

PT anser at det også for NetCom vil kunne foreligge incentiver til å anvende ulike uthalelestaktikker for å utsette andre tilbyderes inntreden i markedet mv. Av hensyn til å redusere muligheten for å trenere forhandlinger om terminering, anser PT derfor at det også overfor NetCom er nødvendig å fastsette at slike forhandlinger skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold og at tidsbruk skal dokumenteres på forespørsel. For de nærmere detaljene om dette vises det til behandlingen av Telenor Mobil ovenfor.

PT mener at et krav om sluttføring av forhandlinger uten ugrunnet opphold er forholdsmessig, vi kan ikke se at et forbud mot å trenere vil påføre NetCom noe tap av beskyttelsesverdige økonomiske interesser.

Konklusjon

Ettersom NetCom er blitt identifisert som en tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, vil selskapet ha plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd. For å redusere muligheter for trenering av tilgangsanmodninger, pålegges NetCom en plikt til å sluttforhandle avtaler om terminering i NetComs nett uten ugrunnet opphold.

Dersom tilgang nektes, skal NetCom gi anmoder et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd siste punktum. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere grunnlaget for avslaget, slik som for eksempel årsaken til at tilgang nektes, med nødvendig teknisk dokumentasjon.

8.1.3 Teletopia

Ettersom Teletopia er blitt identifisert som en tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, vil selskapet ha plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd. Siden terminering inngår som et element i samtrafikk, omfatter plikten også det å imøtekomme rimelige anmodninger om terminering i Teletopias nett.

Selv om plikten til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk følger direkte av loven, vil PT presisere at et slikt krav anses som viktig og godt begrunnet overfor Teletopia. Riktignok har Teletopia en svært liten andel av det totale markedet på nettverksnivå, og vil derfor normalt ha egeninteresse i å terminere samtaler fra andre nett. Det er imidlertid ikke gitt at dette vil være tilfellet når det er tale om trafikk fra mindre tilbydere.

Ved avgjørelsen av om en anmodning om å terminere samtaler i Teletopias nett er rimelig, må det tas utgangspunkt i de retningslinjer som er trukket opp i ekomloven § 4-1 annet ledd som er referert under omtalen av Telenor Mobil. De synspunkter som ble fremmet av PT knyttet til den konkrete rimelighetsvurderingen i forhold til Telenor Mobil, gjør seg etter PTs mening gjeldende også i forhold til Teletopia. Imidlertid må det tas hensyn til at enkelte anmodninger vil kunne fremstå som mindre rimelige når de fremsettes overfor en liten aktør som Teletopia. PT mener derfor at terskelen for tilgang til Teletopias nett generelt kan ligge høyere enn terskelen for tilgang til større tilbyders nett.

I likhet med Telenor Mobil og NetCom vil Teletopia kunne ha incitament til å anvende seg av uthalelsestaktikker, i det minste overfor andre tilbydere med begrenset sluttbrukermasse. Av hensyn til å redusere muligheten for å trenere samtrafikkforhandlinger, anser PT at det er nødvendig å fastsette en regel der avtaler om terminering skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold og at tidsbruk skal dokumenteres på forespørsel. For de nærmere detaljene om dette vises det til behandlingen av Telenor Mobil ovenfor.

PT mener at et krav om slutføring av forhandlinger uten ugrunnet opphold er forholdsmessig, vi kan ikke se at et forbud mot å trenere vil påføre Teletopia noe tap av beskyttelsesverdige økonomiske interesser.

Konklusjon

Ettersom Teletopia er blitt identifisert som en tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, vil selskapet ha plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd. For å redusere muligheter for trenering av tilgangsanmodninger, pålegges Teletopia en plikt til å sluttforhandle avtaler om terminering i Teletopias nett uten ugrunnet opphold.

Dersom tilgang nektes, skal Teletopia gi anmoder et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd siste punktum. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere grunnlaget for avslaget, slik som for eksempel årsaken til at tilgang nektes, med nødvendig teknisk dokumentasjon.

8.1.4 Tele2

Ettersom Tele2 er blitt identifisert som en tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, vil selskapet ha plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd. Siden terminering inngår som et element i samtrafikk, omfatter plikten også det å imøtekomme rimelige anmodninger om terminering i Tele2s nett.

Selv om plikten til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk følger direkte av loven, vil PT presisere at et slikt krav anses som viktig og godt begrunnet overfor Tele2. På samme måte som Teletopia har Tele2 en svært liten andel av det totale markedet på nettverksnivå, og vil derfor ofte ha egeninteresse i å terminere samtaler fra andre nett. Det er imidlertid ikke gitt at dette vil være tilfellet når det er tale om trafikk fra mindre tilbydere.

Ved avgjørelsen av om en anmodning er rimelig, må det tas utgangspunkt i de retningslinjer som er trukket opp i ekomloven § 4-1 annet ledd som er referert under omtalen av Telenor Mobil. De synspunkter som ble fremmet av PT knyttet til den konkrete rimelighetsvurderingen i forhold til Telenor Mobil, gjør seg etter PTs mening gjeldende også i forhold til Tele2. Imidlertid må det tas hensyn til at enkelte anmodninger vil kunne fremstå som mindre rimelige når de fremsettes overfor en aktør som Tele2 som har et svært begrenset antall sluttbrukere i sitt virtuelle mobilnett. PT mener derfor, på samme måte som for Teletopia, at terskelen for tilgang til Tele2s virtuelle nett generelt kan ligge høyere enn terskelen for tilgang til større tilbyders nett.

I likhet med Telenor Mobil, NetCom og Teletopia vil Tele2 kunne ha incitament til å anvende seg av uthalelestaktikker, i det minste overfor andre tilbydere med begrenset sluttbrukermasse. Av hensyn til å redusere muligheten for å trenere samtrafikkforhandlinger, anser PT at det er nødvendig å fastsette en regel der avtaler om terminering skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold og at tidsbruk skal dokumenteres på forespørsel. For de nærmere detaljene om dette vises det til behandlingen av Telenor Mobil ovenfor.

PT mener at et krav om slutføring av forhandlinger uten ugrunnet opphold er forholdsmessig, vi kan ikke se at et forbud mot å trenere vil påføre Tele2 noe tap av beskyttelsesverdige økonomiske interesser.

Konklusjon

Ettersom Tele2 er blitt identifisert som en tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, vil selskapet ha plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd. For å redusere muligheter for trenering av tilgangsanmodninger, pålegges Tele2 en plikt til å sluttforhandle avtaler om terminering i Tele2s nett uten ugrunnet opphold.

Dersom tilgang nektes, skal Tele2 gi anmoder et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd i.f. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere grunnlaget for avslaget, slik som for eksempel årsaken til at tilgang nektes, med nødvendig teknisk dokumentasjon.

8.2 Ikke-diskriminering

PT har i kapittel 6 pekt på som et potensielt konkurranseproblem at en tilbyder kan diskriminere mellom ulike interne og/eller eksterne tilbydere når det gjelder pris eller øvrige forhold. Videre er forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop identifisert som et potensielt konkurranseproblem.

Når det gjelder forskjeller mellom termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop, mener PT at det vil være lite hensiktsmessig å kreve at prisen for terminering av netteksterne anrop er lik den implisitte interne prisen for terminering av nettinterne anrop. Etter PTs oppfatning vil det potensielle konkurranseproblemet det her er snakk om reduseres når prisene for terminering av netteksterne anrop reduseres. PT mener at direkte regulering av prisen for terminering av netteksterne anrop vil være den mest effektive formen for regulering for å bøte på det potensielle problemet. På den måten vil man blant annet unngå vanskeligheter med å beregne størrelsen på den implisitte interne termineringsprisen.

Når vi i det følgende snakkes om diskriminerende atferd, ser vi vekk fra eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop.

Til en viss grad vil diskriminerende atferd kunne avhjelpes gjennom prisreguleringsforpliktelser og/eller transparensforpliktelser. For eksempel vil krav om kostnadsorienterte priser gjøre det vanskeligere å diskriminere på pris. Krav om transparens kan gjøre det vanskeligere å opprettholde en diskriminerende praksis blant annet siden slik atferd blir mer synlig. PT mener likevel at prisregulering og transparensforpliktelser i seg selv ikke vil være tilstrekkelig til å unngå prisdiskriminering og annen diskriminerende atferd. Etersom PT pålegger maksimalpriser kombinert med glideskalaer for Telenor Mobil og NetCom, se punkt 8.4, vil det være større muligheter for prisdiskriminering enn ved krav om umiddelbart kostnadsorientert pris. Dette taler for at det bør pålegges krav om ikke-diskriminerende vilkår når det gjelder pris. Et unntak herfra gjelder muligens tilbydere med et begrenset sluttbrukervolum, hvor prisdiskriminering ikke nødvendigvis vil resultere i konkurranseproblem av betydning.

Når det gjelder diskriminering knyttet til andre forhold enn pris, mener PT at en plikt til ikke-diskriminering er det eneste av de tilgjengelige virkemidlene som effektivt adresserer slike problem. Dette taler for at krav om ikke-diskriminerende vilkår bør pålegges også for diskriminering knyttet til andre forhold enn pris. På samme måte som for prisregulering, kan det muligens gjøres unntak for tilbydere med et begrenset sluttbrukervolum, hvor diskriminering knyttet til andre forhold enn pris ikke nødvendigvis vil resultere i konkurranseproblem av betydning.

Hjemmel for å pålegge krav om ikke-diskriminering finnes i ekomloven § 4-7:

“Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å tilby samtrafikk og tilgang til eksterne tilbydere på ikke-diskriminerende vilkår.

Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å tilby samtrafikk og tilgang til andre tilbydere på samme eller likeverdige vilkår og til samme eller likeverdige kvalitet som det tilbys egen virksomhet, datterselskaper eller partnervirksomheter.”

Det følger av bestemmelsen at det er mulig å pålegge en plikt til ikke-diskriminering i to sammenhenger: Bestemmelsens første ledd hjemler myndighetens adgang til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å behandle eksterne brukere likt. Dette medfører et forbud mot å diskriminere mellom eksterne brukere. Bestemmelsens annet ledd hjemler myndighetenes adgang til å pålegge tilbyder å tilby samme eller likeverdige kvalitet og vilkår til konkurrerende tilbyder som til egen eller tilknyttede virksomheter.

Ikke-diskriminering innebærer ikke nødvendigvis at alle virksomheter skal gis *identiske* vilkår, men at eventuelle forskjeller i de vilkår som gis er basert på objektive kriterier. Hovedpoenget med ikke-diskriminering er at tilbydere med sterk markedsstilling skal behandle likeartede situasjoner likt når det gjelder priser, informasjon og vilkår for øvrig, uavhengig av hvilken virksomhet det gjelder.

Et krav om ikke-diskriminering vil kunne forhindre overføring av markedsrett fra grossist- til sluttbrukermarkedet ettersom muligheten til å kunne utvise ekskluderende atferd reduseres. Med ekskluderende atferd menes i denne sammenheng forsøk på å forhindre tilgang og stenge ute konkurrenter fra markeder gjennom å operere med priser og/eller vilkår for tilgang som favoriserer egen virksomhet. Eksempler på slik ekskluderende atferd kan være metoder for å øke konkurrentenes kostnader for å redusere konkurrentenes etterspørsel.

8.2.1 Telenor Mobil

Ettersom andre tilbydere direkte eller indirekte vil være tvunget til å kjøpe termineringstjenester fra Telenor Mobil for å kunne tilby en konkurransedyktig tjeneste, vil det kunne oppstå situasjoner hvor konkurransen vises dersom enkelte tilbydere favoriseres fremfor andre. Særlig kan Telenor Mobil ha incentiv til å gi mer fordelaktig pris og øvrige vilkår til selskap som inngår i Telenor ASAs virksomhet. Videre vil Telenor Mobil av ulike grunner kunne ha incentiv til å forskjellsbehandle eksterne virksomheter med hensyn til pris og øvrige vilkår. For eksempel kan det tenkes at Telenor Mobil vil gi dårligere vilkår til tilbydere som i større grad utgjør en konkurransemessig trussel for Telenor Mobil. Ettersom Telenor Mobil er en betydelig aktør i markedet, vil slik diskriminerende atferd kunne ha en betydelig negativ innvirkning på markedene for elektronisk kommunikasjon totalt sett. Ved å pålegge et krav om ikke-diskriminering, vil Telenor Mobils muligheter for å forskjellsbehandle ulike virksomheter, uten at objektive grunner tilsier dette, reduseres. På denne måten blir konkurrerende tilbydere mer konkurransedyktige, noe som igjen vil kunne bidra til lavere priser i sluttbrukermarkedet og/eller større variasjon av tilbudet.

For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT at et krav om ikke-diskriminering må gjelde både mellom eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 første ledd) og mellom egne og eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 annet ledd). Dette gjelder likevel ikke eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis netnterne og netteksterne anrop, jf. hva som er sagt om dette ovenfor.

Når det gjelder diskriminering relatert til andre forhold enn pris, anser PT at et krav om ikke-diskriminering er den mest hensiktsmessige måte å redusere slik atferd på. Et ikke-diskrimineringskrav bør derfor gjelde i forhold til pris og forhold for øvrig (for eksempel ulike vilkår for tilgang som ikke er tilfredsstillende begrunnet i objektive forhold). Dersom ikke-diskrimineringskravet kun var relatert til pris, ville det fremdeles være mulig for Telenor Mobil å utvise betydelig konkurranseskadelig atferd. Vi viser i denne sammenheng til redegjørelsen i kapittel 6 ovenfor.

Ettersom diskriminerende atferd vil kunne opptre i mange ulike former, er det vanskelig å si noe generelt om hvilke forhold som vil rammes av et krav om ikke-diskriminerende vilkår. PT har imidlertid identifisert noen typiske tilfeller hvor et krav om ikke-diskriminering vil kunne gjøres gjeldende. For det første vil et krav om ikke-diskriminering gjelde ved pris og andre avtalevilkår som tilbys overfor to eller flere eksterne tilbydere, uavhengig av om disse er fastnett- eller mobilnettilbydere. For det andre vil et krav om ikke-diskriminering gjelde for pris og andre avtalevilkår som tilbys overfor henholdsvis Telenors egne og eksterne virksomheter, uavhengig av om disse er fastnett- eller mobilnettilbydere.

PT kan ikke se at et krav om ikke-diskriminering vil kunne fremstå som uforholdsmessig for Telenor Mobil. Den vesentligste kostnaden forbundet med ikke-diskriminering er at det vil bli stilt krav til utforming av standard avtalevilkår samt offentliggjørelse av disse, jf. nedenfor under punkt 8.3. PT anser imidlertid at fordelene for konkurransen ved et krav om ikke-diskriminering klart overstiger ulempene for Telenor Mobil. PT kan dessuten ikke se at det finnes andre virkemidler som på en tilfredsstillende måte er egnet til å bøte på konkurranseproblemene som er blitt påpekt knyttet til prisdiskriminering og diskriminering knyttet til forhold for øvrig.

Konkurranseloven § 11 vil i en viss utstrekning kunne benyttes for å ramme diskriminerende vilkår. PT er likevel av den oppfatning at denne bestemmelsen i mindre grad enn et konkret pålegg vil være egnet til effektivt å hindre diskriminering i dette markedet.

Konklusjon

For å motvirke muligheten til å utvise diskriminerende atferd, anser PT at det er nødvendig å pålegge Telenor Mobil en ikke-diskrimineringsplikt. For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT at et krav om ikke-diskriminering må gjelde både mellom eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 første ledd) og mellom egne og eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 annet ledd). Kravet gjelder ikke for eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop, jf. hva som er sagt om dette ovenfor.

8.2.2 NetCom

Ettersom andre tilbydere direkte eller indirekte vil være tvunget å kjøpe termineringstjenester fra NetCom for å kunne tilby en konkurransedyktig tjeneste, vil det på samme måte som for Telenor Mobil kunne oppstå situasjoner hvor konkurransen vris ved at enkelte tilbydere favoriseres fremfor andre av NetCom. NetCom vil for eksempel kunne ha incitament til å gi mer fordelaktige priser og vilkår til eventuelle fremtidige partnervirksomheter. Videre kan det tenkes at NetCom vil gi dårligere vilkår til tilbydere som i større grad utgjør en konkurransemessig trussel. Ettersom NetCom i likhet med Telenor Mobil er en betydelig aktør i mobilmarkedet, vil slik diskriminerende atferd kunne ha en betydelig negativ innvirkning på mobilmarkedene totalt sett. Ved å pålegge et krav om ikke-diskriminering, vil NetComs muligheter for å forskjellsbehandle ulike virksomheter, uten at objektive grunner tilsier dette, reduseres.

NetCom har per i dag ingen egne virksomheter som konkurrerer med eksterne virksomheter når det gjelder kjøp av terminering i deres mobilnett. Dette kan imidlertid endre seg på sikt. For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT av denne grunn at et krav om ikke-diskriminering må gjelde både i forhold til eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 første ledd) og i forholdet mellom eventuelle fremtidige egne og eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 annet ledd). Tilsvarende som for Telenor vil kravet ikke gjelde for eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop, jf. hva som er sagt om dette ovenfor.

Som tidligere nevnt anser PT at et krav om ikke-diskriminering er den mest hensiktsmessige måten å redusere diskriminering relatert til andre forhold enn pris. Et ikke-diskrimineringskrav bør derfor gjelde i forhold til pris og forhold for øvrig (for eksempel ulike vilkår for tilgang som ikke er tilfredsstillende begrunnet i objektive forhold). Det vises til behandlingen ovenfor om Telenor Mobil vedrørende hvilke forhold som vil kunne rammes av et krav om ikke-diskriminering.

PT kan ikke se at et krav om ikke-diskriminering vil fremstå som uforholdsmessig. Den vesentligste kostnaden for NetCom forbundet med ikke-diskriminering er at det vil bli stilt

krav til utforming av standard avtalevilkår samt offentliggjørelse av disse, jf. nedenfor under punkt 8.3. PT anser imidlertid at fordelene for konkurransen ved et krav om ikke-diskriminering klart overstiger ulempene for NetCom. PT kan dessuten ikke se at det finnes andre virkemidler som på en tilfredsstillende måte er egnet til å bøte på konkurranseproblemene som er blitt påpekt knyttet til prisdiskriminering og diskriminering knyttet til forhold for øvrig.

På samme måte som for Telenor Mobil, mener PT at konkurranseloven ikke i tilstrekkelig grad er egnet til å forhindre diskriminering i dette markedet.

Konklusjon

For å motvirke muligheten til å utvise diskriminerende atferd, anser PT at det er nødvendig å pålegge NetCom en ikke-diskrimineringsplikt. For å være tilstrekkelig effektivt, mener PT at et krav om ikke-diskriminering må gjelde både mellom eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 første ledd) og mellom egne og eksterne virksomheter (ekomloven § 4-7 annet ledd). Kravet gjelder ikke for eventuelle forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop, jf. hva som er sagt om dette ovenfor.

8.2.3 Teletopia

I likhet med Telenor Mobil og NetCom vil Teletopia kunne ha incentiv til å gi mer fordelaktige priser og vilkår til enkelte aktører enn andre. Slik forskjellsbehandling vil kunne være konkurransevridende. Ettersom Teletopia er en relativt ny aktør i markedet med begrensede volum hva gjelder terminering av samtaler, vil eventuelle negative konsekvenser av diskriminerende atferd, som økte priser i sluttbrukermarkedet, være av begrenset omfang. PT mener at en diskriminerende atferd fra Teletopia i liten grad vil påvirke prisene i sluttbrukermarkedet, og det kan derfor synes unødvendig å innføre et krav om ikke-diskriminering overfor Teletopia allerede nå. PT vil imidlertid følge utviklingen til Teletopia nøye med tanke på et eventuelt fremtidig krav om ikke-diskriminering.

Etter PTs vurdering vil det være uheldig om et "fritak" fra krav om ikke-diskriminering resulterer i grov og vilkårlig forskjellsbehandling fra Teletopias side. Forutsatt at forholdet har en svært grov karakter, kan det undertiden tenkes at diskrimineringen må sidestilles med tilgangsnektelse, som derigjennom vil kunne håndteres etter bestemmelsene om tilgang. Ekomloven § 3-4 tredje ledd jf. § 9-3 gir mulighet til å endre virkemiddelbruken uten å gjennomføre en ny markedsanalyse. Etter PTs oppfatning vil en slik fremgangsmåte kunne være like effektive muligheter med hensyn til å gripe inn dersom Teletopia skulle foreta forskjellsbehandling til skade for den langsiktige konkurransen i mobilmarkedet.

Konklusjon

PT anser at det ikke er nødvendig å pålegge Teletopia en plikt til ikke-diskriminering på det nåværende tidspunkt.

