

## **Vedlegg 2**

# **Resultat av høringen av PTs varsel om vedtak i marked 16**

**19. september 2005**

## Innholdsfortegnelse:

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Generelle kommentarer .....</b>	<b>3</b>
2.1	Markedsdefinisjon .....	3
2.2	Varsel om vedtak .....	4
2.2.1	Potensielle konkurranseproblemer .....	4
2.2.2	Metode .....	6
2.2.3	Forholdet til regulering av andre markeder .....	7
2.2.4	Forholdsmessighet .....	9
2.2.5	Vedtaketts varighet .....	10
<b>3</b>	<b>Mulighetene for duplisering av infrastruktur .....</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Valg av virkemidler .....</b>	<b>11</b>
4.1	Tilgang .....	11
4.2	Ikke-diskriminering .....	13
4.3	Offentliggjøring og standardtilbud .....	14
<b>5</b>	<b>Pris- og regnskapsregulering .....</b>	<b>17</b>
5.1	Generelt .....	17
5.2	Kostnadsregnskap .....	18
5.2.1	Ramsey-prising .....	18
5.2.2	Avkastningskrav .....	19
5.2.3	Nettverksekssternaliteter .....	20
5.3	Metode for prisregulering .....	20
5.4	Fastsettelse av pristaket .....	21
5.4.1	Generelt .....	21
5.4.2	Forhold av betydning for fastsettelse av pristaket .....	21
5.4.3	Perioden for pristaksreguleringen .....	24
5.4.4	Nominelle priser .....	25
5.5	Prisene for samtrafikktilknytning .....	25
5.6	Konkret prisregulering for Telenor .....	26
5.6.1	Prisnivået .....	26
5.6.2	Kravet til kostnadsregnskap .....	27
5.7	Konkret prisregulering for NetCom .....	28
5.7.1	Prisnivået til NetCom .....	28
5.7.2	Konsekvenser av vedtak .....	30
5.8	Prisregulering for Teletopia .....	31
5.9	Prisregulering for Tele2 .....	33

# 1 Innledning

Dette dokumentet oppsummerer høringssvarene til Post og teletilsynets (PT) varsel om vedtak i markedene for terminering av samtaler i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 16). Varselet var på høring i perioden 1. april 2005 til 26. mai 2005.

Følgende avga hørings svar:

Konkurransetilsynet,

NetCom as,

Telenor ASA,

Tele2 Norge AS og

Teletopia Mobile Communications AS

Uttalelsene fra de ulike høringsinstansene oppsummeres etter emne og i henhold til de enkelte punktene i varselet. Det er fokusert på å skille ut de mest relevante og gjennomgående kommentarene. Det vil også kortfattet gis uttrykk for PTs syn på de aktuelle kommentarene og hvordan PT har behandlet innspillene.

PT har notert seg alle innspillene, og de er, på samme måte som muntlige tilbakemeldinger fra aktørmøter og liknende, tatt hensyn til i arbeidet med vedtaket om særskilte forpliktelser for aktøren(e) med sterk markedsstilling.

De enkelte hørings svarene er å finne på PTs hjemmesider på Internett.<sup>1</sup>

## 2 Generelle kommentarer

### 2.1 Markedsdefinisjon

#### *Vurdering og konklusjon i markedsanalyse/varsel om vedtak*

PT har i markedsanalysen kapittel 2 fulgt Kommisjonen og ESAs anbefaling om markedsavgrensning hvor det fremgår at aktører som kontrollerer terminering må anses å ha hundre prosent markedsandel i de respektive termineringsmarkedene. På bakgrunn av innvending fra Tele2 i forrige høringsrunde, ble markedsdefinisjonen vurdert på nytt. PT fant da å opprettholde opprinnelig standpunkt i markedsanalysen.

#### *Høringsinnspill*

**Tele2** har gjentatt sin innvending mot markedsdefinisjonen.

**NetCom** har flere steder i sitt høringsinnspill påpekt at markedsdefinisjonen ikke er hensiktsmessig og må endres. NetCom har blant annet begrunnet dette med at en slik definisjon gjør at det aldri kan oppnås en bærekraftig konkurranse av marked for terminering av tale i mobilnett. NetCom anfører også at det naturlige utgangspunkt er å vurdere mobiloperatørens totalvirksomhet og se om det er virksom konkurranse mellom mobil selskapene mer generelt, eller om de i sin totalvirksomhet utnytter markeds makt og oppnår superprofitt.