8.2.4 Tele2

I likhet med Teletopia er Tele2 en relativt ny aktør i dette markedet med begrensede volum hva gjelder terminering av mobilsamtaler. På samme måte som for Teletopia vil derfor en diskriminerende atferd fra Tele2 kun i liten grad påvirke prisene i sluttbrukermarkedet. Det kan derfor virke unødvendig å innføre et krav om ikke-diskriminering overfor Tele2 allerede nå. PT vil imidlertid følge utviklingen til Tele2 nøye med tanke på et eventuelt fremtidig krav om ikke-diskriminering.

Etter PTs vurdering vil det være uheldig om et ”fritak” fra krav om ikke-diskriminering resulterer i grov og vilkårlig forskjellsbehandling fra Tele2s side. Forutsatt at forholdet har en svært grov karakter, kan det undertiden tenkes at diskrimineringen må sidestilles med tilgangsnektelse, som derigjennom vil kunne håndteres etter bestemmelsene om tilgang. Ekomloven § 3-4 tredje ledd jf. § 9-3 gir mulighet til å endre virkemiddelbruken uten å gjennomføre en ny markedsanalyse. Etter PTs oppfatning vil en slik fremgangsmåte kunne være like effektive muligheter med hensyn til å gripe inn dersom Telet2 skulle foreta forskjellsbehandling til skade for den langsiktige konkurransen i mobilmarkedet.

Konklusjon

PT anser at det ikke er nødvendig å pålegge Tele2 en plikt til ikke-diskriminering på det nåværende tidspunkt.

8.3 Offentliggjøring og standardtilbud

Etter ekomloven § 4-6 kan en tilbyder pålegges særskilte forpliktelser om offentliggjøring av spesifisert informasjon samt utarbeidelse av og offentliggjøring av standard tilbud for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste (standardtilbud). Slike forpliktelser omtales ofte som transparensforpliktelser. Transparensforpliktelser er i seg selv sjelden tilstrekkelige til å bøte på konkurranseproblemer. Hovedfunksjonen til transparensforpliktelser er snarere å gjøre andre forpliktelser mer effektive.²⁴ For tilgangsspørsmål vil det for eksempel kunne bidra til å forenkle og fremskynde forhandlingene dersom sentrale vilkår for tilknytning følger av en standardavtale som er offentlig tilgjengelig. Videre vil krav om transparens gjøre det lettere for andre tilbydere og PT å kontrollere at forpliktelser om ikke-diskriminering overholdes.

Ovenfor er det konkludert med at det er behov for å pålegge krav om ikke-diskriminering overfor Telenor Mobil og NetCom. Dette gjør det aktuelt å vurdere pålegg om transparens for disse aktørene for å effektivisere kravet om ikke-diskriminering og på denne måten ytterligere motvirke forsøk på diskriminerende atferd. At samtlige aktører er underlagt tilgangsforpliktelser, gjør det videre relevant å vurdere transparens, også for Teletopia og Tele2, for på denne måten å effektivisere kravet om å imøtekomme rimelige anmodninger om terminering.

I tillegg til å fungere som støtte for de forpliktelser som er nevnt ovenfor, vil et krav om transparens også kunne tjene til å avhjelpe konkurranseproblem direkte. At økninger i termineringspris ikke varsles i god nok tid, er ovenfor blitt identifisert som et potensielt konkurranseproblem. En transparensforpliktelse som er egnet til å bøte på dette problemet direkte, er å kreve varsling av prisøkninger som gir tilstrekkelig tid til at endringene kan gjenspeiles i sluttbrukerprisen til tilbyderne som blir berørt. I henhold til ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd har PT anledning til å fastsette en utvidet varslingsfrist dersom dette er nødvendig.

Det vil imidlertid ikke være behov for å pålegge varslingsplikt som en selvstendig særskilt forpliktelse, dersom tilfredsstillende krav om varsling følger av andre bestemmelser i ekomloven. I denne sammenheng er det grunn til å påpeke at ekomloven § 2-4 annet ledd, første setning, regulerer varslingsplikt på følgende måte:

”Tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste og tilbyder av slik tjeneste kan endre eller stenge tilgang til nett eller tjeneste tidligst en måned etter at det er varslet om endring eller opphør.”

²⁴ Se mer om sammenhengen mellom transparensforpliktelser og øvrige forpliktelser i ERGs virkemiddeldokument s. 47 flg.

Ifølge ekomforskriften § 1-8 annet ledd gjelder en varslingsfrist på én måned for endringer i sluttbrukeravtale:

”Tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste og tilbyder av slik tjeneste skal etter ekomloven § 2-4 annet ledd varsle om endring i avtalen minst en måned før endringer iverksettes. Varslingsplikten gjelder endringer som må antas å ha en viss betydning for bruker. Dersom endringen er til ugunst for bruker skal bruker samtidig gjøres oppmerksom på adgangen til vederlagsfritt å kunne heve avtalen.”

Dersom de to bestemmelsene ses i sammenheng, vil det for praktiske formål være umulig for en tilbyder å reflektere prisøkninger i sine egne sluttbrukerpriser dersom endringen av termineringspris varsles med kun én måneds varsel. Gitt den store betydningen termineringsprisen kan ha for prisingen av samtaleproduktet samlet sett, mener PT at det er grunn til å vurdere en utvidet varslingsfrist mellom tilbydere.

En mulig negativ side ved transparens er at lett tilgjengelig informasjon om priser vil kunne lette stilltiende prissamarbeide i et marked. Kort fortalt ligger problemet i at en konkurrent vil kunne tilpasse prisene sine til de øvrige aktørene i stedet for å beregne dem på fritt grunnlag. PT mener imidlertid at et slikt problem neppe vil være særlig markant i de norske markedene for terminering av tale i mobilnett. For det første er det norske mobilmarkedet lite og termineringsprisene allerede transparente. Partene i samtrafikkavtaler vil ha kunnskap om den andre parts termineringspriser ettersom tilbyderne er avhengig av slik informasjon for å kunne fakturere hverandre. Videre begrenses muligheten for stilltiende prissamarbeid ved at de to største tilbyderne vil bli underlagt prisregulering, jf. mer om dette nedenfor. PT mener derfor at de potensielle skadevirkningene er begrenset.

8.3.1 Telenor Mobil

Av hensyn til å effektivisere de særskilte forpliktelsene om tilgang og ikke-diskriminering som PT vil pålegge Telenor Mobil, mener vi det er viktig at disse forpliktelsene suppleres med krav om transparens.

Når det gjelder transparensforpliktelsens konkrete innhold, mener PT at Telenor Mobil bør ha plikt til å utarbeide egen standardavtale om samtrafikk med Telenors mobilnett. Dette vil effektivisere både forpliktelsene om tilgang samt gjøre det enklere å kontrollere om krav om ikke-diskriminering overholdes. Jo mer detaljert en avtale er, desto lettere vil det være å kontrollere hvorvidt ikke-diskrimineringsplikten overholdes. Detaljerte krav om innhold er dessuten generelt velegnet til å effektivisere samtrafikkforhandlinger. Avtalen bør etter PTs mening derfor inneholde relativt detaljerte bestemmelser om forhold av betydning for tilbydere som ønsker å forhandle om samtrafikk. På bakgrunn av dette fastslår PT at avtalen skal inneholde alle opplysninger som er viktige for tjenesten som tilbys, herunder opplysninger om:

- tilbudt samtrafikkjeneste,
- generelle avtalevilkår,
- termineringspriser,
- priselementer og hvilke tjenester de enkelte priselementene dekker,
- eventuelle rabatter og rabattkriterier,
- prisberegningsmåter for eventuelle tilbud uten fast pris,
- geografisk leveringsområde,

- eventuelle betydelige kapasitetsbegrensninger for levering,
- egenskaper av teknisk og fysisk natur herunder grensesnitt som brukes ved nettermineringspunktene, samt hvilke standarder som er nyttet,
- samtrafikkpunkter,
- avtalt kvalitetsnivå, og
- bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå.

Bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå er nytt i forhold til tidligere innholdsmessige krav relatert til standardavtaler. PT mener det er hensiktsmessig å innføre krav om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå, ettersom dette må antas å redusere Telenor Mobils incentiver for forskjellsbehandling hva angår kvaliteten på termineringsproduktet. Hjemmel for å pålegge slike bestemmelser om kompensasjon er ekomloven § 4-6 1. ledd nr. 5. Å innta slike bestemmelser er videre i samsvar med prinsipp 4 i PTs virkemiddeldokument.

For at PT skal ha bedre mulighet til å holde seg oppdatert om endringer i avtalevilkårene, for dermed raskere å kunne reagere ved behov, er det behov for at Telenor pålegges en plikt til å levere til PT samtlige avtaler knyttet til terminering av tale i mobilnett samt å informere om endringer i disse innenfor nærmere fastsatte frister. I forhold til endringer skal det av informasjonen klart fremgå hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. På denne måten blir det mindre ressurskrevende for PT å skaffe seg oversikt over endringene. Kravene har hjemmel i den generelle bestemmelsen om opplysningsplikt i ekomloven § 10-3.

Av hensyn til at andre tilbydere som kjøper termineringstjenester fra Telenor Mobil skal ha tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringer knyttet til Telenor Mobils produkt i sine egne vilkår, mener PT det er nødvendig å utvide den generelle varslingsplikten på én måned som er nedfelt i ekomloven § 2-4 annet ledd, første setning. Årsaken til dette er at endringer i termineringsproduktet, og spesielt prisøkninger, vil kunne ha stor betydning for konkurransesituasjonen til konkurrerende tilbydere. PT mener derfor at Telenor Mobil med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd må pålegges en plikt til å gi varsel til andre tilbydere om eventuelle prisøkninger og andre endringer i eksisterende tilbud som er til ugunst for avtalemotparten eller dennes sluttbrukere, senest to måneder før endringen gjennomføres. Uten slik utvidet varslingsplikt vil ikke andre tilbydere ha tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringene i sine egne sluttbrukeravtaler. Forpliktelsene som er nevnt her er ytterligere konkretisert i punkt 9.1.

PT har vurdert om det vil være uforholdsmessig å pålegge Telenor Mobil transparensforpliktelser i tråd med ovennevnte. For Telenor Mobil vil transparensforpliktelsene som varsles i stor grad være snakk om en videreføring av eksisterende plikter etter dagens system. Kostnadene forbundet med transparens vil således være mer begrenset enn hvis kravet skulle innføres for første gang. Riktignok vil Telenor Mobil påføres enkelte administrasjonskostnader, men PT anser at fordelene ved transparens langt overstiger slike ulemper. Etter PTs vurdering fremstår krav om transparens overfor Telenor Mobil som forholdsmessige.

PT har vurdert om konkurranselovens bestemmelser vil være tilstrekkelig til å ivareta hensynene påpekt ovenfor som taler for transparens. PT mener at dette ikke er tilfellet. Den viktigste årsaken til dette er at konkurranseloven er generelt formulert på dette punktet, og at det kan ta tid for Konkurransetilsynet å klargjøre forbudet i den konkrete saken. Eventuelle pålegg for å rette opp forholdet med hjemmel i konkurranseloven vil bare få virkning i tid

fremover fra det tidspunktet Konkurransetilsynet eventuelt fatter et vedtak. Forøvrig vises det til drøftelsen i punkt 7.3.

Konklusjon

PT pålegger Telenor Mobil en plikt til å offentliggjøre standardtilbud med nærmere fastsatt minimumsinhold. Telenor Mobil blir også pålagt å informere PT om endringer mv. i standardavtalen. For å gjøre det enklere for konkurrerende tilbydere å få reflektert endringer i termineringspris og andre sentrale forhold i sine egne sluttbrukeravtaler, pålegges Telenor Mobil en plikt til å gi to måneders forhåndsvarsel om prisøkninger og andre endringer i samtrafikkavtalen til ugunst for avtalemotparten eller dennes sluttbrukere.

8.3.2 NetCom

PT har vurdert om det er grunnlag for å operere med andre typer transparensforpliktelser for NetCom enn for Telenor Mobil. PT mener at dette ikke er tilfelle. Av samme grunn som for Telenor Mobil, mener PT at NetCom bør pålegges tilsvarende forpliktelser om transparens.

Hva angår forpliktelsenes konkrete innhold, mener PT at det bør gjelde krav om offentliggjøring og standardtilbud for NetCom innenfor markedet for terminering av tale i mobilnett. I likhet med for Telenor Mobil pålegger PT NetCom en plikt til å underrette PT om avtaler og eventuelle endringer i slike. Videre bør det som for Telenor Mobil, og av samme grunn, gjelde et krav om utvidet varsling av endringer. Forpliktelsene som er nevnt her er ytterligere konkretisert i punkt 9.2.

PT kan ikke se at transparensforpliktelser som nevnt ovenfor vil innebære uforholdsmessige kostnader eller tilsvarende byrder for NetCom. På samme måte som for Telenor Mobil er det i hovedsak snakk om en videreføring av eksisterende plikter etter dagens system.

Konklusjon

PT pålegger NetCom en plikt til å offentliggjøre standardtilbud med nærmere fastsatt minimumsinhold. NetCom blir også pålagt å informere PT om endringer mv. i standardavtalen. For å gjøre det enklere for konkurrerende tilbydere å få reflektert endringer i termineringspris og andre sentrale forhold i sine egne sluttbrukeravtaler, pålegges NetCom en plikt til å gi to måneders forhåndsvarsel om prisøkninger og andre endringer i samtrafikkavtalen til ugunst for avtalemotparten eller dennes sluttbrukere.

8.3.3 Teletopia

Ettersom Teletopia ikke vil bli underlagt et krav om ikke-diskriminering, kan det argumenteres for at transparensforpliktelser ikke er like nødvendige som for Telenor Mobil og NetCom. Videre kan det innvendes at et pålegg overfor Teletopia om å utforme standardavtale er unødvendig, ettersom det mest sannsynlig er standardavtalene til de største tilbyderne som i praksis blir lagt til grunn i samtrafikkforhandlinger.

PT anser imidlertid at gode grunner taler for et krav om offentliggjøring av standardvilkår for Teletopia også. Det kan for eksempel tenkes at Teletopia på sikt vil forhandle samtrafikk med mindre tilbydere, eksempelvis tilbydere av bredbåndstelefoeni. I en slik situasjon er det godt mulig at det vil være Teletopias standardvilkår som danner det naturlige utgangspunkt for forhandlingene.

For det andre mener PT at det vil kunne forsinke samtrafikkforhandlinger dersom det ikke opereres med noe krav til offentliggjøring av standardavtale. PT anser derfor at det også i forhold til Teletopia bør gjelde et krav om offentliggjøring av standardtilbud. Innholdet i

forpliktelsene bør være identiske som for Telenor Mobil og NetCom, og vi viser derfor til behandlingen av dette ovenfor.

For at PT skal ha bedre mulighet til å holde seg oppdatert om endringer i avtalevilkårene, for dermed raskere å kunne reagere ved behov, mener PT at Teletopia i likhet med Telenor Mobil og NetCom bør underlegges en plikt til å levere til PT samtlige avtaler knyttet til terminering av tale i Teletopias mobilnett samt plikt til å informere om endringer i disse innenfor nærmere fastsatte frister. I forhold til endringer skal det av informasjonen klart fremgå hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. På denne måten blir det mindre ressurskrevende for PT å skaffe seg oversikt over endringene. Kravene har hjemmel i den generelle bestemmelsen om opplysningsplikt i ekomloven § 10-3.

Ettersom Teletopia har et begrenset sluttbrukervolum, vil en varslingsfrist som ikke gir tid til å reflektere prisendringer i andre tilbyders sluttbrukeravtaler ikke ha like stor betydning. Årsaken til dette er at tilbydere ved mindre prisendringer uansett ikke vil risikere store tap. Det følger imidlertid av punkt 8.4 at Teletopia ikke vil bli underlagt prisregulering. En konsekvens av dette er at Teletopia i prinsippet står fritt til å øke sine termineringspriser nokså betydelig. Dersom prisene oppjusteres betydelig, vil ulempene for andre tilbydere kunne bli relativt store, selv om sluttbrukervolumet i Teletopias nett, og dermed antallet samtaler som potensielt termineres dit, er begrenset. Dette forholdet tilsier etter PTs mening at det er nødvendig å utvide den generelle varslingsplikten i ekomloven § 2-4 annet ledd fra én til to måneder i forhold til eventuelle prisøkninger som gjennomføres av Teletopia. Ettersom endringer av andre forhold også vil kunne få store konsekvenser for tilbydere som kjøper terminering av Teletopia, bør varslingsfristen også omfatte andre endringer i termineringsproduktet. PT mener derfor at Teletopia må pålegges en plikt til å gi varsel til andre tilbydere om eventuelle prisøkninger og andre endringer i eksisterende tilbud til ugunst for avtalemotparten eller dennes sluttbrukere senest to måneder før endringen gjennomføres. Forpliktelsene som er nevnt her er ytterligere konkretisert i punkt 9.3.

PT har vurdert om det vil være uforholdsmessig å pålegge Teletopia transparensforpliktelser i tråd med ovennevnte. Teletopia vil kunne bli påført kostnader i forbindelse med utvikling og administrering av standardavtaler. Disse kostnadene trenger imidlertid ikke bli spesielt høye. PT mener at fordelene ved å ha en offentlig standardavtale å forholde seg til i samtrafikkforhandlinger med Teletopia langt overstiger ulemper som påføres Teletopia i form av økte kostnader. PT kan videre ikke se at en varslingsplikt som skissert vil påføre Teletopia nevneverdige kostnader. En slik forpliktelse vil derfor heller ikke fremstå som uforholdsmessig. PT konkluderer følgelig med at krav om transparens overfor Teletopia er forholdsmessige.

Konklusjon

For å forenkle og gi økt tempo i forhandlinger om samtrafikk, pålegges Teletopia en plikt til å offentliggjøre standardtilbud med nærmere fastsatt minimumsinhold. Teletopia blir også pålagt å informere PT om endringer mv. i standardavtalen. For å gjøre det enklere for konkurrerende tilbydere å få reflektert endringer i termineringspris og andre sentrale forhold i sine egne sluttbrukeravtaler, pålegges Teletopia å gi to måneders forhåndsvarsel om prisøkninger og andre endringer i samtrafikkavtalen til ugunst for avtalemotparten eller dennes sluttbrukere.

8.3.4 Tele2

Ettersom Tele2, på samme måte som Teletopia, ikke er underlagt et krav om ikke-diskriminering, kan det i utgangspunktet virke overflødig med et krav om transparens. Av de samme hensyn som er gjort rede for i tilknytning til Teletopia, anser likevel PT at et slikt krav

bør gjelde. PT har vurdert om det er grunnlag for å operere med andre typer transparensforpliktelser for Tele2 enn for Teletopia. PT mener at dette ikke er tilfelle. For det nærmere innholdet av transparensforpliktelsene, og begrunnelsen for disse, vises det derfor til behandlingen av Teletopia ovenfor. Forpliktelsene som er nevnt her er ytterligere konkretisert i punkt 9.4.

Tele2 pålegges en plikt til å underrette PT om avtaler samt endringer i disse på samme måte som for Telenor Mobil, NetCom og Teletopia. I tillegg pålegges Tele2 plikt til å varsle endringer i standardavtalen med to måneder frist. For den nærmere begrunnelse vises det til vurderingene i omtalen av Teletopia som også får anvendelse for Tele2.

PT har vurdert om det vil være uforholdsmessig å pålegge Tele2 transparensforpliktelser, men mener at dette ikke er tilfellet. For den nærmere begrunnelsen for vårt standpunkt vises det til forholdsmessighetsvurderingene knyttet til Teletopia. De forhold som er påpekt der gjør seg etter PTs mening også gjeldende overfor Tele2. PT konkluderer følgelig med at krav om transparens overfor Tele2 er forholdsmessige.

Konklusjon

Tele2 pålegges å offentliggjøre standardtilbud med nærmere fastsatt minimumsinnhold. Tele2 blir også pålagt å informere PT om endringer mv. i standardavtalen. For å gjøre det enklere for konkurrerende tilbydere å få reflektert endringer i termineringspris og andre sentrale forhold i sine egne sluttbrukeravtaler, pålegges Tele2 å gi to måneders forhåndsvarsel om prisøkninger og andre endringer i samtrafikkavtalen til ugunst for avtalemotparten eller dennes sluttbrukere.

8.4 Pris- og regnskapsregulering

I kapittel 4 er det redegjort for at det per i dag er et krav om at samtrafikkprisene for tilbydere med sterk markedsstilling i det totale nasjonale samtrafikkmarkedet skal være kostnadsorienterte. Etter det nye regelverket kan myndigheten pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser for blant annet samtrafikk etter ekomloven § 4-9. Dette gjelder i tilfeller hvor tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukerne i markedet ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere.

I merknaden til ekomloven § 4-9 i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) forklares hva som menes med uforholdsmessig høyt prisnivå (s. 106):

”Med opprettholdelse av et uforholdsmessig høyt prisnivå menes det at konkurranse ikke har bidratt til at sluttbrukerprisene faller tilstrekkelig. Ved vurdering av om prisnivået er uforholdsmessig høyt kan myndighetene sammenligne prisnivå i tilsvarende markeder, nasjonalt eller internasjonalt.”

Som påpekt i kapittel 6 er flere av de potensielle konkurranseproblemene i de aktuelle markedene, ikke minst *overpris*, relatert til prisene for terminering av samtaler. Den underliggende årsaken til dette er at mobiloperatøren har monopol på terminering i eget nett, og at etableringshindrene er absolutte. På grunn av at det er den anropende part som betaler for samtalen, har tilbyderne ikke tilstrekkelig incentiv til å fastsette priser som er effektive i samfunnsøkonomisk forstand. Markedene for terminering av tale i mobilnett er markeder der konkurranse bare i liten grad vil presse prisene nedover. Dette gjelder både konkurranse i det aktuelle markedet og i det relaterte markedet for tilgang til og samtaleoriginering i mobilnett. Ut fra et *a priori* teoretisk ståsted kan det derfor synes nødvendig å regulere prisene, blant annet for å ivareta forbrukerhensyn.

Også erfaring fra Norge og andre land tilsier at konkurranse ikke har vært tilstrekkelig til å bringe mobiltermineringsprisene ned til nivå som står i samsvar med kostnadene ved å produsere termineringstjenesten. Høye mobiltermineringspriser har gitt seg utslag i høye sluttbrukerpriser, spesielt for samtaler fra fastnett til mobilnett.

Mobiltermineringsprisene er forholdsvis lave i Norge sammenlignet med andre land, jf. blant annet figur 2 i markedsanalysen (se vedlegg 1). Spesielt er Telenor Mobils mobiltermineringspris lav sammenlignet med priser i andre land. Etter PTs mening betyr slike prissammenligninger ikke nødvendigvis at prisene i Norge er på et "riktig" nivå i samfunnsøkonomisk forstand. Det er blant annet mye som tilsier at prisene er for høye i de fleste europeiske land. Andre tilsynsmyndigheter i EU har i så måte gjort eller varslet inngrep i markedene for å få senket prisene. Under det gamle regelverket håndhevet myndighetene i få av disse landene krav om kostnadsorienterte priser for terminering i mobilnett.

Den første av de to nødvendige betingelsene/kriteriene i ekomloven § 4-9 første ledd er etter PTs oppfatning således til stede: Tilbyderne av mobilterminering kan utnytte sin markedsstilling i de relevante markedene til skade for sluttbrukerne ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå.²⁵

I tillegg til å skade sluttbrukerne direkte, vil priser som er satt for høyt kunne gjøre det vanskeligere for nye tilbydere å etablere seg i markedet, jf. gjennomgangen av konkurranseproblemer i punkt 6.2. Det kan derfor være behov for å regulere prisene for de etablerte aktørene for å få til bærekraftig konkurranse i det relaterte markedet for tilgang til og samtaleoriginering i mobilnett (marked 15).

Som påpekt i kapittel 5, skal markedene for terminering av tale i mobilnett etter PTs oppfatning reguleres etter prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument. Dette innebærer at mobilterminering må prises på en måte som gir effektiv bruk av ressursene. Når duplisering av infrastruktur ikke er relevant, er det ikke grunn til å innrette tilgangsprisen med sikte på også å gi incentiver til å bygge alternativ infrastruktur. Dette taler for en relativ streng prisregulering. Samtidig skal PT legge til rette for tilstrekkelig fortjeneste i den eksisterende mobilinfrastruktur, slik at det gis incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og nyinvesteringer i nettet.

Selv om ett av de to vilkår for prisregulering i ekomloven § 4-9 første ledd etter PTs oppfatning er til stede, må PT vurdere om prisregulering faktisk er *nødvendig* for å bøte på de aktuelle konkurranseproblemene. Som påpekt ovenfor er pris kanskje den viktigste variabel i flere av konkurranseproblemene som er nevnt i kapittel 6. Prisregulering er et virkemiddel som kan rettes direkte mot den strategiske variabelen pris, så og si rett mot kjernen i konkurranseproblemet. Slik sett er prisregulering et *effektivt* virkemiddel.

Etter PTs mening er virkemidler som standardtilbud og offentliggjøring og ikke-diskriminering ikke tilstrekkelig til å motvirke konkurranseproblemer der pris er den viktige parameteren. Det vises her også til vurderingene i kapittel 5.5 (*Case 4: Termination*) i ERGs virkemiddeldokument, der det konkluderes med at prisregulering er nødvendig for disse konkurranseproblemene. Samtidig anses prisregulering gjerne for å være det strengeste av de tilgjengelige virkemidlene. Termineringsinntektene utgjør en betydelig andel av de totale inntektene til mobiloperatørene. Av den grunn er termineringsprisen også av vesentlig betydning med hensyn til mobiloperatørens incentiver til å investere i mobilnett.

²⁵ Også av definisjonen av sterk markedsstilling følger det nettopp at tilbydere ned sterk markedsstilling i de aktuelle markedene potensielt kan utnytte sin markedsstilling ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå.

Selv om prisregulering skulle anses som nødvendig innenfor markedene for terminering av tale i mobilnett, er det viktig å sørge for at det anvendes metoder for prisregulering som er forholdsmessige, og ikke unødvendig tyngende for den aktuelle tilbyder. Videre står det i merknaden til ekomloven § 4-9 i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) (s. 106):

”Dersom myndigheten etter bestemmelsens første ledd pålegger tilbyder å tilby prisregulert tilgang, og pålegger metode for prisberegning etter annet ledd så skal metoden gi tilbyder anledning til å få en rimelig avkastning på anvendt kapital. Valg av kostnadsmetode skal gjøres slik at den er hensiktsmessig i relasjon til reguleringsbehovet, og at den fremmer bærekraftig konkurranse, samt maksimerer fordelene for forbruker.”

Særlig kan det være aktuelt å vurdere ingen eller en mildere former for prisregulering for virksomheter som befinner seg i en oppstartsfase, for på denne måten å stimulere til økt konkurranse mellom mobilnett. Regulering av marked 16 må derfor også her ses i sammenheng med konkurransen i marked 15.

Ekomloven § 4-9 andre ledd sier at myndigheten kan pålegge tilbyder etter første ledd bruk av bestemte metoder for prisregulering. PT mener på bakgrunn av ovenstående at det kan være grunn til å skille mellom hvilke metoder for prisregulering som anvendes for de ulike tilbyderne. Også for dette virkemidlet isolert kan det således være hensiktsmessig med asymmetrisk regulering. Samtidig vil PT påpeke at prisregulering ikke nødvendigvis betyr at termineringsprisen til den enkelte tilbyder skal reduseres umiddelbart, men at det også kan innebære et forbud mot prisøkning.

I neste punkt går vi gjennom aktuelle metoder for prisregulering i markedene for terminering av tale i individuelle mobilnett. I punkt 8.4.2 foretar vi deretter en generell vurdering av kostnadsregnskap, jf. bestemmelsen vedrørende kostnadsregnskap i ekomloven § 4-9 tredje ledd. Nettverkseksternaliteter gjennomgås i punkt 8.4.3. I punktene 8.4.4-8.4.7 vurderer vi så spørsmålene om prisregulering og kostnadsregnskap for de ulike tilbyderne med sterk markedsstilling i de aktuelle markedene. Krav om kostnadsregnskap er kun aktuelt for de tilbyderne som pålegges prisregulering.

Når vi her skriver om *priser, mobiltermineringspriser* eller lignende, er det først og fremst de variable trafikkprisene vi henviser til. Etter PTs mening er disse prisene av størst betydning for sluttbrukerprisene, og det er således dem vi vier størst oppmerksomhet. Prisen for samtrafikktilknytning er imidlertid også relevant. Derfor vurderes også disse prisene i punktene 8.4.4-8.4.7, når vi ser på den konkrete pris- og regnskapsreguleringen av de enkelte tilbyderne med sterk markedsstilling.

8.4.1 Om aktuelle metoder for prisregulering

Gjennomgangen av aktuelle prisreguleringsmetoder her er kortfattet. Vi viser til PTs virkemiddeldokument og dokumentet ”Høring om metoder for kostnadsorientering” for mer omfattende drøftelse av prisreguleringsmetoder.²⁶

PT anser ECPR²⁷/pris minus-metoder for å være mindre aktuelle i markedene for terminering av tale i mobilnett. Det er blant annet tvilsomt om det er relevante sluttbrukerpriser å ta utgangspunkt i for kalkulering av samtrafikkpriser ved slik prisberegning metode. ECPR/pris minus er derfor ikke nærmere omtalt her.

²⁶ Høring om metoder for kostnadsorientering, Post- og teletilsynet, 28. januar 2005.

²⁷ ECPR er en forkortelse for Efficient Component Pricing Rule.

Kostnadsorientert prissetting

Ved kostnadsorientert prisregulering knyttes prisene til kostnadsinformasjon hentet fra kostnadsmodeller og/eller -regnskap. Generelt kan metoden anses å være den strengeste av de aktuelle formene for prisregulering.

Å fordele kostnader til spesifikke aktiviteter og tjenester er en kompleks og vanskelig oppgave som man kan søke å løse på ulike måter. To metoder for kostnadsorientering har særlig vært anvendt for regulerte teletjenester: fullt fordelte kostnader (FAC) og såkalte ”langsiktig inkrementkostnader” (LRIC, Long Run Incremental Costs). Førstnevnte metode tar som hovedregel utgangspunkt i faktiske kostnader, mens den andre baseres på modellerte kostnader. Metodene er nærmere beskrevet og diskutert i PTs virkemiddeldokument og i dokumentet ”Høring om metoder for kostnadsorientering”.

En fordel med kostnadsorientering er at prisene tar utgangspunkt i den regulerte tilbyderens faktiske eller modellerte produksjonskostnader ved å gi tilgangen eller produsere tjenesten. Ved en kostnadsorientert pris tillates den regulerte en normalavkastning i tillegg til dekning av faktiske eller modellerte kostnader. Kostnadsorientering vil antakelig legge press på tilgangsprisen og derigjennom sluttbrukerprisene gjennom økt konkurranse blant tjenestetilbyderne. Slik kan metoden være hensiktsmessig dersom en anser at sluttbrukerprisene i et marked er for høye.

Kostnadsorientering er på denne bakgrunn særlig relevant i tilfeller der markedsrett på grossistnivå gir tilbyder med sterk markedsstilling mulighet for å ta ut monopolprofitt, og der markedsretten ikke forventes å reduseres innen rimelig tid. Metoden kan derfor være spesielt hensiktsmessig når det er lite sannsynlig at duplisering av infrastrukturen vil finne sted eller ikke er relevant, med andre ord når markedet reguleres etter prinsipp 2.

En ulempe ved kostnadsorientering er at det kan være svært krevende å beregne kostnadsgrunnlaget ved ulike tilgangsformer og produkter, spesielt fordi elektronisk kommunikasjon har store innslag av faste og felles kostnader. En annen ulempe kan være liten forutberegnelighet for aktørene, da underliggende kostnader og informasjon om kostnader raskt kan endres. Et krav om kostnadsorientering vil gi reguleringsmyndigheten en visst grad av skjønn til å regulere prisene, for eksempel ved størrelse på eventuelle prispåslag (mark-ups) eller avkastningskrav. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være større behov for å sette priser etter en helhetlig vurdering, som ved regulering av nykommere i et marked. I slike tilfeller gir ikke alltid kostnadsorientering tilstrekkelig fleksibilitet.

I det gjeldende regelverket er det krav om kostnadsorienterte mobiltermineringspriser for tilbydere som har sterk markedsstilling i det totale nasjonale samtrafikkmarkedet, jf. kapittel 4.

Siden de aktuelle markedene i det nye regelverket skal reguleres etter prinsipp 2, bør termineringsprisene i utgangspunktet avspeile de kostnadene som ville vært i et marked med fungerende konkurranse. Det betyr at prisene bør være, i alle fall på sikt, tilnærmet de kostnadene det er ved å tilveiebringe tjenesten, inkludert normal (rimelig) avkastning, altså kostnadsorienterte. Imidlertid gjelder de generelle ulempene ved kostnadsorienteringskrav også for mobiltermineringsprisene. Også her kan krav og praktisering av stringent kostnadsorientering få utilsiktede konsekvenser.

Benchmarking

Ved benchmarking identifiserer regulatøren markeder og produkter som er sammenlignbare, og sammenligner priser og kostnadsutvikling. Dersom prisene til tilbyder med sterk markedsstilling for eksempel er uforholdsmessig høye sammenlignet med prisene i de andre

markedene, kan tilsynsmyndigheten pålegge prisreduksjon. Tilgangsdirektivet artikkel 13 nevner eksplisitt at reguleringsmyndigheten ved prisregulering på grossistnivå ”*may also take account of prices available in comparable competitive markets*”, altså benytte benchmarking.

Metoden er fordelaktig fordi den nødvendige informasjonen er relativt lett tilgjengelig for regulatøren. Utfordringen er her å vurdere i hvor stor grad forhold som priser og kostnader er sammenlignbare, blant annet på grunn av kostnadsforskjeller som skyldes topografiske forhold, nasjonalt lønnsnivå og liknende.

Benchmarking kan også være hensiktsmessig når kostnadsorientering av prisene med umiddelbar virkning anses å kunne få uheldige virkninger, blant annet dersom prisene ligger vesentlig over det kostnadsorientering tilsier.

De norske termineringsprisene ligger lavt i forhold til andre EU/EØS-land. Ved å benchmarke norske priser mot for eksempel et vektet gjennomsnitt av et gitt antall tilbydere/stater i EU/EØS med lavest termineringspriser, kan man sikre at Norge stadig vil ligge blant landene med lavest termineringspriser. Samtidig kan man sikre at de norske prisene ikke blir uforholdsmessig mye lavere enn i andre land, noe som blant annet kan være uheldig for den internasjonale konkurranseevnen til de norske tilbyderne.

PT mener at utgangspunktet for prisregulering må være å sette priser som avspeiler de faktiske kostnader og som tjener forbrukerinteresser nasjonalt. Å regulere mobiltermineringsprisene i Norge etter benchmarkingsmetoden vil ikke sikre samfunnsøkonomisk effektive priser, men kan være et hensiktsmessig alternativ i noen tilfeller.

Pristak/maksimalpriser

Regulering av pris gjennom et pristak, også kalt maksimalprisregulering, innebærer å sette krav til den regulerte tilbyderens prisutvikling og/eller -nivå i en bestemt tidsperiode. Pristaket fastsettes gjerne for en nærmere angitt gruppe produkter eller enkeltelementer og som en prisindeks for disse, som vanligvis inkluderer en normal prisendring og eventuelt med et fradrag for antatt økning i effektiviteten.

En fordel ved metoden er at den gir rimelig forutsigbare priser for alle aktører i den perioden reguleringen gjelder for. Videre gir metoden incentiver til å redusere kostnadene og drive effektivt siden den regulerte tilbyderen selv får beholde gevinsten så lenge man holder seg innenfor pristaket. Metoden vil også gi PT større mulighet til å bruke skjønn sammenlignet med stringent kostnadsorientering.

En hovedutfordring ved utforming av en mer langsiktig pristaksregulering er å hensynta usikkerhet om fremtidig utvikling i trafikkvolum og kostnader. Videre kan det være en utfordring å fastsette eventuelle krav til effektivitet.

Eventuell pristaksregulering av mobiltermineringsprisene kan være hensiktsmessig. PT vil kunne utforme pristaksregulering av mobiltermineringspriser ut fra et langsiktig mål om at prisene bør være effektive og kostnadsorienterte.

8.4.2 Kostnadsregnskap

Ekomloven § 4-9 tredje ledd gir bestemmelse om kostnadsregnskap:

“Myndigheten kan pålegge tilbyder som nevnt i første ledd bruk av bestemte systemer for føring av kostnadsregnskap. Beskrivelse av pålagte systemer for føring av kostnadsregnskap, herunder en oversikt over hovedkategorier for kostnader og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres. Bekreftelse på at kostnadsregnskapet er i samsvar med fastsatt system for føring av kostnadsregnskap skal utarbeides av ekstern revisor, og offentliggjøres årlig.”

Kostnadsregnskap i henhold til ekomloven § 4-9 tredje ledd kan blant annet være hensiktsmessig for å føre tilsyn med at krav om kostnadsorienterte priser er overholdt. Som nevnt i punkt 8.4.1 er det i utgangspunktet to former for kostnadsorientering. Disse skiller seg ved å være basert på faktiske fullfordelte kostnader eller modellerte kostnader. Under gjeldende regelverk har både Telenor Mobil og NetCom krav om kostnadsorienterte samtrafikkpriser og krav om kostnadsregnskap basert på faktiske fullfordelte kostnader, jf. punkt 8.4.1.

Aksessdirektivet Artikkel 13, tredje punkt, åpner for bruk at de nasjonale tilsynsmyndighetene kan legge til grunn LRIC-modeller ved prisregulering:

“For the purpose of calculating the cost of efficient provision of services, national regulatory authorities may use cost accounting methods independent of those used by the undertaking”

I tillegg til å fastsette en kostnadsorientert pris, kan både kostnadsregnskap ved fullfordelte kostnader og LRIC-modeller gi ”mål” for pristaksregulering, det vil si kostnadsunderlaget som prisene skal styres mot.

Å utvikle og implementere en LRIC-modell vil i fremtidig regulering av mobilterminering i Norge være et alternativ til å videreføre metoden basert på fullfordelte kostnader. Tilsynsmyndighetene i Storbritannia og Sverige har allerede utviklet LRIC-modeller for terminering i mobilnettverk. Også tilsynsmyndigheter i andre land i Europa vil utvikle LRIC-modeller ved implementering av det nye regelverket.

Etter en helhetlig vurdering av fordeler og ulemper ved de to ulike metodene for kostnadsberegning er PT kommet til at utvikling og implementering av en LRIC-modell for mobilterminering i Norge vil være mest formålstjenlig. Det er imidlertid ikke aktuelt å fatte vedtak om prisregulering basert på en LRIC-modell i denne omgang, særlig fordi det vil ta forholdsvis lang tid å utvikle og implementere et slikt modellapparat. PT antar at LRIC vil erstatte regnskap med fullfordelte kostnader i neste reguleringsperiode for de tilbydere som blir underlagt krav om kostnadsorientering eller vil være grunnlag for pristaksregulering.

Ramsey-prising

Ramsey-prising er en av flere metoder for å fordele felleskostnader, det vil si kostnader som kan relateres til mer enn ett produkt eller tjeneste. Ved Ramsey-prising fordeles felleskostnader på bakgrunn av priselastisiteter for etterspørsel. Påslaget for felleskostnader er etter dette prinsippet omvendt proporsjonalt med etterspørsel elastisiteten. Dette innebærer at jo mindre prissensitiv en tjeneste er, desto større andel av felleskostnader fordeles til tjenesten. Teorien bak prinsippet er at en slik fordeling vil medføre mindre nedgang i konsum enn fordeling som ikke tar hensyn til etterspørsel elastisitet, og velferdstap minimeres dermed.

Elastisiteter kan imidlertid være problematisk å beregne. ERG mener at metoden er for kompleks og nærmest umulig å benytte. Den er derfor sjeldent benyttet i regulering i praksis.

Videre mener ERG at prissetting basert på Ramsey-prising kan være skadelig fra et konkurranseperspektiv.²⁸ Ofte vil tjenester med høy etterspørselselastisitet være dem som er mest utsatt for konkurranse. Å ikke henføre felleskostnader til disse tjenestene vil resultere i lave priser som kan vise seg å bli for lave for konkurrenter.²⁹

Både PTS og Ofcom³⁰ har vurdert Ramsey-prising som prinsipp for fordeling av felleskostnader, men kommet til at dette ikke var hensiktsmessig.

PT deler her vurderingene til Ofcom og PTS og vil i utgangspunktet ikke godta noen form for fordeling av kostnader etter prinsippene for Ramsey-prising. Dette vil imidlertid ikke ha direkte betydning for den prisregulering PT pålegger i dette vedtaket.