---

<sup>1</sup> <http://www.npt.no>, under menyvalg smp og nasjonale høringer

## ***PTs vurdering***

PT er enig med NetCom i at markedsanalysen er kompleks. Det kreves imidlertid særskilte grunner for å fravike Kommisjonen og ESAs markedsdefinisjoner, og PT kan ikke se at verken NetCom eller Tele2 har kommet med nye eller tungtveiende argumenter som tilsier en annen markedsdefinisjon. PT vil derfor gjenta at det på det nåværende tidspunkt ikke er grunnlag for å endre på våre opprinnelige vurderinger vedrørende markedsdefinisjon. PT viser i denne sammenheng til at det også i andre EU/EØS-stater synes å være bred oppslutning om Kommisjonen og ESAs anbefaling på dette punkt, og harmonisering med resten av Europa tilsier derfor at vi ikke endrer markedsdefinisjonen. PT vil imidlertid følge utviklingen i mobiltermineringsmarkedene nøye for å sikre at tilbydere ikke er underlagt strengere forpliktelser enn nødvendig.

## **2.2 Varsel om vedtak**

### **2.2.1 Potensielle konkurranseproblemer**

#### ***Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak***

PTs vurderinger i høringsutkastet bygger i stor grad på ERGs virkemiddeldokument. PT har bl.a. uttalt at ”særskilte forpliktelser som pålegges tilbydere med sterk markedsstilling skal være egnet til å bøte på aktuelle og/eller potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet. 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”.

PT har i høringsutkastet vurdert konkurranseproblemer som kan være aktuelle i de norske markedene for mobilterminering, herunder samtrafikknektelse, overprising, stilltiende prissamarbeid, diskriminering og kryssubsidiering.

#### ***Høringsinnspill***

##### **Generelt**

Både **Telenor** og **NetCom** har en rekke kommentarer til de ulike konkurranseproblemer. Gjennomgående anføres det at de synes det er en generell svakhet ved varselet at analysen (både av konkurranseproblemer og virkemiddelbruk) legges på et rent teoretisk, abstrakt nivå. Telenor uttaler bl.a. (s. 4):

*Høringsdokumentet er bygget opp slik at konkurranseproblemer beskrives først, deretter vurderes muligheten for infrastrukturkonkurranse og deretter drøftes virkemidler. Denne fremgangsmåten er i prinsippet i samsvar med reguleringen. Men den måten analysen gjennomføres på er ikke tilfredsstillende; det foretas ikke noen konkret analyse av konkurranseproblemer.*

Det kan synes som om Telenor mener det ikke foreligger noen konkurranseproblemer som er aktuelle for Telenor. Telenor tilføyer imidlertid at det primære konkurranseproblemet i termineringsmarkedene er faren for overprising (s. 3):

*Selv om markedene er utpekt for sektorregulering kan Post- og teletilsynet selvsagt ikke unnlate å foreta den konkrete analysen av konkurranseproblemer. Men siden det primære problemet er muligheten for overprising, må ikke det perspektivet tapes av syne underveis i analysen.*

NetCom uttaler bl.a. (s. 8):

*PTs beskrivelse av selskapenes incentiver er upresis og leder dels til gale konklusjoner.  
[...]*

*Med utgangspunkt i PTs analyse av terminering av tale i mobilnett som et marked hvor det enkelte selskap selv har de facto monopol (uavhengig av selskapets markedsandel i mobilmarkedet generelt), kan en stå overfor et mulig konkurranseproblem. Men hvor reelt problemet er, fordrer etter NetComs vurdering en langt mer presis analyse enn det PT presenterer i det varslede vedtaket.*

### **Samtrafikknektelse**

Både **Telenor** og **NetCom** påpeker at de ønsker samtrafikk, fordi nytteverdien av et nettverk vokser med antall brukere som er tilknyttet nettverket (direkte og gjennom samtrafikkavtaler). Samtrafikkavtaler inngås uten regulatorisk pålegg. NetCom mener at samtrafikknektelse ikke er noe reelt problem, fordi dette leder til redusert brukervelferd – og dermed lavere generell betalingsvilje for mobiltelefoni – noe som vil ramme mobilsekskapene generelt, og de store nettverkseierne spesielt.