Avkastningskrav

Ved beregning av en kostnadsorientert pris tas det høyde for en rimelig avkastning på investert kapital gjennom den kalkulatoriske renten eller avkastningskravet. Avkastningen på kapitalen skal i utgangspunktet tilsvare det nivå som forventes ved tilsvarende investeringer.

Avkastningskravet beregnes som et vektet gjennomsnitt av kravet til egenkapitalen og gjeldsrenten med egenkapitalandelen og gjeldsandelen i selskapet som vekter. Metoden omtales som WACC (Weighted Average Cost of Capital). Den mest benyttede metoden for å beregne avkastningskravet til egenkapitalen er CAPM (Capital Asset Pricing Model), som beregner avkastningskravet som summen av risikofri rente og et risikotillegg.³¹

Telenor har i sin ONP-rapport for 2004 benyttet et totalavkastningskrav på 13 % både for fastnett og mobilnett. PT har ikke foretatt større vurdering av beregningen, men anser i utgangspunktet kravet til å være innenfor hva som kan regnes for et rimelig avkastningskrav. NetCom har i samme periode lagt til grunn et avkastningskrav på 15,3 %, hvilket PT anser for å være over hva som kan aksepteres som et rimelig avkastningskrav. Ifølge en analyse utarbeidet for PT bør et avkastningskrav for NetCom før skatt være omlag 13 %, basert på dagens rentenivå.³²

8.4.3 Nettverkseksternaliteter

Nettverkseksternaliteter er blitt definert som den nytte eksisterende abonnenter (på både fast- og mobilnett) oppnår når en annen person beslutter å tegne abonnement, fordi de vil få mulighet til å ringe, eller bli oppringt av, den nye abonnenten. For eksisterende abonnenter øker nytten med antall andre abonnenter som kan nås. Den enkelte abonnent vil kun ta hensyn til den kostnad eller nytte som berører seg selv når vedkommende tar beslutningen om å tegne eller fornye et abonnement. Nytteverdien for den enkelte er mindre enn nytteverdien vedkommendes beslutning har for alle abonnentene.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil en situasjon med optimalt antall abonnenter være kjennetegnet ved at marginalkostnaden er lik marginal samfunnsøkonomisk nytte. På grunn av nettverkseksternaliteter vil den samfunnsøkonomiske nytten av en ny kunde være større enn den private nytten. Det kan på denne måten argumenteres for at det er

²⁸ ERG anbefaler Equal Proportionate Mark-Up (EPMU) som metode for fordeling av felleskostnader. EPMU fordeler felleskostnader etter samme forholdstall som tidligere fordelte kostnader.

²⁹ ERG: Annex to the ERG Opinion on the proposed Review of the Recommendation on cost accounting and accounting separation, 2004, side 20.

³⁰ Ofcom: Statement on Wholesale Mobile Voice Call Termination, 2004, side 49 punkt 6.8.

³¹ Modellen er beskrevet i de fleste standard lærebøker i finansteori, se for eksempel Knut Boye: Finansielle Emner, s. 196.

³² T. Johnsen: Kapitalkostnad for norske mobilskaper, 2005, s. 1.

samfunnsøkonomisk optimalt å gi en subsidie når et mobilabonnement skal tegnes eller fornyes. På denne bakgrunn kan det argumenteres for at det er rimelig å henvføre deler av kostnadene knyttet til salg og markedsføring til eksisterende abonnenter.

Spørsmål om eventuelt påslag på kostnadsgrunnlaget for terminering for å hensynta nettverkseksternaliteter har sammenheng med spørsmål om kostnader til salg, markedsføring og kundestøtte skal kunne inkluderes i kostnadene for mobilterminering. PT skrev følgende i sitt vedtak av 11. mai 2001 angående reduksjon av Telenor Mobils termineringspris:³³

”Kostnader til salg, markedsføring og kundestøtte gjelder tiltak rettet mot eksisterende eller nye kunder hos Telenor Mobil. Konsekvensen av å inkludere disse kostnadene i samtrafikkprisen er at de øvrige tilbyderne – og i siste instans deres kunder – betaler for tiltak rettet mot konkurrentenes kunder. Dette er etter tilsynets oppfatning helt uakseptabelt, og klart i strid med formålet med kostnadsorientering.”

Samferdselsdepartementet støttet PTs konklusjon vedrørende salgs- og markedsføringskostnader i sitt vedtak av 4. juli 2002, som avsluttet departementets behandling av Telenors klage på PTs vedtak i nevnte sak. Samtidig skrev departementet følgende om nettverkseksternaliteter:

”Men departementet mener like fullt at det finnes argumenter for å henvføre noe av ”retailkostnadene”, dvs. salgsp provisjons- eller markedsføringskostnadene til termineringsprisen. Dette knytter seg i særlig grad til nettverkseksternaliteter.”

Telenor omtaler nettverkseksternaliteter i sin ONP-rapport for 2003 og viser her til ovennevnte sak:

*”Kostnader innen kundeservice, marked og salg, er i tråd med Post og teletilsynets vedtak av 11.05.01 ikke inkludert i kostnadsgrunnlaget for samtrafikk. I etterkant av vedtaket har det kommet frem at øvrige tilsyn aksepterer deler av disse kostnadene inkludert i kostnadene for samtrafikk som følge av nettverkseksternaliteter, og departementet har også åpnet for at det er relevant å henvføre deler av salgsp provisjoner eller markedsføringskostnadene til termineringspriser, jfr. departementets vedtak i nevnte sak 04.07.02. Nettverkseksternaliteter er effekten som oppstår for en part i det en annen part blir mobileier, dvs. andre får økt nytte ved at den nye mobileieren er enklere å kontakte eller enklere kan kontaktes. Fordi de som ringer til mobilabonnenten nyter godt av dennes beslutning om å bli mobilabonnet, vil det være rimelig at prisen for en terminert samtale reflekterer denne økte nytten. Dette gjøres ved å henvføre noe av kostnadene ved å rekruttere nye mobilkunder til termineringsprisen som betales av innringerne, slik at verdien av nettverkseksternaliteter reflekteres.”*³⁴

PTS i Sverige har valgt å ikke inkludere nettverkseksternaliteter i kostnadsgrunnlaget. Dette begrunnes med at nettverkseksternaliteter ikke er en kostnad, men et uttrykk for samfunnsøkonomisk nytte. I tillegg gjør den høye mobilpenetrasjonen at nettverkseksternaliteter er mindre relevant.³⁵

Ofcom har også vurdert nettverkseksternaliteter. I sitt vedtak angående mobilterminering fra 1. juni 2004 konkluderer Ofcom med at det kan beregnes et tillegg på 0,5 pence per minutt (realverdi i 2000/01-priser) på kostnadsgrunnlaget som følge av nettverkseksternaliteter. Ofcom legger flere analyser fra Storbritannia til grunn for dette anslaget. Vi viser spesielt til

³³ PTs saksnummer 2001/03454.

³⁴ Telenor ASAs ONP-rapport for 2003, side 19.

³⁵ Post & Telestyrelsen: Utkast - LRIC prismetod för terminering av röstsamtal i mobilnät, 2004, side 9.

Annex D i Ofcoms vedtak³⁶ I vedtaket forklarer Ofcom hensikten med inkludering av nettverkseksternaliteter:

”The purpose of the network externality surcharge is to correct for potential economic inefficiencies that may be created if the subscription charge levied by MNO only reflect the cost of supply. Consumer welfare could be potentially improved if some consumers who would not otherwise join a mobile network had their subscription subsidised, because these consumers’ joining decisions increase the welfare of existing subscribers.”³⁷

Det er de marginale abonnentene som skal subsidieres, det vil si brukere som ikke ville kjøpt abonnement (eller beholdt eksisterende abonnement) dersom det ikke ble subsidiert. Subsidiert til dem som uansett ville kjøpt abonnement, påvirker ikke den samfunnsøkonomiske velferden.

Beregningene til Ofcom tar høyde for at mobilpenetrasjonen er på et høyt nivå. Der er en korrelasjon mellom brukernes private verdsettelse av å bli abonnent og eksisterende mobil- og fastnettabonnenters verdsettelse av å ringe til denne abonnenten (såkalt *Rolf Griffins-faktor*). Over tid vil dermed det optimale påslaget for nettverkseksternaliteter avta, fordi ekstern velferd av å få nye abonnenter i nettet avtar. I den grad det finnes potensielle nye abonnenter, vil imidlertid et påslag for nettverkseksternaliteter være formålstjenlig. Og dersom det kunne påvises at penetrasjonen var på, eller over et effektivt nivå, kan likevel subsidier være samfunnsøkonomisk effektive for å beholde eksisterende abonnenter.

Det beregnede påslaget for nettverkseksternaliteter anses ikke for å være i konflikt med bestemmelsen om teknologinøytralitet i Rammedirektivet. Ofcom hevder at både for mobil- og fasttelefon er det systemer som sikrer at de som ikke ville kjøpt abonnement, får et incentiv til å gjøre dette. Finansieringen er noe ulik, i fastnett bidrar USO-forpliktelsene til å sikre at marginale brukere kjøper/holder abonnementet.

PT ser at det generelt kan være plausible argumenter for å legge til et påslag for nettverkseksternaliteter på kostnadsgrunnlaget for terminering. PT viser til vurderingene Ofcom har gjort for Storbritannia. PT mener imidlertid at det er flere argumenter mot at det i Norge skal kunne legges til et slikt påslag for nettverkseksternaliteter. Først og fremst er mobiltettheten nå blitt svært høy her i landet.³⁸ Det er således blitt mindre relevant å argumentere for påslag for nettverkseksternaliteter ut fra nytten av å øke størrelsen på den totale kundemassen, nå når ”alle” har mobilabonnement. Den samfunnsøkonomiske nytten økes også svært lite når man anskaffer seg sitt andre eller tredje mobilabonnement. Men også her i landet kan det imidlertid argumenteres for at en bør hensynta nettverkseksternaliteter for å opprettholde mobiltettheten. PT mener allikevel at det ut fra den rimelige forutsetningen om avtagende marginalnytte med økende volum, kan hevdes at et eventuelt påslag for nettverkseksternalitet skal være betraktelig lavere i Norge enn det Ofcom kom frem til for Storbritannia.

PT forventer også at mulige negative konsekvenser som følge av høyere kostnader (pga. høyere termineringspriser ved påslag for nettverkseksternaliteter) og dermed høyere etableringshinder for nye mobiltilbydere, vil oppveie eventuell ekstern nytte av marginale kunder hos de store, veletablerte tilbyderne. Med den prisreguleringen det legges opp til i de følgende punktene, tillates også de små tilbyderne implisitt å legge til et påslag for nettverkseksternalitet. På denne bakgrunn finner PT at det i Norge på det nåværende tidspunkt

³⁶ Vedtaket er tilgjengelig på

http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/mobile_call_termination/wmvct/wmvct.pdf.

³⁷ Ofcom: Statement on Wholesale Mobile Voice Call Termination, 2004, Annex D punkt D.4.

³⁸ Ifølge *Det norske telemarkedet 2004* var mobiltettheten på over 102 % ved utgangen av 2004.

ikke er grunnlag for generelt å gjøre påslag for nettverkseksternaliteter på kostnadsgrunnlaget for mobilterminering. PT opprettholder således sitt syn på at faktiske kostnader ved salg, markedsføring og kundestøtte ikke skal kunne inkluderes i kostnadsgrunnlaget for mobilterminering, jf. PTs vedtak av 11. mai 2001 og Samferdselsdepartementets vedtak av 4. juli 2002.

Dersom PT i motsatt fall hadde konkludert med at det var grunnlag for å hensynta nettverkseksternaliteter, ville likevel et eventuelt rimelig påslag være så lite at det ikke ville ha betydning for den prisreguleringen som er foreslått i punktene nedenfor. PT forventer at termineringsprisene ville ligget over de underliggende kostnadene og gi en rimelig avkastning på kapitalen, selv med et slikt påslag. Spørsmålet om inkludering av nettverkseksternalitet har derfor ikke avgjørende betydning i dette vedtaket.

8.4.4 Telenor Mobil

Telenor Mobil har for tiden termineringspris på 0,63 kr per minutt og 0,20 kr per samtale. Telenor Mobil har lave termineringspriser sammenlignet med andre europeiske operatører, noe som avspeiles i figur 2 i markedsanalysen i Vedlegg 1.

Telenor Mobil har sterk posisjon i det norske mobilmarkedet med om lag 70 % markedsandel på nettverksnivå og om lag 56 % markedsandel på sluttbrukernivå.³⁹ Selskapet er dermed den klart største tilbyderen når det gjelder trafikkvolum som terminerer i mobilnett i Norge, med ca. 2,2 milliarder minutter fra andre nett terminert i 2004. Om lag av 70 % av denne trafikken kommer fra innenlandsk fastnett. Vi viser ellers til analysen av marked 15 for en beskrivelse av Telenor Mobils stilling på grossist- og sluttbrukernivå i Norge.

Som påpekt i kapittel 5, skal tilbyderne i det aktuelle markedet reguleres etter prinsipp 2. Det er tvilsomt om konkurranse kan bringe Telenor Mobils termineringspriser ned til et samfunnsøkonomisk effektivt nivå. PT kan heller ikke se at virkemidler som samtrafikkforpliktelse, transparens eller ikke-diskriminering skulle være tilstrekkelig til å holde termineringsprisene nede eller redusere dem ytterligere på sikt, jf. innledningen til punkt 8.4. Telenor Mobils størrelse i det norske mobilmarkedet og det store volumet av trafikk fra andre nett som terminerer hos Telenor Mobil, betyr etter PTs oppfatning at prisregulering er nødvendig. Potensielle konkurranseproblemer som overprising og prisdiskriminering vil kunne ha store negative konsekvenser på grunn av størrelsen til Telenor Mobil og det betydelige volumet som terminerer i dette mobilnettet. For høye priser kan føre til betydelige effektivitets- og velferdstap og være et hinder for etablering i de norske markedene for elektronisk kommunikasjon. Etter PTs oppfatning bør regulering etter prinsipp 2, formålet med ekomloven og størrelsen til Telenor Mobil bety prisregulering som i alle fall på sikt bringer prisene til eller nært et kostnadsorientert nivå.

Overpris vil kunne rammes etter konkurranseloven § 11. Dette vil imidlertid normalt være forbeholdt relativt grove tilfeller av overprising, og PT mener derfor at generell konkurranserett ikke er tilstrekkelig til å oppnå effektive termineringspriser i Telenor Mobils nett. I det følgende er det derfor prisregulering etter ekomloven som vil bli vurdert nærmere.

Tall fra Telenors ONP-rapport for 2004 er gjengitt i tabell 1 nedenfor. Av tabellen ser man at Telenor Mobil har en god avkastning på samtrafikkproduktet. I 2003 var avkastningen⁴⁰ om lag 105 %, mens den var ca. 116 % i 2004. Resultatmarginen for dette produktområdet var ca.

³⁹ Jf. PTs telestatistikk og PTs analyse av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i mobilnett (marked 15).

⁴⁰ Driftsresultat (før kalkulatorisk rentekostnad) i prosent av kapitalbinding.

53 % i 2004.⁴¹ Etter PTs oppfatning tilsier disse tallene isolert at Telenor Mobils termineringspris var over det som kan regnes som et kostnadsorientert nivå i disse årene.

Alle tall i millioner kroner	2004	2003
Produktinntekter	1 579	1 613
Produktkostnader	633	670
Driftsresultat	946	944
Kalkulatorisk rente	106	116
Resultat etter kalk. rente	841	827
Gjennomsnittlig kapitalbinding	814	895

Tabell 1 Tallene er hentet fra Telenors ONP-rapport for 2004. En andel kostnader og kapitalbinding for UMTS-nettet er inkludert i tallene for GSM-nettet. Se ONP-rapporten, punkt 2.2.3 for Telenors begrunnelse for dette.

Telenor kommenterer selv resultattallene i ONP-rapporten for 2004 og oppsummerer ved å skrive blant annet (s. 19):

”Ovennevnte kostnadsgrunnlag gir derfor ikke alene et grunnlag for å vurdere om termineringsprisen er kostnadsorientert. For å vurdere om prisen for terminert trafikk er i samsvar med regelverkets krav om kostnadsorientering og ikke-diskriminering, må også andre faktorer vurderes. Dette vil blant annet være nettverkseksternaliteter, forholdet til andre mobiloperatører i Norge, sammenligning med prisnivået i andre land, kostnader over systemets levetid, konkurransesituasjonen i markedet og hvilken pris som ville blitt satt i en situasjon med effektiv konkurranse.”

I tilfellet der en så bort fra eventuelle påslag for nettverkseksternaliteter, ville en umiddelbar kostnadsorientert prising i henhold til tallene ovenfor (inkludert påslag for rimelig avkastning beregnet ved kalkulatorisk rente på 13 %), bety at Telenor Mobil måtte redusere sin termineringspris til om lag halvparten av det den er i dag. Dersom det tillegges påslag for nettverkseksternaliteter i den størrelsesorden som Ofcom har tillatt (jf. punkt 8.4.3 ovenfor), ville det fortsatt bety kutt i Telenor Mobils priser på om lag 30-40 prosent. Og dersom vi tar hensyn til at trafikkvekst, som antakelig betyr at enhetskostnadene for terminering er blitt lavere, ville kostnadsorientering i tråd med ovennevnte bety enda større prisreduksjon.

Imidlertid er som allerede nevnt Telenor Mobils termineringspris blant de laveste i Europa. Dessuten har NetCom i dag vesentlig høyere termineringspris enn det Telenor Mobil har. Dette er forhold som kan tale mot streng regulering i form av kostnadsorientering av Telenor Mobils termineringspriser, gitt at ikke andre tilbyderes priser også senkes vesentlig. Betydelige forskjeller i termineringspriser kan være uheldig konkurransevridende, både i nasjonale og internasjonale markeder. PT mener likevel at tallene i tabell 1 indikerer at det er rom for reduksjon av Telenor Mobils termineringspris. Også LRIC-beregninger fra andre land kan antyde at prisen til Telenor Mobil skal ned på sikt.⁴² På bakgrunn av disse til dels

⁴¹ Resultat etter kalkulatorisk rentekostnad i prosent av driftsinntektene.

⁴² I Storbritannia har Ofcom fastsatt pristak for taleterminering i mobilnettnett basert på kombinert 900/1800 MHz på 5,63ppm. Pritstaket for operatørene som kun benytter 1800 MHz er satt til 6,31ppm. Pritstakene ble

motstridende hensynene vil PT vurdere regulering etter andre metoder enn stringent kostnadsorientering basert på dagens FAC-modell.

Regulering gjennom benchmarking av Telenor Mobils priser vil avhenge av hvilke land og operatører en valgte å sammenligne Telenor Mobils priser med. Imidlertid ville benchmarking uansett neppe bety en vesentlig lavere pris på grunn av at Telenor Mobil allerede har blant de laveste termineringsprisene i EU/EØS-landene.

Pristaksregulering kan synes hensiktsmessig ut fra fordelene med metoden som ble nevnt i punkt 8.4.1 ovenfor. PT vil kunne utforme pristaksregulering av mobiltermineringsprisen til Telenor Mobil ut fra et langsiktig mål om at prisene skal være effektive og kostnadsorienterte. Videre vil metoden gi rimelig forutsigbare priser for Telenor Mobil og andre aktører i den perioden reguleringen gjelder for. Den vil også gi PT større mulighet til å bruke skjønn sammenlignet med stringent kostnadsorientering. PT vurderer derfor slik at en balansert pristaksregulering for tiden er den mest hensiktsmessig av de ulike formene for prisregulering. Nedenfor ser vi nærmere på hvilke prinsipper PT vil legge til grunn, før vi ser på den konkrete utformingen av prisreguleringen.

Utgangspunkt for pristaksregulering

PT vil understreke at en pristaksregulering av Telenor Mobils termineringspris ikke kan basere seg på noe eksakt vitenskap som gir et fasitsvar. Prinsipper og konkret utforming av regulering må gjøres etter en helhetlig, skjønnsmessig vurdering. PT vil imidlertid etterstrebe å synliggjøre de vurderingene som er gjort i utformingen av reguleringen.