### **Overpris**

**Telenor** aksepterer i utgangspunktet at alle mobile nettverksoperatører har sterk markedsstilling i markedet for terminering i sine respektive nett og derfor mulighet til å prise høyere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Allikevel mener Telenor overpris ikke foreligger når det gjelder Telenor (s. 5):

*Telenor Mobils termineringspriser har imidlertid vært regulert i flere år. Telenor Mobil har over en rekke år hatt klart laveste termineringspris i Norge, og også lavere termineringspris enn de fleste øvrige EU- og EØS-land, til tross for at både antall innbyggere og geografiske forhold skulle tilsa en høyere termineringspris enn øvrige EU-/EØS-land. Dette indikerer at det ikke foreligger noen overpris når det gjelder Telenor Mobils termineringspris.*

Telenor skriver videre at siden NetComs termineringspris ikke vært gjenstand for regulering, har selskapet kunnet ta ut en overpris på terminering i sitt nett. Telenor mener at en konsekvens av dette er at det i dag er differanse mellom Telenor og NetComs termineringspriser. Telenor mener videre at dette medfører at det skjer en betydelig inntektsoverføring fra Telenor til NetCom, og at det oppstår et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

### **Stilltiende prissamarbeid**

**Telenor** mener at stilltiende samarbeid er helt utelukket fordi Telenors termineringspris alltid har vært regulert, og fordi stilltiende samarbeid forutsetter resiproke priser, noe som ikke finnes i dette markedet. Telenor mener derfor (s. 6) at

*[...] tilsynet [har] verken et teoretisk eller et empirisk grunnlag for å hevde at stilltiende prissamarbeid er et konkurranseproblem i det norske mobilmarkedet. Tilsynets oppmerksomhet knyttet til potensialet for stilltiende prissamarbeid må rettes mot fremtidig adferd fra de aktørene som ikke er prisregulert i marked 16.*

### **Diskriminering**

Både **Telenor** og **NetCom** anfører at i og med at det tas like termineringspriser overfor alle eksterne virksomheter, foreligger det ingen fare for diskriminering. Med hensyn til diskriminering på andre forhold enn pris anfører Telenor følgende (s. 6):

*Mobilnettet er realisert ved at de samme fysiske nettkomponentene brukes både for interne og eksterne samtaler. En kvalitetsforringelse i samtrafikkjenesten vil derfor også ramme de interne samtalene. Telenor har derfor intet incitament til å forringe samtrafikkproduktet.*

## **Krysssubsidiering**

**Telenor** anfører avslutningsvis at krysssubsidiering ikke er et konkurranseproblem, men en effekt som drives av den asymmetriske reguleringen ("skjevreguleringen") av termineringsmarkedene.

### ***PTs vurdering***

Høringssvarene synes i stor grad å bygge på anvendelse av generell konkurranserettslig metode, dvs. ex post-regulering. Ved en slik regulering ville PT hatt krav på seg om å "bevise" misbruk av markedsmakt, og dermed hvilke konkrete konkurranseproblemer som eksisterer i markedet. Ekomloven legger imidlertid opp til ex ante-regulering, dvs. forhåndsregulering – uten at konkret misbruk er konstatert. Terminering av samtaler i mobilmarkedet har lenge vært regulert, også for NetComs vedkommende. Ved at aktørene, i alle fall i stor grad, har fulgt den tidligere reguleringen, har ikke de store konkurranseproblemene kommet til syne i dette markedet. På denne bakgrunn må PT vurdere aktørenes *mulige* atferd dersom markedet ikke lenger reguleres. Slike "scenarier" må derfor bli noe teoretiske. Det vises i denne forbindelse også til ERGs virkemiddeldokument, der det bl.a. heter:

*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.<sup>2</sup>*

PT har sett tendenser til trenering ved inngåelse av samtrafikkavtaler, selv om nettoperatørene i henhold til tidligere regelverk har vært forpliktet til å imøtekomme rimelige anmodninger om det. Samtrafikknektelser må derfor anses som et potensielt konkurranseproblem.

PT er enig i at diskriminering ikke vil være et problem så lenge termineringsprisen er regulert. Det står imidlertid for oss som rimelig klart at tilbyderne fort vil kunne prisdiskriminere dersom reguleringen oppheves.