PT har tatt hensyn til følgende forhold ved den konkrete utformingen av en pristaksregulering av Telenor Mobils termineringspriser:

- *Kostnader og resultater for samtrafikk på mobilområdet rapportert for de siste årenes ONP-rapporten fra Telenor, jf. blant annet tabell 1. I dag er produktregnskapstallene til Telenor Mobil de tilgjengelige regnskapstallene som er best egnet som grunnlag for regulering av Telenor Mobils termineringspriser. Kostnader og resultat over mobiltelefonsystemenes levetid må også hensyntas. Videre må det tas hensyn til risiko ved mobiltelefonivirksomhet.*
- *Prisene og prisutviklingen i andre EU/EØS-land, hensyntatt nåværende og fremtidig regulering under den nye direktivpakken og gitt ESAs anbefaling om relevante markeder. PT forventer at termineringsprisene generelt vil reduseres i EU/EØS-området. Ved å ta hensyn til prisene og prisutviklingen i andre land, får prisreguleringen også et innslag av benchmarking.*
- *Forventet trafikk- og kostnadsutvikling i perioden som velges for pristaksreguleringen. I tilknytning til dette må PT også se hen til forventet effektivitetsutvikling og kostnadsendringer som følge av blant annet utbygging av UMTS. PT forventer fortsatt økning i taletelefonivolum for Telenor Mobil i de kommende årene. Videre forventer PT at enhetskostnadene reduseres som følge av økende trafikkvolum og effektivisering.*
- *Termineringsprisen til andre mobiloperatører i Norge, spesielt termineringsprisen til NetCom. I punkt 8.4.5 nedenfor fastsetter PT en pristaksregulering og prisreduksjon også for NetCom.*

implementert fra 1. september 2004. (Statement on Wholesale Mobile Voice Call Termination, 2004 side 66 punkt 6.84). I Sverige har PTS vedtatt en pristaksregulering for perioden 2004-2007. Nivå i 2007 (realverdi) er beregnet til 0,5376 SEK (PTS: LRIC prismetod för terminering av röstsamtal i mobilnät, 2004, side 3).

- *Konkurransesituasjonen i og formålet med reguleringen av marked 15, markedet for tilgang til og samtaleoriginering i mobilnett.* Herunder er det viktig å bidra til å senke etableringshindringene i mobilmarkedet på infrastrukturnivå. Reduserte termineringspriser hos Telenor Mobil kan bidra til dette.
- *Økt forutsigbarhet versus ulempe ved å fastsette fremtidige priser under usikkerhet.* For å øke forutsigbarheten for aktørene i markedet, bør ikke lengden på perioden som reguleringen fastsettes for være for kort. Imidlertid må økt forutsigbarhet og incentiv til effektivisering av driften ved lang reguleringsperiode balanseres med den ulempen som følger av å binde reguleringen under utilstrekkelig informasjon om fremtidig markeds- og kostnadsutvikling.

Konkret pristaksregulering for Telenor Mobil

På bakgrunn av vurderingskriteriene ovenfor har PT fastsatt en pristaksregulering for Telenor Mobils termineringspris som er formålstjenlig og balansert. Det er de to første vurderingskriteriene ovenfor som er mest vektlagt ved reguleringen av Telenor Mobils termineringspris. Videre har PT lagt til grunn et forsiktighetsprinsipp til fordel for Telenor Mobil ved å gjøre reguleringen mindre streng enn det lønnsomhetstallene fra Telenors produktregnskap isolert tilsier. Termineringsprisen til andre mobiloperatører i Norge og konkurransesituasjonen i og formålet med reguleringen av marked 15 er kun mindre vektlagt i reguleringen av Telenor Mobil. Imidlertid kan den forholdsvis store forskjellen mellom termineringsprisene til Telenor og NetCom tilsi en mer forsiktig regulering av Telenor Mobil enn det produktregnskapstallene til Telenor indikerer.

Utgangspunktet for å bestemme pristaket er Telenor Mobils produktregnskap for 2004. PT vil ikke akseptere påslag for nettverkseksternaliteter, jf. punkt 8.4.3. Etter en helhetlig vurdering med utgangspunkt i tallene fra produktregnskapet er PT kommet frem til at Telenor Mobils termineringspris bør og kan reduseres vesentlig. Gitt at NetComs pris reduseres med i overkant av 15 % (som PT pålegger i punkt 8.4.5), kan en prisreduksjon for Telenor Mobil på 10-15 % balansere de ulike hensynene opplistet i forrige punkt. Ved en slik prisreduksjon vil Telenor Mobil fortsatt oppnå en avkastning på termineringstjenesten som langt overstiger 13 %, alt annet gitt. 13 % var den kalkulatoriske renten Telenor la til grunn i ONP-rapporten for 2004, og kan dermed være et utgangspunkt for en rimelig risikojustert avkastning i dette tilfellet. Ved en slik prisreduksjon reduseres prisene i retning av et kostnadsorientert nivå. Når prisreduksjonen samtidig er både absolutt og prosentvis mindre enn den varslede reduksjonen for NetCom, vil termineringsprisene til de to tilbyderne nærme seg hverandre. Samtidig vil en prisreduksjon på 10-15 % øke sjansen for at Telenor Mobil fortsatt forblir blant de tilbyderne i EU-/EØS-området som har lavest termineringspriser, gitt den pågående trenden med reduksjon av priser. At termineringsprisen til Telenor Mobil ved denne reguleringen vil samsvare godt med termineringsprisene i andre, sammenlignbare land, jf. blant annet fornote 44, er vektlagt av PT ved fastsettelse av nivået for prisreduksjonen.

Det vil imidlertid være usikkerhet knyttet til kostnadsutvikling i de nærmeste årene. I tillegg kan det tenkes svakheter knyttet til bruk av dagens produktregnskap som grunnlag for beregning av maksimalpriser. Etter PTs oppfatning tilsier disse forholdene at en bør utvise forsiktighet i reguleringen. På den annen side viser Telenor Mobils produktregnskap enhetskostnader ved mobilterminering som er vesentlig under Telenor Mobils pris for terminering, også etter en prisreduksjon på 10-15 %. Videre er det rimelig å forvente økt trafikk og dermed reduserte enhetskostnader fremover, noe som tilsier at Telenor Mobil vil kunne få en enda bedre avkastning enn lagt til grunn ovenfor. Det er også rimelig å forvente kostnadsreduksjoner i perioden på grunn av effektivitetstiltak, slik at enhetskostnaden må

forventes å falle ytterligere. Ved en pristaksregulering vil Telenor Mobil få beholde eventuelle resultatforbedringer på grunn av fallende enhetskostnader.

Etter PTs mening kan det være formålstjenlig med en trinnvis reduksjon av prisen der man forsøker å balansere effektivitetsgevinster og forbrukerhensyn som følge av reduserte priser med inntektstap og redusert lønnsomhet for Telenor Mobil.

På bakgrunn av ovenstående fastsetter PT maksimalpriser for perioden frem til 31. desember 2006 som vist i tabell 2 nedenfor. Maksimalprisene gjelder per minutt og inkluderer oppstartsavgift. Telenor Mobil gis fleksibilitet til å selv sette minuttpris og oppstartsavgift samt differensiere mellom prising i peak og off-peak, så lenge ikke et vektet gjennomsnitt de ulike priselementene (regnet per minutt) overstiger maksimalprisen. Vektene skal være basert på faktisk trafikkvolum og -mønster (herunder samtalelengder) i en bestemt forutgående periode, jf. nedenfor.

Maksimalprisene er i løpende priser og eksklusive merverdiavgift. PT mener at det er forsvarlig å benytte løpende priser i dette tilfellet, blant annet fordi reguleringsperioden er forholdsvis kort. Videre er det generelt relativt liten inflasjon i Norge for tiden. Ved eventuell inflasjonsjustering kunne det dessuten være vanskelig å finne en hensiktsmessig prisindeks å justere etter. PT forventer f.eks. at kostnadene ved mobilterminering i liten grad følger utviklingen i konsumprisindeksen. I tillegg viser prisene på radioinfrastruktur, som utgjør en forholdsvis stor andel av kostnadene, en fallende tendens. Dette motvirker økning i lønnsnivå etc.

Telenor Mobils nåværende termineringspris er 0,73 kr per minutt regnet med en samtale på to minutter.⁴³ Videre fastsettes maksimalpris for to perioder med følgende forutsetninger:

- I perioden 1. november 2005 – 30. juni 2006 skal minuttpris være maksimalt 0,68 kr per minutt, beregnet som vektet gjennomsnitt av ulike priselementer (pris per samtale, pris per minutt i peak og off-peak etc.). Vektene skal baseres på faktisk trafikkvolum og -mønster i 2004.
- Fra og med 1. juli 2006 skal prisen være maksimalt 0,65 kr per minutt, beregnet som vektet gjennomsnitt av ulike priselementer (pris per samtale, pris per minutt i peak og off-peak etc.). Vektene skal baseres på faktisk trafikkvolum og -mønster i 2005.

PT tar sikte på å komme med et nytt vedtak om prisregulering som skal gjelde fra 1. januar 2007, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. Dersom nytt vedtak ikke blir fattet i tilstrekkelig tid før 1. januar 2007, skal prisen ikke overstige 0,65 kr per minutt, beregnet som et vektet gjennomsnitt av ulike priselementer (pris per samtale, pris per minutt i peak og off-peak etc.). Vektene skal basere seg på faktisk trafikkvolum og -mønster i 2005.

	Gjeldende pris*	1. november 2005 – 30. juni 2006	1. juli 2006 - 31. desember 2006
Maksimal pris per minutt i norske kroner (eks. mva)	0,73	0,68	0,65

Tabell 2 Maksimalpris per minutt for Telenor Mobils termineringspris i perioden 1. november 2005 – 31. desember 2006. *Gjeldende pris er regnet for en samtale på to minutter.

⁴³ 0,63 kr per minutt pluss oppstartavgift på 0,20 kr delt på to (oppstartavgiften fordeles på de to minuttene som gjennomsnittssamtalen er regnet til).

PT forutsetter at prisene forblir de samme for samtaler fra alle eksterne nett. Dette følger også av kravet om ikke-diskriminering, jf. punkt 8.2.1 ovenfor.

Metoden ovenfor med vektet gjennomsnitt av priselementer vil gi Telenor Mobil en viss grad av fleksibilitet i prissettingen av de ulike priselementene. For eksempel vil Telenor Mobil kunne finne det hensiktsmessig ut fra kapasitetshensyn å differensiere prisene mellom peak og off-peak. Når vektene bestemmes i forkant av en periode og er basert på faktisk trafikkvolum og -mønster i forutgående periode, økes samtidig transparens og forutberegneligheten, både for Telenor Mobil og andre aktører. Denne tilnærmingen fjerner også problemstillinger knyttet til tilbakebetaling. PT forutsetter at Telenor Mobil opprettholder sekundtaksering.

Det er Telenor Mobils ansvar å dokumentere overfor PT at faktisk termineringspris ikke vil overstige maksimalpris i en bestemt periode. Telenor Mobil skal derfor minst tre måneder før en prisendring legge frem forslag til nye priser og vekter som prisene skal baseres på, med dokumentasjon for de valgte vektene. PT skal deretter vurdere og godkjenne Telenor Mobils forslag. PT kan eventuelt kreve endringer i det fremlagte forslaget før godkjenning dersom PT ikke finner det sannsynliggjort at forslaget er innenfor maksimalpris. For prisreduksjonen 1. november 2005 skal Telenor Mobil legge frem forslag til nye priser og vekter som prisene skal baseres på så snart som mulig og senest innen 14. oktober 2005.

PT ser ikke grunnlag for å skille mellom terminering av tale i henholdsvis GSM- og UMTS-nett. Vi viser her også til uttalelser fra Telenor i ONP-rapporten for 2004, punkt 2.2.3, der det blant annet står: *"UMTS og GSM er i all hovedsak ett integrert nett slik at samtrafikkproduktet og tilhørende pris vil være uavhengig av om GSM eller UMTS benyttes."* Pristaket vil således gjelde for terminering av tale både i GSM- og i UMTS-nett. Videre skal prisene for terminering til Telenor Mobils Mobilsvær (eller tilsvarende tjeneste hos videreselgerne i Telenor Mobils nett) ikke overstige prisene i tabell 2.

Prisene for samtrafikktilknytning (etableringsavgift, primærsystemaksess o.a.)

Telenor Mobils priser for samtrafikktilknytning har hittil ikke vært gjenstand for vedtak eller lignende fra myndighetene. PT har heller ikke tall for hvor mye disse avgiftene utgjør i inntekter og utgifter for de ulike tilbyderne, men antar at det er forholdsvis beskjedent sammenlignet med inntekter og utgifter knyttet til de variable trafikkprisene. Etter PTs mening kan imidlertid prisene på samtrafikktilknytning også gi opphav til potensielle konkurranseproblemer, spesielt relatert til *samtrafikknektelse*. Prisene kan for eksempel økes betydelig og dermed høyne etableringskostnadene for tilbydere som ønsker samtrafikktilknytning.

I utgangspunktet skal disse prisene settes etter kommersielle forhandlinger mellom partene. Etter PTs mening kan det imidlertid være nødvendig med regulering av disse prisene. PT vil ikke stille noen konkrete krav om prisene på det nåværende tidspunkt, annet enn å angi prinsipp for prising. PT kan ikke se vesentlige ulemper med å stille et slikt krav for prisingen, all den tid prisene i utgangspunktet skal forhandles kommersielt. Dersom det i fremtiden oppstår tilfeller hvor forhandlinger ikke fører frem eller PT mottar klagesaker, vil PT komme tilbake til de konkrete vurderingene omkring prisnivå.

På bakgrunn av ovenstående mener PT at prisene for samtrafikktilknytning skal være kostnadsorienterte. Det følger av punkt 8.2.1 at prisene også skal være ikke-diskriminerende.

Kostnadsregnskap

Som påpekt i kapittel 4 og punkt 8.4.2 er Telenor ASA i dag pålagt å ha kostnadsregnskap som inkluderer tall for samtrafikk på mobilområdet. Vedtaket om kostnadsregnskap for 2004 er fattet med hjemmel i offentlignettforskriften § 3-10, jf. ekomloven § 13-2.

På tross av at PT nå vedtar en prisregulering der det settes tak for prisene i 2005 og 2006 og dermed ikke pålegger direkte kostnadsorientering, anser PT det som nødvendig at det fortsatt skal utarbeides kostnadsregnskap for terminering av tale i mobilnett. Kostnadsregnskapet vil gi nyttig informasjon for å følge opp kostnadsutviklingen i perioden. Dette kan være av betydning for utformingen av prisregulering etter 1. januar 2007.

PT anser at den regulatoriske byrden knyttet til dette er begrenset, blant annet fordi Telenor allerede har utviklet og implementert system for kostnadsregnskap.

Basert på ovenstående pålegger PT Telenor bruk av bestemte systemer for føring av kostnadsregnskap. For kostnadsregnskap for 2005 og videre fremover vil reglene i kapittel 9.1.5 gjelde.

Konklusjon

Med hjemmel i ekomloven § 4-9 første og andre ledd pålegges Telenor Mobil regulering av mobiltermineringsprisene. Målsetningen er at termineringsprisen på sikt skal bli tilnærmet lik prisen som ville vært i et marked med fungerende konkurranse, dvs. kostnadsorientert og effektiv i samfunnsøkonomisk forstand. Prisreguleringen på det nåværende tidspunkt vil være i form av pristaksregulering, med trinnvis reduksjon av termineringsprisen. PT har gjort en helhetlig vurdering for å bestemme den konkrete prisreguleringen. De varslede maksimalprisene er vist i tabell 2 ovenfor.

Telenor Mobils priser for samtrafikktilknytning (etableringsavgift, primærsystemaksess o.a.) skal være kostnadsorienterte, jf. ekomloven § 4-9 første og andre ledd.

Med hjemmel i ekomloven § 4-9 tredje ledd pålegges Telenor Mobil å føre kostnadsregnskap. For rapporteringen i 2005 og videre fremover vil reglene i kapittel 9.1.5 være gjeldende. PT kan gi mer utfyllende bestemmelser i senere vedtak.

PT tar sikte på å utvikle en LRIC-modell for terminering av tale i mobilnett i løpet av 2006. En slik modell vil kunne gi bedre informasjonsgrunnlag for effektiv prising av Telenor Mobils termineringstjeneste. Modellen kan først implementeres for reguleringen etter 1. januar 2007.

8.4.5 NetCom

Overpris vil kunne rammes etter konkurranseloven § 11. Dette vil imidlertid normalt være forbeholdt relativt grove tilfeller av overprising, og PT mener derfor at generell konkurranserett ikke er tilstrekkelig til å oppnå effektive termineringspriser i NetComs nett. I det følgende vil derfor prisregulering etter ekomloven bli vurdert nærmere.

NetCom har i dag termineringspris på 0,91 kr per minutt og 0,20 kr per samtale. Regnet for en samtale på to minutter er altså NetComs termineringspris 38 % høyere enn Telenor Mobils termineringspris.

NetCom hadde i underkant av 28 % markedsandel (i abonnement) ved utgangen av 2004. Omtrent 36 % av all mobilterminert trafikk (eksklusiv intertrafikk) terminerte i NetComs nett i 2004. NetCom er dermed klart den største aktøren etter Telenor Mobil når det gjelder trafikkvolum som terminerer i mobilnett i Norge, med i overkant av 1,3 milliard minutter fra andre nett terminert i 2004. NetCom har vært i det norske mobilmarkedet siden 1993 og har med tiden fått en forholdsvis sterk posisjon. Vi viser ellers til analysen av marked 15 for en beskrivelse av NetComs stilling på grossist- og sluttbrukernivå i Norge.

Av samme årsaker som nevnt for Telenor Mobil (i punkt 8.4.4), er det etter PTs oppfatning også for NetComs vedkommende behov for prisregulering som bringer prisene ned mot et kostnadsorientert nivå på sikt.

NetCom leverte i juli 2005 produktregnskap for 2004 til PT, hvor terminering var regnskapsmessig skilt fra annen virksomhet. Hovedtallene er gjengitt i tabell 3 nedenfor sammen med hovedtall for 2003.

Alle tall i millioner kroner	2004	2003
Driftsinntekter	1 312	1 300
Driftskostnader	647	696
Driftsresultat	665	604
Kapitalkostnader	251	339
Nettverkseksternaliteter	0	559
Felleskostnader	0	55
Resultat	415	-349
Gjennomsnittlig kapitalbinding	1 638	1 639

Tabell 3 Tall fra NetComs produktregnskap for 2004 og 2003. I rapporteringen fra NetCom for 2004 er avkastning på ikke-kapitalrelaterte kostnader, nettverkseksternaliteter og felleskostnader fordelt etter prinsipper for Ramsey-prising hensyntatt i en separat regnskapsoppstilling, disse størrelsene er ikke inkludert i tabell 3.

Sammen med regnskapsoppstillingen gjengitt ovenfor leverte NetCom et totalregnskap for terminering av tale for 2004. Totalregnskapet inkluderer i tillegg tapstillegg, felleskostnader fra Telia som ikke er bokført hos NetCom, avkastning på ikke-kapitalrelaterte kostnader, nettverkseksternaliteter og felleskostnader fordelt etter prinsipper for Ramsey-prising. Ved behandlingen av produktregnskapet for 2003 ga PT klart uttrykk for at flere av disse prinsippene ikke var i overensstemmelse med vedtaket om føring av produktregnskap i NetCom.

Regnskapsinformasjonen i tabell 3 viser en avkastning⁴⁴ på terminering på ca 40 %. Isolert sett tilsier dette at termineringsprisene til NetCom var over det som kan regnes som et kostnadsorientert nivå. Etter PTs oppfatning viser tabell 3 med nevnte korreksjoner at en prisreduksjon er nødvendig for å bringe prisene i retning av et kostnadsorientert nivå.

De siste årene har NetCom fått redusert sine fortjenestemarginer, blant annet på grunn av reduksjon i termineringsprisen.⁴⁵ Etter PTs mening kan en umiddelbar reduksjon av prisene ned til kostnadsorientert nivå være uforholdsmessig tyngende for NetCom.

Også i dette tilfellet vil pristaksregulering ha flere fordeler. En slik regulering vil først og fremst skape økt forutsigbarhet både for NetCom og andre tilbydere. Pristaksregulering vil også gi incentiver til effektiv drift, da NetCom vil få beholde eventuelle overskudd som oppnås i perioden. En av målsetningene ved en pristaksregulering vil være å bringe NetComs termineringspris nedover mot et kostnadsorientert nivå.

Utgangspunkt for pristaksregulering

Utformingen av et pristak for NetCom må i likhet med Telenor Mobil gjøres på bakgrunn av en helhetlig vurdering hvor flere forhold tas i betraktning. PT ønsker å synliggjøre forhold av betydning i vurderingen, og listen nedenfor viser de viktigste forholdene:

⁴⁴ Driftsresultat i prosent av gjennomsnittlig kapitalbinding.

⁴⁵ NetComs EBITDA-margin sank fra 41 % i 2003 til 33 % i 2004., jf. NetComs årsrapport for 2004.

- *Kostnader og resultater for terminering hos NetCom.* Grunnlagstallene er hentet fra NetComs produktregnskap for 2004, jf. blant tabell 3. Produktregnskapstallene fra 2004 er det best egnede tallgrunnlaget ut fra hva som er tilgjengelig.
- *Termineringsprisen til andre mobiloperatører i Norge,* spesielt termineringsprisen til Telenor Mobil. I vedtakets punkt 8.4.4 ovenfor pålegger PT en pristaksregulering og prisreduksjon også for Telenor.
- *Forventet trafikk- og kostnadsutvikling i perioden som velges for pristaksreguleringen.* PT forventer at enhetskostnadene reduseres som følge av økende trafikkvolum og effektivisering. Usikkerhet knyttet til kostnadsutviklingen ved utbygging av UMTS må hensyntas.
- *Prisene og prisutviklingen i andre EU/EØS-land,* hensyntatt nåværende og fremtidig regulering under den nye direktivpakken og gitt ESAs anbefaling om relevante markeder. PT forventer at termineringsprisene generelt vil reduseres i EU/EØS-området. Ved å ta hensyn til prisene og prisutviklingen i andre land får prisreguleringen også et innslag av benchmarking.
- *Konkurransesituasjonen og formålet med reguleringen av marked 15, markedet for tilgang til og samtaleoriginering i mobilnett.* Herunder er det viktig å bidra til å senke etableringshindringene i mobilmarkedet på infrastrukturnivå. Reduserte termineringspriser hos NetCom kan bidra til dette.
- *Økt forutsigbarhet versus ulempe ved å fastsette fremtidige priser under ufullstendig informasjon.* For å øke forutsigbarheten for aktørene i markedet, bør ikke lengden på perioden som reguleringen fastsettes for være for kort. Imidlertid må økt forutsigbarhet og incentiver til effektiv drift ved lang reguleringsperiode balanseres med den ulempen som følger av å binde reguleringen under utilstrekkelig informasjon om fremtidig markeds- og kostnadsutvikling.

Konkret pristaksregulering for NetCom

På bakgrunn av vurderingskriteriene ovenfor fastsetter PT en pristaksregulering for NetComs termineringspris som er formålstjenelig og balansert. Det er det første vurderingskriteriet ovenfor som er mest vektlagt ved reguleringen av NetComs termineringspris. Videre har PT lagt til grunn et forsiktighetsprinsipp til fordel for NetCom ved å gjøre reguleringen mindre streng enn det lønnsomhetstallene fra NetComs produktregnskap og forventet trafikk- og kostnadsutvikling tilsier. Termineringsprisen til andre mobiloperatører i Norge og konkurransesituasjonen i og formålet med reguleringen av marked 15 er noe vektlagt i reguleringen av NetCom. Disse kriteriene kan imidlertid sies å trekke i ulike retninger når det gjelder reguleringen av NetCom. Den relativt store forskjellen mellom Telenor Mobils og NetComs priser tilsier strengere regulering av NetComs priser, mens konkurransesituasjon i marked 15 kan tilsi en mer forsiktig og gradvis reduksjon av NetComs termineringspris.

Utgangspunktet for å bestemme pristaket er altså NetComs produktregnskap basert på poster fra finansregnskapet for 2004. Tilleggene i totalregnskapet er i utgangspunktet ikke hensyntatt. Inndekning av driftskostnader samt en rimelig avkastning på investeringer har vært den viktigste faktor ved fastsettelse pristaket.

Etter en helhetlig vurdering er PT kommet frem til at NetComs termineringspris kan og bør reduseres. Ved å redusere termineringsprisen fra dagens nivå med 0,18 kr per minutt regnet for en to minutters samtale, til 0,83 kr per minutt, vil NetCom oppnå en avkastning på 17-

18 % på termineringstjenesten, alt annet gitt. Dersom den prognostiserte volumveksten⁴⁶ medfører reduserte enhetskostnader, hvilket kan forventes, vil avkastningen være høyere. Tilsvarende vil eventuelle effektivitetsforbedringer gi høyere avkastning. Disse forholdene vil komme NetCom til gode, da de ikke har vært en forutsetning for fastsettelse av pristaket.

Prisreduksjon bringer prisene i retning av et kostnadsorientert nivå, men PT mener 17-18 % avkastning er i overkant av hva som kan betraktes som et normalavkastningsnivå. Det kan derfor argumenteres for at dette vil være en mild prisregulering. PT mener imidlertid flere forhold tilsier at det bør utvises forsiktighet ved reguleringen av NetComs termineringspriser.

Det kan for det første tenkes svakheter knyttet til bruk av dagens produktregnskap som grunnlag for beregning av maksimalpriser. Produktregnskapet er imidlertid det eneste tilgjengelig kostnadsgrunnlaget PT har i dag. PT tar sikte på å utvikle en LRIC-modell for terminering i mobilnett i Norge, da denne kan gi bedre informasjon om kostnadene. Men en eventuell LRIC-modell vil uansett ikke være klar før etter den fastsatte pristaksperioden. I tillegg vil det være usikkerhet knyttet til kostnadsutvikling i de nærmeste årene.

På denne bakgrunn er det etter PTs oppfatning behov for å utvise en viss grad av forsiktighet i reguleringen innenfor dette vedtakets tidshorisont, spesielt med tanke på at NetComs konkurransevne i markedet for tilgang til og samtaleoriginerings i mobilnett (marked 15) ikke bør svekkes vesentlig som følge av reguleringen i marked 16.

Prisreduksjonen er samtidig både absolutt og prosentvis større enn reduksjonen for Telenor og vil bringe termineringsprisene til de to tilbyderne nærmere hverandre i perioden, fra 38 % til ca. 28 % prisforskjell regnet for en samtale på to minutter. PT mener imidlertid at det på grunn av stordriftsfordeler vil være kostnadsforskjeller mellom tilbydere med ulik markedsandel som tilsier at en kostnadsorientert pris ikke nødvendigvis vil være lik for alle. Dette støttes av en rapport fra Teleplan⁴⁷ som tydelig viser stordriftsfordeler ved drift av mobilnett. Enhetskostnaden per minutt faller med økende markedsandeler.

Prisreduksjonen vil også bringe NetComs prisnivå nærmere prisnivået i andre land som for eksempel Sverige og Storbritannia, men ikke ned til de laveste termineringsprisene i disse landene.

Etter PTs mening kan det være formålstjenlig med en trinnvis reduksjon av termineringsprisen til NetCom der en forsøker å balansere effektivitetsgevinster og forbrukerhensyn som følge av reduserte priser med inntektstap og redusert lønnsomhet for NetCom.

På bakgrunn av ovenstående fastsetter PT maksimalpriser for perioden frem til 31. desember 2006 som vist i tabell 4 nedenfor. Maksimalprisene gjelder per minutt og inkluderer oppstartsavgift. NetCom gis fleksibilitet til å selv sette minuttpris og oppstartsavgift samt differensiere mellom prising i peak og off-peak, så lenge ikke et vektet gjennomsnitt de ulike priselementene (regnet per minutt) overstiger maksimalprisen. Vektene skal være basert på faktisk trafikkvolum og -mønster (herunder samtalelengder) i en bestemt forutgående periode, jf. nedenfor.

NetComs nåværende termineringspris er 1,01 kr per minutt regnet med en samtale på to minutter.⁴⁸ Videre fastsettes maksimalpris for to perioder med følgende forutsetninger:

⁴⁶ NetCom prognostiserte tall for terminerte minutter fra andre nett til deres nett for årene 2004, 2005 og 2006 i brev til PT 4. februar 2005

⁴⁷ Teleplan: Kostnadselementer og kostnadsdrivere i mobile nettverk, mars 2005.

⁴⁸ 0,91 kr per minutt pluss oppstartavgift på 0,20 kr delt på to (oppstartavgiften fordeles på de to minuttene som gjennomsnittssamtalen er regnet til).

- I perioden 1. november 2005 – 30. juni 2006 skal minuttpris være maksimalt 0,91 kr per minutt, beregnet som vektet gjennomsnitt av ulike priselementer (pris per samtale, pris per minutt i peak og off-peak etc.). Vektene skal baseres på faktisk trafikkvolum og -mønster i 2004.
- Fra og med 1. juli 2006 skal prisen være maksimalt 0,83 kr per minutt, beregnet som vektet gjennomsnitt av ulike priselementer (pris per samtale, pris per minutt i peak og off-peak etc.). Vektene skal baseres på faktisk trafikkvolum og -mønster i 2005.

PT tar sikte på å komme med et nytt vedtak om prisregulering som skal gjelde fra 1. januar 2007, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. Dersom nytt vedtak ikke blir fattet i tilstrekkelig tid før 1. januar 2007, skal prisen ikke overstige 0,83 kr per minutt, beregnet som et vektet gjennomsnitt av ulike priselementer (pris per samtale, pris per minutt i peak og off-peak etc.). Vektene skal basere seg på faktisk trafikkvolum og -mønster i 2005.

	Gjeldende pris*	1. november 2005 – 30. juni 2006	1. juli 2006 - 31. desember 2006
Maksimal pris per minutt i norske kroner (eks. mva)	1,01	0,91	0,83

Tabell 4 Maksimalpris per minutt for NetComs termineringspris i perioden 1. november 2005 – 31. desember 2006. *Gjeldende pris er regnet for en samtale på to minutter.

PT forutsetter at prisene forblir de samme for samtaler fra alle eksterne nett. Dette følger også av kravet om ikke-diskriminering, jf. punkt 8.2.2 ovenfor.

Metoden ovenfor med vektet gjennomsnitt av priselementer vil gi NetCom en viss grad av fleksibilitet i prissettingen av de ulike priselementene. For eksempel vil NetCom kunne finne det hensiktsmessig ut fra kapasitetshensyn å differensiere prisene mellom peak og off-peak. Når vektene bestemmes i forkant av en periode og er basert på faktisk trafikkvolum og -mønster i forutgående periode, økes samtidig transparens og forutberegneligheten, både for NetCom og andre aktører. Denne tilnærmingen fjerner også problemstillinger knyttet til tilbakebetaling. PT forutsetter at NetCom opprettholder sekundtaksering.

Det er NetComs ansvar å dokumentere overfor PT at faktisk termineringspris ikke vil overstige maksimalpris i en bestemt periode. NetCom skal derfor minst tre måneder før en prisendring legge frem forslag til nye priser og vekter som prisene skal baseres på, med dokumentasjon for de valgte vektene. PT skal deretter vurdere og godkjenne NetComs forslag. PT kan eventuelt kreve endringer i det fremlagte forslaget før godkjenning dersom PT ikke finner det sannsynliggjort at forslaget er innenfor maksimalpris. For prisreduksjonen 1. november 2005 skal NetCom legge frem forslag til nye priser og vekter som prisene skal baseres på så snart som mulig og senest innen 14. oktober 2005.

PT ser ikke grunnlag for å skille mellom terminering av tale i henholdsvis GSM- og UMTS-nett. Pristaket vil således gjelde for terminering av tale både i GSM- og UMTS-nett. Videre skal prisene for terminering til Personsvar (eller tilsvarende tjeneste hos videreselgerne i NetComs nett) ikke overstige prisene i tabell 4.

Prisene for samtrafikktilknytning (etableringsavgift, primærsystemaksess o.a.)

Heller ikke NetComs priser for samtrafikktilknytning har hittil vært gjenstand for vedtak eller lignende fra myndighetene. Men etter PTs mening kan også disse prisene gi opphav til konkurranseproblemer, spesielt relatert til *samtrafikktnektelse*.

I utgangspunktet skal disse prisene settes etter kommersielle forhandlinger mellom partene. Etter PTs mening kan det imidlertid være nødvendig med regulering av disse prisene. PT vil ikke stille noen konkrete krav om prisene på det nåværende tidspunkt, annet enn å angi prinsipp for prising. PT kan ikke se vesentlige ulemper med å stille et slikt krav for prisingen, all den tid prisene i utgangspunktet skal forhandles kommersielt. Dersom det i fremtiden oppstår tilfeller hvor forhandlinger ikke fører frem eller PT mottar klagesaker, vil PT komme tilbake til de konkrete vurderingene omkring prisnivå.

På bakgrunn av ovenstående mener PT at prisene for samtrafikktilknytning skal være kostnadsorienterte. Det følger av punkt 8.2.2 at prisene også skal være ikke-diskriminerende.

Kostnadsregnskap

Som påpekt i kapittel 4 og punkt 8.4.2, er NetCom i dag pålagt å føre kostnadsregnskap som skiller terminering fra andre aktiviteter/tjenester. Vedtaket om kostnadsregnskapet for 2004 er fattet med hjemmel i offentlignettforskriften § 3-10, jf. ekomloven § 13-2.

På tross av at PT vedtar en prisregulering der det settes tak for prisene i 2005 og 2006, og dermed ikke pålegger direkte kostnadsorientering, anser PT det som nødvendig at det fortsatt skal utarbeides kostnadsregnskap for terminering av tale i mobilnett. Kostnadsregnskapet vil gi nyttig informasjon for å følge opp kostnadsutviklingen i perioden. Dette kan være av betydning for utformingen av prisregulering etter 1. januar 2007.

PT anser at den regulatoriske byrden knyttet til dette er begrenset, blant annet fordi NetCom allerede har utviklet og implementert system for kostnadsregnskap.

Basert på ovenstående pålegger PT NetCom bruk av bestemte systemer for føring av kostnadsregnskap. For kostnadsregnskap for 2005 og videre fremover vil reglene i punkt 9.2.5 gjelde.

Konklusjon

Med hjemmel i ekomloven § 4-9 første og andre ledd pålegges NetCom regulering av mobiltermineringsprisene. Målsetningen er at termineringsprisen på sikt skal bli tilnærmet lik prisen som ville vært i et marked med fungerende konkurranse, dvs. kostnadsorientert og effektiv i samfunnsøkonomisk forstand. Prisreguleringen på det nåværende tidspunkt vil være i form av pristaksregulering, med trinnvis reduksjon av termineringsprisen. PT har gjort en helhetlig vurdering for å bestemme den konkrete prisreguleringen. De varslede maksimalprisene er vist i tabell 4 ovenfor.

NetComs priser for samtrafikktilknytning (etableringsavgift, primærsystemaksess o.a.) skal være kostnadsorienterte, jf. ekomloven § 4-9 første og andre ledd.

Med hjemmel i ekomloven § 4-9 tredje ledd pålegges NetCom å føre kostnadsregnskap. For 2005 og videre fremover vil reglene i punkt 9.2.5 gjelde. PT kan gi mer utfyllende bestemmelser i senere vedtak.

PT tar sikte på å utvikle en LRIC-modell for terminering av tale i mobilnett i løpet av 2006. En slik modell vil kunne gi bedre informasjonsgrunnlag for effektiv prising av NetComs termineringstjeneste. Modellen kan først implementeres for reguleringen etter 1. januar 2007.

8.4.6 Teletopia

Teletopia begynte å tilby mobiltelefoni i Osloområdet i oktober 2003. Fra høsten 2004 har Teletopia tilbudt mobiltelefoni i hele landet, gjennom en avtale om nasjonal roaming med Telenor Mobil. Prisen for terminering i Teletopias mobilnett er kr 1,14 per minutt mens oppstartsprisen er på 0,23 kr.

Teletopia hadde i 2004 en svært liten andel av det totale volum som terminerer i mobilnett.

Etter PTs vurdering har Teletopia i prinsippet samme mulighet og incentiv til å sette priser som er ineffektive i samfunnsøkonomisk forstand som de store tilbyderne Telenor Mobil og NetCom. Teletopia har monopol på terminering i eget nett, og etableringshindrene er absolutte, mens "calling party pays"-prinsippet gjør at Teletopia har reduserte incentiver til å senke termineringsprisen.

Teletopia må bygge opp og vedlikeholde egen kundemasse. Videre har Teletopia eget kjernenett og aksessnett i Osloområdet. Teletopia er også en mer *selvstendig* tilbyder enn videreselgerne i mobilmarkedet, i den forstand at Teletopia i større grad står for egen tjenesteproduksjon.

Etter PTs mening vil regulering av Teletopias priser på nåværende tidspunkt være uforholdsmessig tyngende og unødvendig. For eksempel ville et krav om at Teletopia skulle senke sine termineringspriser betydelig kunne gjøre det betraktelig vanskeligere for selskapet å konkurrere på sluttbrukernivå, blant annet fordi det ville være mindre midler til markedsføring, håndsettsubsidier og annen kundeakkvisisjon. Generelt kan man imidlertid regne med at enhetskostnadene for terminering vil være høye for små tilbydere med lite trafikkvolum, slik at et kostnadsorienteringskrav vil kunne være mer eller mindre meningsløst eller virke mot sin hensikt. I en rapporten PT har mottatt fra Teleplan fremkommer det tydelig at det er stordriftsfordeler knyttet til drift av mobilnett. Kostnaden per minutt er vesentlig høyere for en tilbyder med under 5 % markedsandel enn en større tilbyder, også dersom den lille tilbyderen kun bygger ut i sentrale strøk.⁴⁹

Selv om Teletopia har monopol på terminering i eget nett og sterk markedsstilling, er det prisdisiplinerende mekanismer i markedet, slik det er for alle monopoltilbydere. Dersom Teletopia skulle sette termineringsprisen for høyt, vil termineringsvolumet etter hvert gå ned, og Teletopia vil trolig miste mobilkunder. Tap av kunder og trafikkvolum vil dermed begrense hvor høy pris Teletopia vil finne det lønnsomt å ta. Tilsvarende gjelder i termineringsmarkedene til tilbydere med større volum enn Teletopia. Men selv om disse mekanismene kan hindre at tilbydere setter urimelig høye priser for terminering, vil de ikke sikre at termineringsprisene settes til et effektivt nivå. For tilbydere med store volum på terminering vil prisnivå over hva som kan regnes som effektive kunne ha betydelige negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. For tilbydere med begrenset volum på terminering, som for eksempel Teletopia, vil de samfunnsøkonomiske tapene også være begrensede. Det er derfor i mindre grad problematisk at Teletopia tar priser som ikke er effektive enn hva forholdet er for Telenor Mobil og NetCom.

Dersom mindre tilbydere underlegges ingen eller en mildere form for prisregulering enn større tilbydere, vil det innebære en konkurransevidning til fordel for de små tilbydere. PT anser imidlertid at de konkurransevidende effektene som følge av dette vil være begrensede og i noen tilfeller heldig ut fra ønsket om å få til bærekraftig konkurranse i mobilmarkedet.

Etter PTs vurdering tilsier disse forholdene samlet at det vil være lite hensiktsmessig å innføre et krav om prisregulering overfor Teletopia allerede nå. PT er imidlertid av den oppfatning at prisreguleringen av ulike tilbydere på sikt bør være mest mulig harmonisert. Det vil derfor være aktuelt å pålegge prisregulering for mindre tilbydere etter hvert som disse oppnår et større volum og blir mer etablert i markedet. Flere forhold vil være av betydning for når PT finner at en tilbyder med relativt lite kundevolum må reguleres på pris. For eksempel kan mindre aktører som på eget initiativ senker sine termineringspriser og holder seg på et rimelig nivå sammenliknet med større tilbydere, bidra til å utsette og eventuelt unngå prisregulering.

⁴⁹ Teleplan: Kostnadselementer og kostnadsdrivere i mobile nettverk, mars 2005, side 12

PT vil følge utviklingen til Teletopia nøye med tanke på et eventuelt fremtidig krav om prisregulering. Særlig vil en eventuell sterk økning av antallet abonnenter i Teletopias nett kunne tilsa at et slikt krav innføres. Etter PTs vurdering vil det også være uheldig om et fritak fra prisreguleringskrav resulterer i grov og vilkårlig prissetting fra Teletopias side. For øvrig er PT av den oppfatning at det finnes hjemler i regelverket som er egnet til å motvirke særlig grove utslag av prising. Krav om prisreduksjoner kan også tenkes hjemlet i konkurranseloven § 11, som i det minste vil ramme kvalifiserte former for overprising. PT kunne alternativt ha pålagt Teletopia en plikt til å ha rimelige og rettferdige avtalevilkår og priser. Ekomloven § 3-4 tredje ledd jf. § 9-3 gir mulighet til å endre virkemiddelbruken uten å gjennomføre en ny markedsanalyse. Etter PTs oppfatning vil en slik fremgangsmåte kunne være like effektive muligheter med hensyn til å gripe inn dersom Teletopia skulle øke termineringsprisen sin vesentlig til skade for den langsiktige konkurransen i mobilmarkedet.

Konklusjon

Formålet med ekomloven og regulering etter prinsipp 2 tilsier at regulering av Teletopias termineringspriser kan være hensiktsmessig. PT finner imidlertid på bakgrunn av ovenstående at det på det nåværende tidspunkt ikke er forholdsmessig å regulere Teletopias termineringspriser.