Krysssubsidiering er etter PTs oppfatning et potensielt problem i termineringsmarkedene. At krysssubsidiering generelt kan forklares som en effekt av asymmetrisk regulering synes noe uklart for PT. Krysssubsidiering kan like gjerne forekomme ved symmetrisk regulering, for eksempel dersom den regulerte prisen er satt for høyt i forhold til kostnadsgrunnlaget eller dersom en tilbyder ved beregning av et regulert produkts kostnader overfører kostnader fra andre produkter eller tjenester. PT finner det derfor vanskelig at krysssubsidiering kan begrunnes eller forklares som en effekt av asymmetrisk regulering. Effekten av slik krysssubsidiering vil uansett være at prisene ikke reflekterer de kostnadene som reelt er forårsaket av produktene og dermed gir feilaktige signaler om produktets kostnader.

## **2.2.2 Metode**

### ***Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak***

Etter en beskrivelse av potensielle konkurranseproblemer og noe generelt om valg av virkemidler, har PT foretatt en konkret vurdering av hvilke virkemidler som kan være aktuelle. Ved denne vurderingen er det tatt utgangspunkt i det enkelte virkemidlet, og så vurdert hvilke(t) konkurranseproblem det kan bøte på. Videre er nødvendigheten og forholdsmessigheten ved bruk av de ulike virkemidlene drøftet.

---

<sup>2</sup> ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the new regulatory framework, s. 27. Se også side 13 og 63.

### ***Høringsinnspill***

Både **Telenor** og **NetCom** mener PT tar feil utgangspunkt med hensyn til vurdering av virkemidler. Telenor påpeker bl.a. at en må ta utgangspunkt i det enkelte konkurranseproblemet, og så (s. 8)

*[vurdere] hvilken forpliktelse [som] kan bidra til at dette konkrete konkurranseproblem, som er konstatert eksisterende i de norske markedene for mobilterminering, elimineres eller reduseres, samtidig som det stimuleres til konkurranse.*

Både Telenor og NetCom hevder at den innfallsvinkelen som PT har valgt i dokumentet ikke skaper trygghet for at det er foretatt fullstendige drøftelser av spørsmålet om hvilke forpliktelser som er mest egnet. Det foreligger derved generelt ikke tilstrekkelig begrunnelse for de ilagte virkemidler.

### ***PTs vurdering***

Teoretisk sett kunne det være riktig å ta utgangspunkt i konkurranseproblemene og så vurdere hvilke virkemidler som er best egnet til å avhjelpe det konkrete problemet. Etter PTs syn vil imidlertid dette ha flere negative enn positive effekter. Å ta utgangspunkt i hvert enkelt konkurranseproblem vil etter vår oppfatning blant annet gi mindre oversikt og gjøre det vanskeligere å se sammenhengen mellom virkemidlene, fordi de vil måtte bli behandlet så mange steder. Dette medfører også tap av sammenheng og logikk i fremstillingen. Et eksempel på dette er vurderingen av om det var behov for regnskapsmessig skille i marked 16. PT konkluderte her med at regnskapsmessig skille var et unødvendig virkemiddel. PT mener denne konklusjonen var tydeligere å komme til ved å behandle dette virkemidlet separat og til sist av alle virkemidler, og ikke med utgangspunkt i de enkelte konkurranseproblemer.

Etter PTs vurdering ville uansett den samlede vurderingen av virkemidler heller ikke gitt noe annet resultat i dette tilfellet, fordi PT har vurdert alternative virkemidler. Det vises f.eks. til høringsutkastet kapittel 8.1, der spesifiserte krav med hensyn til kontraktsforhandlinger vurderes opp mot ikke-diskriminering, kapittel 8.2, der krav om ikke-diskriminering mht. pris vurderes opp mot prisregulering og transparens og kapittel 8.4 der prisregulering vurderes opp mot andre virkemidler. PT har også tatt i betraktning analysen i ERGs virkemiddeldokument kapittel 5.5, der har tatt utgangspunkt i konkurranseproblemer i termineringsmarkedene. Der har en imidlertid ikke resonert seg frem til mindre streng regulering enn det PT har gjort.

PT viser til at også andre NRAer har benyttet samme fremgangsmåte. PT er imidlertid enig i at forholdet mellom konkurranseproblemer og virkemidler kan tydeliggjøres. PT har derfor strukturert dokumentet noe annerledes, slik at beskrivelsen om konkurranseproblemer kommer rett før vurdering av virkemidler.