PT vil imidlertid følge utviklingen i Teletopias termineringspris nøye fremover med tanke på eventuell fremtidig prisregulering. Teletopia plikter å rapportere alle avtaler og endringer i priser og vilkår til PT, jf. også punkt 8.3.3. Teletopia skal varsle prisøkning og andre endringer til ugunst for avtalemotparter eller deres sluttbrukere til PT minst to måneder i forkant. PT vil også vurdere prisregulering dersom antallet kunder hos Teletopia skulle vokse betydelig.

8.4.7 Tele2

Tele2 begynte å tilby mobiltelefoni basert på MVNO-avtale, herunder terminering i deres virtuelle nett, 1. desember 2003. Før dette var Tele2 ordinær videreselger, og det var Telenor som hadde kontrollen (og satte prisen for) terminering til Tele2s sluttkunder. Prisen for terminering i Tele2s virtuelle mobilnett lå i starten på kr 1,14 per minutt, men er senere blitt nedjustert til kr 1,04 per minutt. I tillegg kommer en oppstartavgift på kr 0,23.

Ved utgangen av 2004 hadde Tele2 om lag 4,5 % markedsandel i sluttbrukermarkedet (målt i antall abonnement).⁵⁰ Tilbyderen har dermed også en forholdsvis liten andel av det totale volum som terminerer i mobilnett.

Etter PTs vurdering har også Tele2 i prinsippet samme mulighet og incentiv til å sette priser som er ineffektive i samfunnsøkonomisk forstand som de store tilbyderne Telenor Mobil og NetCom. Også Tele2 har monopol på terminering i eget nett, og etableringshindrene er absolutte, mens "calling party pays"-prinsippet gjør at Tele2 har reduserte incentiver til å senke termineringsprisen.

Tele2 må bygge opp og vedlikeholde egen kundemasse. På den andre siden bygger ikke Tele2 eget aksessnett som virtuell operatør, men har kun eget kjernenett. Så fremt Tele2 ikke etter hvert bygger ut eget radionettverk, medvirker de derfor ikke til langsiktig konkurranse på infrastrukturnivå på samme måte som tilbydere som bygger med eget radionettverk.

Imidlertid er Tele2 i dag en vesentlig tilbyder og konkurransefaktor i sluttbrukermarkedet. Videre er også Tele2 en mer selvstendig tilbyder enn videreselgerne i mobilmarkedet, i den forstand at Tele2 i større grad står for egen tjenesteproduksjon. Tele2 har for eksempel egen

⁵⁰ Kilde for markedsandelstall: Det norske telemarkedet 2004, PT.

innholdsplattform og egen Content Provider-avtale, det vil si de kan selv velge hvilke tjenester de vil tilby sine kunder. På denne måten kan Tele2 være med på å skape bedre konkurranse i markedet for innholdsleverandører.

Etter PTs mening vil regulering av Tele2s priser på nåværende tidspunkt være uforholdsmessig tyngende og unødvendig, tilsvarende som for Teletopia. For eksempel ville et krav om betydelig reduksjon i termineringspriser til Tele2, kunne gjøre det betraktelig vanskeligere for selskapet å konkurrere på sluttbrukernivå, blant annet fordi det ville være mindre midler til markedsføring, håndsettsubsidier og annen kundeakkvisisjon. Begrenset trafikkvolum medfører også at Tele2 antakelig heller ikke vil kunne utnytte stordriftsfordeler i samme utstrekning som Telenor og NetCom. Ulikheter i kostnadsgrunnlaget mellom en MVNO-tilbyder og en netteier vil også bidra til at kostnadene neppe er de samme. Dette taler for at også Tele 2 bør få stå friere til å sette sine egne priser.

Selv om Tele2 har monopol på terminering i eget nett og sterk markedsstilling, er det prisdisiplinerende mekanismer i markedet som beskrevet i punktet om Teletopia. Disse vil likevel ikke sikre at prisene settes til et effektivt nivå. Imidlertid vil det totale samfunnsøkonomiske tapet av termineringsprisen som ikke er satt til et effektivt nivå være begrenset ettersom Tele2 foreløpig har et beskjedent kundevolum, på samme måte som for Teletopia. Det er derfor i mindre grad problematisk at Tele2 tar priser som ikke er effektive enn hva forholdet er for Telenor Mobil og NetCom. Tele2 har imidlertid betydelig flere sluttkunder enn Teletopia, noe som gjør dette argumentet er svakere for Tele2 sin del enn for Teletopias vedkommende.

PT vil også bemerke at Tele2 riktignok ligger over tilbyderne Telenor Mobil og NetCom i termineringspris, men at vi ikke skal lenger tilbake til våren 2003 før NetCom hadde høyere pris enn det Tele2 har i dag. Dessuten gjennomførte Tele2 en reduksjon av termineringsprisen fra 1,14 kr per minutt til 1,04 kr per minutt fra 1. februar 2004, jf. punkt 2.2 i markedsanalysen.

Etter PTs vurdering tilsier disse forholdene samlet at det vil være lite hensiktsmessig å innføre et krav om prisregulering overfor Tele2 allerede nå. Imidlertid kan det også for Tele2 være aktuelt å pålegge prisregulering etter hvert som selskapet oppnår et større volum og blir mer etablert i markedet.

PT vil følge utviklingen til Tele2 nøye med tanke på et eventuelt fremtidig krav om prisregulering. Særlig vil en eventuell sterk økning av antallet abonnenter i Tele2s nett kunne tilsa at et slikt krav innføres. Etter PTs vurdering vil det også være uheldig om et fritak fra prisreguleringskrav resulterer i grov og vilkårlig prissetting fra Tele2 side. PT er for øvrig av den oppfatning at det finnes hjemler i regelverket som er egnet til å motvirke særlig grove utslag av prising. Krav om prisreduksjoner kan også tenkes hjemlet i konkurranseloven § 11, som i det minste vil ramme kvalifiserte former for overprising. PT kunne alternativt ha pålagt Teletopia en plikt til å ha rimelige og rettferdige avtalevilkår og priser. Ekomloven § 3-4 tredje ledd jf. § 9-3 gir mulighet til å endre virkemiddelbruken uten å gjennomføre en ny markedsanalyse. Etter PTs oppfatning vil en slik fremgangsmåte kunne være like effektive muligheter med hensyn til å gripe inn dersom Tele2 skulle øke termineringsprisen sin vesentlig til skade for den langsiktige konkurransen i mobilmarkedet.

Konklusjon

Formålet med ekomloven og regulering etter prinsipp 2 tilsier at regulering av Tele2s termineringspriser kan være hensiktsmessig. PT finner imidlertid på bakgrunn av ovenstående at det på nåværende tidspunkt ikke er forholdsmessig å regulere Tele2s termineringspriser.

PT vil imidlertid følge utvikingen i Tele2s termineringspris nøye fremover med tanke på eventuelt fremtidig prisregulering. Tele2 plikter å rapportere alle avtaler og endringer i priser og vilkår til PT, jf. også punkt 8.3.4. Tele2 skal varsle prisøkning og andre endringer til ugunst for avtalemotparter eller deres sluttbrukere til PT minst 2 måneder i forkant. PT vil også vurdere prisregulering dersom antallet kunder hos Tele2 skulle vokse betydelig.

8.5 Regnskapsmessig skille

Forpliktelser om regnskapsmessig skille er i seg selv sjelden tilstrekkelige til å bøte på konkurranseproblemer, men vil snarere gjøre eventuelle forpliktelser om ikke-diskriminering mellom selskapsintern virksomhet og eksterne tilbydere mer effektive.

Ekomloven § 4-8 har bestemmelser vedrørende regnskapsmessig skille. Første ledd lyder:

”Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder eller mellom spesifiserte aktiviteter knyttet til samtrafikk og tilgang.”

Videre angir § 4-8 femte ledd at myndigheten kan gi pålegg om hvilke regnskapsmetoder og -prinsipper som skal anvendes, mens sjette ledd angir at tilbyder skal gjøre regnskapsinformasjon tilgjengelig på forespørsel.

Et regnskapsmessig skille vil ha flere likhetstrekk med et kostnadsregnskap. Men hovedformålet med et regnskapsmessig skille vil generelt være et annet enn formålet med et kostnadsregnskap. Hovedformålet med et regnskapsmessig skille vil som oftest være oppfølging av krav om ikke-diskriminering. Hovedformålet med et kostnadsregnskap vil som oftest være oppfølging av en forpliktelse om prisregulering.

PT betrakter et regnskapsmessig skille som en regnskapsmessig deling av en verdikjede eller virksomhet på et naturlig punkt og med et regulatorisk formål. Transaksjoner som krysser punktet bør ideelt sett dokumenteres på tilsvarende måte som transaksjoner mellom uavhengige parter. Regnskapsmessig skille etableres gjerne der et organisatorisk skille er naturlig og som en erstatning for et juridisk skille. Et typisk regnskapsmessig skille kan for eksempel være mellom en grossistvirksomhet og en detaljvirksomhet og/eller en produksjonsenhet og en salgsenhet. På denne måten vil et regnskapsmessig skille fremskaffe mer detaljert informasjon enn tilbyders offisielle finansregnskap. Skillet kan vise resultatene for de enkelte delene av virksomheten som om de var drevet som separate virksomheter.

Et krav om regnskapsmessig skille vil generelt ikke gi samme grunnlag for direkte vurdering av prisnivå, herunder kontroll og oppfølging av prisregulering. For disse formålene vil et kostnadsregnskap være bedre egnet.

Nytten av krav om regnskapsmessig skille for terminering av tale i mobilnett må vurderes mot at kravet kan innebære forholdsvis store administrasjonskostnader for tilbyderen det gjelder. Både utvikling og vedlikehold av systemet kan være ressurskrevende for den aktuelle tilbyderen. I tillegg vil det alltid være en mulighet for tilbyderne å påvirke kostnadsfordelingen til egen fordel (blant annet gjennom fordeling av felleskostnader).

8.5.1 Telenor Mobil

PT har konkludert med at det er behov for å pålegge blant annet krav om prisregulering og kostnadsregnskap for Telenor. PT anser at den varslede pristaksreguleringen vil være egnet til å hindre forhold som overprising overfor eksterne tilbydere. Etter PTs vurdering vil kostnadsregnskap, slik det er beskrevet i punkt 8.4.2, være tilstrekkelig rapportering sett i

sammenheng med den pålagte prisreguleringen. Som påpekt i punkt 8.2, finner PT det ikke hensiktsmessig å pålegge et krav om ikke-diskriminering på pris mellom nettinterne og netteksterne anrop. Det er derfor ikke relevant å pålegge et regnskapsmessig skille i denne sammenheng. PT kan heller ikke se at regnskapsmessig skille vil være effektivt for å følge opp kravet om ikke-diskriminering mellom egne og eksterne virksomheter.

På bakgrunn av at en innføring av regnskapsmessig skille vil være relativt ressurskrevende i dette markedet, og fordi PT anser nytten som begrenset, har PT konkludert med at det ikke er forholdsmessig å pålegge forpliktelser om regnskapsmessig skille for Telenor.

Konklusjon

På bakgrunn av ovennevnte pålegges ikke Telenor Mobil forpliktelser om regnskapsmessig skille.

8.5.2 NetCom

PT har konkludert med at det er behov for å pålegge blant annet krav om ikke-diskriminering og prisregulering for NetCom. PT anser at den varslede pristaksreguleringen vil være egnet til å hindre forhold som overprising overfor eksterne tilbydere og krysssubsidiering. Etter PTs vurdering vil kostnadsregnskap, slik det er beskrevet i punkt 8.4.2, være tilstrekkelig rapportering sett i sammenheng med den pålagte prisreguleringen. Av samme årsaker som for Telenor, finner PT det ikke hensiktsmessig å pålegge forpliktelser om regnskapsmessig skille for NetCom.

Konklusjon

På bakgrunn av ovennevnte pålegges ikke NetCom forpliktelser om regnskapsmessig skille.

8.5.3 Teletopia

I punkt 8.4.6 ovenfor konkluderer PT med at Teletopia på det nåværende tidspunkt ikke bør pålegges prisregulering. I punkt 8.2.3 ovenfor ble det konkludert med at det heller ikke bør være krav om ikke-diskriminering for Teletopia. Når PT ikke pålegger Teletopia noen særskilt forpliktelse om ikke-diskriminering, er det heller ikke behov for regnskapsmessig skille. På bakgrunn av dette anser PT at det ikke er nødvendig å pålegge Teletopia en plikt om regnskapsmessig skille på det nåværende tidspunkt.

Konklusjon

PT anser ikke at det er nødvendig å pålegge Teletopia en plikt om regnskapsmessig skille.

8.5.4 Tele2

For Tele2 gjelder samme vurderinger med hensyn til nytte og kostnader ved særskilt forpliktelse om regnskapsmessig skille som for Teletopia ovenfor. Også for Tele2 anser PT at det ikke er nødvendig å pålegge en plikt om regnskapsmessig skille.

Konklusjon

PT anser ikke at det er nødvendig å pålegge Tele2 en plikt om regnskapsmessig skille.

8.6 Vurdering av samlet effekt av særskilte forpliktelser

Som et ledd av forholdsmessighetsvurderingene foretar PT i de følgende punkter en vurdering av den samlede effekten av de særskilte forpliktelsene som de ulike tilbyderne vil bli pålagt.

8.6.1 Telenor

Forpliktelsene som vil bli pålagt Telenor vil etter PTs syn kunne representere en relativt tyngende regulatorisk byrde samlet sett. Like fullt mener vi at det vil være forholdsmessig å pålegge samtlige av disse forpliktelsene. Grunnet Telenors sterke stilling innen nasjonal mobilvirksomhet anses det for særlig viktig å legge forholdene best mulig til rette for fremvekst og opprettholdelse av bærekraftig konkurranse. PT mener at dette ikke kan gjøres uten at samtlige av de foreslåtte forpliktelsene tas i bruk. At den samlede effekten blir forholdsvis byrdefull for Telenor kan da ikke tillegges avgjørende vekt, så lenge det ikke finnes alternative former for regulering som er bedre egnet til å gi et tilfredsstillende resultat. PT har ikke kunnet identifisere slike forhold. Videre er forpliktelsene samlet sett ikke vesentlig forskjellig fra forpliktelsene som allerede gjelder for Telenor Mobil.

8.6.2 NetCom

Forpliktelsene som vil bli pålagt NetCom representerer i likhet med for Telenor en relativt tyngende regulatorisk byrde samlet sett. Like fullt mener vi at det vil være forholdsmessig å pålegge samtlige av disse forpliktelsene. Etter Telenor Mobil er NetCom den klart mest dominerende aktøren innenfor mobilvirksomhet i Norge. PT mener det er viktig å ikke hindre videre utvikling av NetComs konkurransekraft i markedet gjennom svært byrdefull regulering. Like fullt er det viktig med relativt streng regulering av tilbyderer for å sikre bedre konkurranseforhold for mindre aktører som er i ferd med å etablere seg i markedet. PT mener at disse hensynene ivaretas på tilfredsstillende måte gjennom de særskilte forpliktelser som vil bli pålagt NetCom. De foreslåtte forpliktelsene vil heller ikke medføre en vesentlig forskjellig regulering enn forpliktelsene som allerede gjelder for NetCom. PT mener at den byrde som den samlede effekten av de varslede forpliktelsene representerer, ikke kan anses å være uforholdsmessig.

8.6.3 Teletopia

PT har valgt å regulere Teletopia mildt inntil et reguleringsbehov eventuelt aktualiseres i sterkere grad enn i dag. PT er av den oppfatning at forpliktelsene som er foreslått pålagt Teletopia samlet sett ikke representerer noen stor regulatorisk byrde.

8.6.4 Tele2

PT har valgt å regulere Tele2 mildt inntil et reguleringsbehov eventuelt aktualiseres i sterkere grad enn i dag. PT er av den oppfatning at forpliktelsene som er foreslått pålagt Tele2 samlet sett ikke representerer noen stor regulatorisk byrde.

8.7 Om antatte konsekvenser av virkemiddelbruken

Det er vanskelig å si sikkert hva konsekvensene av den varslede virkemiddelbruken vil bli. Konsekvensene avhenger blant annet av markedsatferd og utenforliggende forhold som er vanskelig å forutsi. Dessuten kan vi forvente at virkningene på kort sikt blir annerledes enn de som kommer på lengre sikt. Antatte konsekvenser er i imidlertid til dels redegjort for under punktene for de enkelte særskilte forpliktelsene ovenfor.

Samtrafikkforpliktelsene og krav om ikke-diskriminering, offentliggjøring og standardtilbud vil redusere etableringshindringer i markedene for elektronisk kommunikasjon i Norge. Sammen med regulering i andre relevante markeder for elektronisk kommunikasjon vil den varslede virkemiddelbruken legge bedre til rette for bærekraftig konkurranse i markedene.

Når det gjelder den varslede prisreguleringen, vil den også bidra til å redusere etableringshindringene, blant annet ved å redusere faren for overprising. I tillegg vil den føre

til mer effektiv bruk av ressursene og økt forbrukervelferd, spesielt som følge av mulighetene for reduserte sluttbrukerpriser fra fastnett til mobil. PT forventer at Telenor og andre fastnett-tilbydere setter ned sine sluttbrukerpriser for samtaler fra fastnett til mobilnett som følge av reduksjonene i termineringspriser. PT mener at dette i alle fall skjer på sikt som følge av konkurranse. Erfaringer fra Norge og andre land viser at sluttbrukerpriser for å ringe fra fastnett til mobilnett reduseres når mobiltermineringsprisene reduseres. PT mener også at reduserte termineringspriser kan gi muligheter for reduserte sluttbrukerpriser for å ringe mellom mobilnett.

Det er imidlertid ikke opplagt at sluttbrukerprisene vil reduseres som følge av de reduserte mobiltermineringsprisene. Fall i sluttbrukerprisene er blant annet avhengig av at konkurransen fungerer i de relevante tilstøtende markedene, f.eks. sluttbrukermarkeder på fastnettsiden. Både den generelle konkurransereguleringen og sektorspesifikk virkemiddelbruk i de andre relevante markeder kan legge til rette for velfungerende konkurranse i sluttbrukermarkedene og reduserte sluttbrukerpriser.

Hvis sluttbrukerprisene settes tilsvarende ned som termineringsprisen til Telenor Mobil, vil 8 øre reduksjon i termineringsprisen bety om lag 180 millioner kroner per år i sparte kostnader for forbrukerne, beregnet ved trafikkvolum i 2004 og ekskl. MVA. 18 øre reduksjon i termineringsprisen til NetCom vil med samme forutsetninger bety over 240 millioner kroner per år i sparte kostnader for forbrukerne. De største besparelsene kommer fastnettkundene til gode.

Gevinstene for forbrukerne motsvares av tapte inntekter for mobiltilbyderne. 18 øre reduksjon i termineringsprisen til NetCom vil bety årlig inntektstap på noe over 240 millioner kr for selskapet, ved samme forutsetninger som ovenfor. Tilsvarende vil 8 øre i reduksjon i termineringsprisen til Telenor Mobil bety om lag 180 millioner kroner i årlig tap for selskapet. PT forventer imidlertid at tapene til en viss grad vil oppveies av økt trafikkvolum til mobilnettene som følge av prisreduksjonene. Samtidig får både Telenor Mobil og NetCom reduserte eksterne varekostnader som følge av reduksjonen i termineringspris i den andre tilbyderens nett.

På bakgrunn av ovennevnte konkluderer PT med at de antatte konsekvensene av vedtaket er i overensstemmelse med målsetningene som ligger til grunn for prinsipp 2. PT kan ikke se at det skulle være fare for betydelige utilsiktede konsekvenser av de varslede virkemidlene.

9 Vedtak om pålegg om særskilte forpliktelser

På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor, har PT konkludert med at tilbydere med sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i mobilnett bør underlegges flere særskilte forpliktelser. I dette kapittelet fastsettes det konkrete innholdet i disse forpliktelsene.

9.1 Telenor ASA

PT pålegger Telenor ASA følgende særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i Telenors mobilnett:

9.1.1 Samtrafikk

Med hjemmel i ekomloven § 4-2 tredje ledd jf. § 4-1 pålegges Telenor ASA å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i Telenors mobilnett uten ugrunnet opphold. Telenor plikter på forespørsel fra den annen part å dokumentere tidsbruken overfor denne. PT skal motta kopi av slik forespurt dokumentasjon. Plikten til å dokumentere

tidsbruk gjelder ikke forespørslers fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

9.1.2 Ikke-diskriminering

Med hjemmel i ekomloven § 4-7 første og andre ledd pålegges Telenor ASA å gi tilgang som spesifisert i punkt 9.1.1 på ikke-diskriminerende vilkår.

9.1.3 Offentliggjøring og standardavtale

Med hjemmel i ekomloven § 4-6 pålegges Telenor ASA å utarbeide og offentliggjøre standardavtale for samtrafikk. Publisering av avtalen på Telenors nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring. Standardavtalen skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår basert på behov i markedet slik at den andre part ikke tvinges til å akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Avtalen skal holdes løpende oppdatert og skal inneholde alle opplysninger som er viktige for tjenesten som tilbys, herunder opplysninger om:

- tilbudt samtrafikkjeneste,
- generelle avtalevilkår,
- termineringspriser,
- priselementer og hvilke tjenester de enkelte priselementene dekker,
- eventuelle rabatter og rabattkriterier,
- prisberegningmåter for eventuelle tilbud uten fast pris,
- geografisk leveringsområde,
- eventuelle betydelige kapasitetsbegrensninger for levering,
- egenskaper av teknisk og fysisk natur herunder grensesnitt som brukes ved nettermineringspunktene, samt hvilke standarder som er nyttet,
- samtrafikkpunkter,
- avtalt kvalitetsnivå, og
- bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå.

Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd pålegges Telenor ASA en plikt til å gi forhåndsvarsel til andre tilbydere om eventuelle økninger i termineringspriser samt andre endringer i eksisterende samtrafikktilbud for mobiltelefoni som er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere, senest to måneder før de gjennomføres. Informasjon om øvrige endringer i priser og avtalevilkår skal varsles uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegges Telenor ASA en plikt til å levere til PT samtlige avtaler knyttet til terminering av tale i mobilnett. Kopi av sluttforhandlede individuelle avtaler basert på standardavtale skal innsendes i undertegnet stand. Meddelelsen til PT skal skje uten ugrunnet opphold og senest to uker etter signering. Telenor ASA plikter videre å underrette PT om endringer i avtaler knyttet til terminering av tale i mobilnett. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. PT skal informeres om endringer til ugunst for avtalemotparten og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres, og ellers uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

9.1.4 Prisregulering

Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Telenor ASA å fastsette pris for terminering av tale i mobilnett i henhold til tabellen nedenfor. Prisene gjelder for terminering av tale både i Telenors 2G- og 3G-nett, samt telefonsvarertjeneste knyttet til Telenors mobilnett.

	Gjeldende pris*	1. november 2005 – 30. juni 2006	1. juli 2006 - 31. desember 2006
Maksimal pris per minutt i norske kroner (eks. mva)	0,73	0,68	0,65

Maksimalpris per minutt for Telenor ASAs pris for terminering av tale i mobilnett i perioden 1. november 2005 – 31. desember 2006. *Gjeldende pris er regnet for en samtale på to minutter.

I perioden 1. november 2005 – 30. juni 2006 skal minuttpris være maksimalt 0,68 kr per minutt, beregnet som vektet gjennomsnitt av ulike priselementer (pris per samtale, pris per minutt i peak og off-peak etc.). Vektene skal baseres på faktisk trafikkvolum og -mønster i 2004.

Fra og med 1. juli 2006 skal prisen være maksimalt 0,65 kr per minutt, beregnet som vektet gjennomsnitt av ulike priselementer (pris per samtale, pris per minutt i peak og off-peak etc.). Vektene skal baseres på faktisk trafikkvolum og -mønster i 2005.

PT vil kunne fatte nytt vedtak om prisregulering som skal gjelde fra 1. januar 2007, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. Dersom nytt vedtak ikke blir fattet i tilstrekkelig tid før 1. januar 2007, skal prisen ikke overstige 0,65 kr per minutt, beregnet som et vektet gjennomsnitt av ulike priselementer (pris per samtale, pris per minutt i peak og off-peak etc.). Vektene skal basere seg på faktisk trafikkvolum og -mønster i 2005.

Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegges Telenor å informere PT minst tre måneder før prisendring om forslag til nye priser og vekter som disse skal baseres på, herunder dokumentasjon for de valgte vektene. Slike forslag må forhåndsgodkjennes av PT før prisendringer kan iverksettes. PT kan kreve endringer i det fremlagte forslaget før godkjenning dersom PT ikke finner det sannsynliggjort at forslaget er innenfor maksimalpris. For prisreduksjonen 1. november 2005 skal Telenor legge frem forslag til nye priser og vekter som prisene skal baseres på så snart som mulig og senest innen 14. oktober 2005.

Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Telenor ASA å ha kostnadsorienterte priser for samtrafikktilknytning til mobilnett (etableringsavgift, primærsystemaksess o.a.).

9.1.5 Kostnadsregnskap

Telenor ASA pålegges å føre kostnadsregnskap for terminering av tale i mobilnett, jf. ekomloven § 4-9 tredje ledd. For 2005 og videre fremover skal kostnadsregnskapet føres i henhold til følgende:

- Driftsinntekter, driftskostnader, kalkulatoriske rentekostnader og anvendt kapital for terminering av tale skal skilles fra øvrig virksomhet og fremgå som egen resultatenheter.
- Kostnader som ikke er direkte henførbare skal fordeles til resultatenheter ut fra analyse av årsakssammenheng (ABC-analyse) så langt dette er mulig. Resterende kostnader skal fordeles forholdsmessig ut fra tidligere henførte kostnader.

Kostnadsregnskapet skal baseres på finansregnskapet, med unntak av at finanspostene som skal erstattes med kalkulatorisk rente av anvendt bokført kapital. Kalkulatoriske rentekostnader, som skal erstatte finansregnskapets finansposter, skal bestå av et veid

gjennomsnitt av gjeldsrenten og rimelig avkastning på egenkapital multiplisert med anvendt bokført kapital. Rimelig avkastning på kapital tilsvarer i utgangspunktet det nivå som forventes ved tilsvarende investeringer. Anvendt bokført kapital er det samme som eiendelenes bokførte verdi fratrukket rentefri gjeld.

- Kostnadsregnskapet skal kunne avstemmes mot finansregnskapet, og eventuelle avvik skal forklares.
- Kostnadsregnskapet skal være gjennomgått av revisor etter standarden for begrenset revisjon. Revisor skal blant annet utarbeide bekreftelse om at kostnadsregnskapet er i samsvar med fastsatt system for føring av kostnadsregnskap, herunder kontrollere avstemmingen mot revidert finansregnskap. Det skal i tillegg utføres kontroller av at utvalgte fordelingsnøkler tilfredsstillende tilfredsstillende kravene til årsakssammenheng. Revisor skal gis tilgang til all relevant dokumentasjon for å kunne uttale seg om produktregnskapet, og Telenor ASA skal bekrefte at revisor har fått slik dokumentasjon.

Beskrivelse av pålagte systemer for føring av kostnadsregnskap, herunder en oversikt over hovedkategorier for kostnader og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres.

PT kan fastsette mer utfyllende bestemmelser om plikt til å føre regnskap i særskilt vedtak.

9.2 NetCom

PT pålegger NetCom as følgende særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i NetComs mobilnett:

9.2.1 Samtrafikk

Med hjemmel i ekomloven § 4-2 tredje ledd jf. § 4-1 pålegges NetCom as å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i NetComs mobilnett uten ugrunnet opphold. NetCom plikter på forespørsel fra den annen part å dokumentere tidsbruken overfor denne. PT skal motta kopi av slik forespurt dokumentasjon. Plikten til å dokumentere tidsbruk gjelder ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

9.2.2 Ikke-diskriminering

NetCom as pålegges å gi tilgang som spesifisert i punkt 9.2.1 på ikke-diskriminerende vilkår, jf. ekomloven § 4-7 første og annet ledd.

9.2.3 Offentliggjøring og standardavtale

Med hjemmel i ekomloven § 4-6 pålegges NetCom as å utarbeide og offentliggjøre standardavtale for samtrafikk. Publisering av avtalen på NetComs nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring. Standardavtalen skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår basert på behov i markedet slik at den andre part ikke tvinges til å akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Avtalen skal holdes løpende oppdatert og skal inneholde alle opplysninger som er viktige for tjenesten som tilbys, herunder opplysninger om:

- tilbudt samtrafikkjeneste,
- generelle avtalevilkår,
- termineringspriser,

- priselementer og hvilke tjenester de enkelte priselementene dekker,
- eventuelle rabatter og rabattkriterier,
- prisberegningsmåter for eventuelle tilbud uten fast pris,
- geografisk leveringsområde,
- eventuelle betydelige kapasitetsbegrensninger for levering,
- egenskaper av teknisk og fysisk natur herunder grensesnitt som brukes ved nettermineringspunktene, samt hvilke standarder som er nyttet,
- samtrafikkpunkter,
- avtalt kvalitetsnivå, og
- bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå.

Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd pålegges NetCom as en plikt til å gi forhåndsvarsel til andre tilbydere om eventuelle økninger i termineringspriser samt andre endringer i eksisterende samtrafikktilbud for mobiltelefoni som er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere, senest to måneder før de gjennomføres. Informasjon om øvrige endringer i priser og avtalevilkår skal varsles uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegges NetCom as en plikt til å levere til PT samtlige avtaler knyttet til terminering av tale i mobilnett. Kopi av sluttforhandlede individuelle avtaler basert på standardavtale skal innsendes i undertegnet stand. Meddelelsen til PT skal skje uten ugrunnet opphold og senest to uker etter signering. NetCom plikter videre å underrette PT om endringer i avtaler knyttet til terminering av tale i mobilnett. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. PT skal informeres om endringer til ugunst for avtalemotparten og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres, og ellers uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet..

9.2.4 Prisregulering

Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges NetCom as å fastsette termineringspris i henhold til tabellen nedenfor. Prisene gjelder for terminering av tale både i NetComs 2G- og fremtidige 3G-nett, samt telefonsvarertjeneste knyttet til NetComs mobilnett.

	Gjeldende pris*	1. november 2005 – 30. juni 2006	1. juli 2006 - 31. desember 2006
Maksimal pris per minutt i norske kroner (eks. mva)	1,01	0,91	0,83

Maksimalpris per minutt for NetComs termineringspris i perioden 1. november 2005 – 31. desember 2006. *Gjeldende pris er regnet for en samtale på to minutter.

I perioden 1. november 2005 – 30. juni 2006 skal minuttpris være maksimalt 0,91 kr per minutt, beregnet som vektet gjennomsnitt av ulike priselementer (pris per samtale, pris per minutt i peak og off-peak etc.). Vektene skal baseres på faktisk trafikkvolum og -mønster i 2004.

Fra og med 1. juli 2006 skal prisen være maksimalt 0,83 kr per minutt, beregnet som vektet gjennomsnitt av ulike priselementer (pris per samtale, pris per minutt i peak og off-peak etc.). Vektene skal baseres på faktisk trafikkvolum og -mønster i 2005.

PT vil kunne fatte nytt vedtak om prisregulering som skal gjelde fra 1. januar 2007, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. Dersom nytt vedtak ikke blir fattet i tilstrekkelig tid før 1. januar 2007, skal prisen ikke overstige 0,83 kr per minutt, beregnet som et vektet gjennomsnitt av ulike priselementer (pris per samtale, pris per minutt i peak og off-peak etc.). Vektene skal basere seg på faktisk trafikkvolum og -mønster i 2005.

Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegges NetCom as å informere PT minst tre måneder før prisendring om forslag til nye priser og vekter som disse skal baseres på, herunder dokumentasjon for de valgte vektene. Slike forslag må forhåndsgodkjennes av PT før prisendringer kan iverksettes. PT kan kreve endringer i det fremlagte forslaget før godkjenning dersom PT ikke finner det sannsynliggjort at forslaget er innenfor maksimalpris. For prisreduksjonen 1. november 2005 skal NetCom legge frem forslag til nye priser og vekter som prisene skal baseres på så snart som mulig og senest innen 14. oktober 2005.

Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges NetCom as å ha kostnadsorienterte priser for samtrafikktilknytning til mobilnett (etableringsavgift, primærsystemaksess o.a.).

9.2.5 Kostnadsregnskap

NetCom pålegges å føre kostnadsregnskap for terminering av tale i mobilnett, jf. ekomloven § 4-9 tredje ledd. For 2005 og videre fremover skal kostnadsregnskapet føres i henhold til følgende:

- Driftsinntekter, driftskostnader, kalkulatoriske rentekostnader og anvendt kapital for terminering av tale skal skilles fra øvrig virksomhet og fremgå som egen resultatenheter.
- Kostnader som ikke er direkte henførbare skal fordeles til resultatenheter ut fra analyse av årsakssammenheng (ABC-analyse) så langt dette er mulig. Resterende kostnader skal fordeles forholdsmessig ut fra tidligere henførte kostnader.

Kostnadsregnskapet skal baseres på finansregnskapet, med unntak av at finanspostene som skal erstattes med kalkulatorisk rente av anvendt bokført kapital. Kalkulatoriske rentekostnader, som skal erstatte finansregnskapets finansposter, skal bestå av et veid gjennomsnitt av gjeldsrenten og rimelig avkastning på egenkapital multiplisert med anvendt bokført kapital. Rimelig avkastning på kapital tilsvarer i utgangspunktet det nivå som forventes ved tilsvarende investeringer. Anvendt bokført kapital er det samme som eiendelenes bokførte verdi fratrukket rentefri gjeld.

- Kostnadsregnskapet skal kunne avstemmes mot finansregnskapet, og eventuelle avvik skal forklares.
- Kostnadsregnskapet skal være gjennomgått av revisor etter standarden for begrenset revisjon. Revisor skal blant annet utarbeide bekreftelse om at kostnadsregnskapet er i samsvar med fastsatt system for føring av kostnadsregnskap, herunder kontrollere avstemningen mot revidert finansregnskap. Det skal i tillegg utføres kontroller av at utvalgte fordelingsnøkler tilfredsstillende kravene til årsakssammenheng. Revisor skal gis tilgang til all relevant dokumentasjon for å kunne uttale seg om produktregnskapet, og NetCom skal bekrefte at revisor har fått slik dokumentasjon.

Beskrivelse av pålagte systemer for føring av kostnadsregnskap, herunder en oversikt over hovedkategorier for kostnader og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres. PT kan fastsette mer utfyllende bestemmelser om plikt til å føre regnskap i særskilt vedtak.

9.3 Teletopia

PT pålegger Teletopia Mobile Communications AS følgende særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i Teletopias mobilnett:

9.3.1 Samtrafikk

Med hjemmel i ekomloven § 4-2 tredje ledd jf. § 4-1 pålegges Teletopia Mobile Communications AS å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i Teletopias mobilnett uten ugrunnet opphold. Teletopia plikter på forespørsel fra den annen part å dokumentere tidsbruken overfor denne. PT skal motta kopi av slik forespurt dokumentasjon. Plikten til å dokumentere tidsbruk gjelder ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

9.3.2 Offentliggjøring og standardavtale

Med hjemmel i ekomloven § 4-6 pålegges Teletopia Mobile Communications AS å utarbeide og offentliggjøre standardavtale for samtrafikk. Publisering av avtalen på Teletopias nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring. Standardavtalen skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår basert på behov i markedet slik at den andre part ikke tvinges til å akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Avtalen skal holdes løpende oppdatert og skal inneholde alle opplysninger som er viktige for tjenesten som tilbys, herunder opplysninger om:

- tilbudt samtrafikkjeneste,
- generelle avtlevilkår,
- termineringspriser,
- priselementer og hvilke tjenester de enkelte priselementene dekker,
- eventuelle rabatter og rabattkriterier,
- prisberegningmåter for eventuelle tilbud uten fast pris,
- geografisk leveringsområde,
- eventuelle betydelige kapasitetsbegrensninger for levering,
- egenskaper av teknisk og fysisk natur herunder grensesnitt som brukes ved nettermineringspunktene, samt hvilke standarder som er nyttet,
- samtrafikkpunkter,
- avtalt kvalitetsnivå, og
- bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå.

Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første jf. fjerde ledd pålegges Teletopia Mobile Communications AS en plikt til å gi forhåndsvarsel til andre tilbydere om økninger i termineringspriser samt andre endringer i eksisterende samtrafikktilbud for mobiltelefoni som

er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere, senest to måneder før de gjennomføres. Informasjon om øvrige endringer i priser og avtalevilkår skal varsles uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegges Teletopia en plikt til å levere til PT samtlige avtaler knyttet til terminering av tale i mobilnett. Kopi av sluttforhandlede individuelle avtaler basert på standardavtale skal innsendes i undertegnet stand. Meddelelsen til PT skal skje uten ugrunnet opphold og senest to uker etter signering. Teletopia plikter videre å underrette PT om endringer i avtaler knyttet til terminering av tale i mobilnett. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. PT skal informeres om endringer til ugunst for avtalemotparten og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres, og ellers uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

9.4 Tele2

PT pålegger Tele2 Norge AS følgende særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i Tele2s mobilnett:

9.4.1 Samtrafikk

Med hjemmel i ekomloven § 4-2 tredje ledd jf. § 4-1 pålegges Tele2 Norge AS å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i Tele2s mobilnett uten ugrunnet opphold. Tele2 plikter på forespørsel fra den annen part å dokumentere tidsbruken overfor denne. PT skal motta kopi av slik forespurt dokumentasjon. Plikten til å dokumentere tidsbruk gjelder ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

9.4.2 Offentliggjøring og standardavtale

Med hjemmel i ekomloven § 4-6 pålegges Tele2 Norge AS å utarbeide og offentliggjøre standardavtale for samtrafikk. Publisering av avtalen på Tele2s nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring. Standardavtalen skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår basert på behov i markedet slik at den andre part ikke tvinges til å akseptere tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Avtalen skal holdes løpende oppdatert og skal inneholde alle opplysninger som er viktige for tjenesten som tilbys, herunder opplysninger om:

- tilbudt samtrafikkjeneste,
- generelle avtalevilkår,
- termineringspriser,
- priselementer og hvilke tjenester de enkelte priselementene dekker,
- eventuelle rabatter og rabattkriterier,
- prisberegningmåter for eventuelle tilbud uten fast pris,
- geografisk leveringsområde,
- eventuelle betydelige kapasitetsbegrensninger for levering,
- egenskaper av teknisk og fysisk natur herunder grensesnitt som brukes ved nettermineringspunktene, samt hvilke standarder som er nyttet,
- samtrafikkpunkter,

- avtalt kvalitetsnivå, og
- bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå.

Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første jf. fjerde ledd pålegges Tele2 Norge AS en plikt til å gi forhåndsvarsel til andre tilbydere om eventuelle økninger i termineringspriser samt andre endringer i eksisterende tilbud som er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres. Informasjon om øvrige endringer i priser og avtalevilkår skal varsles uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegges Tele2 Norge AS en plikt å levere til PT samtlige avtaler knyttet til terminering av tale i mobilnett. Kopi av sluttforhandlede individuelle avtaler basert på standardavtale skal innsendes i undertegnet stand. Meddelelsen til PT skal skje uten ugrunnet opphold og senest to uker etter signering. Tele2 plikter videre å underrette PT om endringer i avtaler knyttet til terminering av tale i mobilnett. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. PT skal informeres om endringer til ugunst for avtalemotparten og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres, og ellers uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

10 Opphør av eksisterende forpliktelser

Gjeldende forpliktelser i markedene for terminering av tale i mobilnett, jf. kapittel 4, vil falle bort når pålegg om nye forpliktelser trer i kraft, jf. ekomloven § 13-2. Dette innebærer blant annet at forpliktelser som er pålagt Telenor Mobil og NetCom med hjemmel i eller i medhold av teleloven og offentlignettforskriften enten vil bli erstattet av plikter i dette vedtaket eller falle bort.

11 Vedtakets virkningstidspunkt, klagemulighet mv.

Vedtakene, og de tilhørende forpliktelsene i markedene for terminering av tale i offentlige mobilkommunikasjonsnett, trer i kraft umiddelbart.

Vedtakene kan påklages innen tre uker fra de er mottatt, jf. ekomloven § 11-6 og forvaltningsloven § 29. Klagen rettes til Samferdselsdepartementet men sendes Post- og teletilsynet. Bare Samferdselsdepartementet kan imøtekomme anmodninger om utsatt iverksettelse av vedtaket, jf. ekomloven § 11-6 fjerde ledd jf. forvaltningsloven § 42. Dersom vedtaket under en eventuell klagebehandling gis utsatt iverksetting, utsettes opphør av eksisterende forpliktelser til klagen er endelig avgjort.

Dersom nye vedtak om virkemidler ikke er fattet, eller gjeldende vedtak ikke er opphevet innen 31. desember 2006, vil herværende vedtak gjelde inntil videre.