## **2.2.3 Forholdet til regulering av andre markeder**

### ***Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak***

PTs varsel om vedtak i marked 16 var det første varselet som ble sendt ut i hele denne prosessen med SMP-arbeidet. Kort tid etter ble varsel om vedtak i marked 15 sendt ut.

PT skriver i varselet til marked 16 at det kan være hensiktsmessig å se virkemiddelbruken i marked 16 i sammenheng med ønsket om å legge til rette for duplisering av infrastruktur i marked 15. Spesielt bør virkemiddelbruken i marked 16 ikke gjøre det vanskeligere for nye nettverksoperatører å få fotfeste i det norske mobilmarkedet.

### ***Høringsinnspill***

**Telenor** er uenig i hvordan PT ser hen til reguleringen i marked 15 (s. 16):

*Post- og teletilsynet trekker inn mulighetene for å stimulere til infrastrukturkonkurrans i marked 15 i forbindelse med analysen av virkemiddelbruk i marked 16. Det er vanskelig å se at det er relevant å anføre hensynet til infrastrukturkonkurrans i marked 15 som begrunnelse for en skjevregulering av marked 16. Det strider mot hele oppbygningen av sektorreguleringen. Det er det enkelte marked som skal reguleres, ut fra de konkurranseproblemer som eksisterer i de aktuelle markedene.*

**NetCom** har reagert på at regulering av marked 16 ikke er sett i sammenheng med regulering av andre markeder, og uttaler bl.a. (s. 14):

*Etter NetComs vurdering er det en saksbehandlingsfeil fra PTs side at forholdene til andre relevante markeder ikke er gjenstand for vurdering i det varslede vedtaket. I og med at markedet for terminering av tale i mobilnett er det første markedet der det foreslås regulering med hjemmel i det nye regimet, er det dessuten vanskelig for andre enn PT å se disse sammenhengene.*

Også **Konkurransetilsynet** har påpekt viktigheten av å se regulering av terminering i sammenheng med regulering av andre mobiltjenester, og uttaler bl.a. (s. 2):

*Dersom det gis ulikt handlingsrom for prissetting av ulike mobiltjenester, kan de gi incentiv til å allokere (felles)kostnader der kostnadsdekning er sikret. Dette kan være et moment som taler for kostnadsregnskap og regnskapsmessig skille for TnM og NetComs termineringstjenester.*

### **PTs vurdering**

Selv om varsel om vedtak i marked 15 og 16 ikke ble sendt ut samtidig, har PT vurdert markedene i sammenheng. Konsekvensene av reguleringen av marked 16 er vurdert i forhold til f.eks. NetComs totale virksomhet (det vises bl.a. til kap. 4.2.7 (kryssubsidiering), kap. 5 siste avsnitt, kap. 8.4, kap. 8.4.3, s. 51).

Den asymmetriske reguleringen på pris mellom Telenor og NetCom er i hovedsak begrunnet ut fra forskjeller i kostnadsgrunnlagene til de to selskapene, ikke ut fra spesielle hensyn i forhold til marked 15. Med så vidt forskjellig trafikkvolum som terminerer i de to nettene er det rimelig å anta at enhetskostnaden vil være lavere for Telenor enn for NetCom, jf. kapittel 5.7.1. NetCom reguleres i likhet med Telenor i retning av et kostnadsorientert nivå, men med utgangspunkt i produktregnskapstallene vil dette nivået ikke bli tilsvarende som for Telenor. Et tilleggsmoment er imidlertid at det kan tenkes svakheter i kostnadsgrunnlaget som gjør at PT bør utvise en viss forsiktighet ved reguleringen, særlig med tanke på å ikke forverre NetComs konkurranse situasjon i det totale mobilmarkedet.

At reguleringen er mildere for Teletopia og Tele2 skyldes i større grad at PT ønsker at nye og mindre tilbydere skal få fotfeste i mobilmarkedet og få mulighet til å bygge opp en kundemasse.

Marked 15 og 16 gjelder begge mobilområdet, men er av så vidt forskjellig karakter at det ikke ble ansett nødvendig å sende dem ut samtidig. Praktisk sett ville det være vanskelig for PT å komme med varsel om vedtak samtidig for alle markedene. Det vises i den sammenheng til at andre land har også har sendt ut marked 15 og 16 på forskjellige tidspunkt, uten at Kommisjonen har funnet grunn til å reagere mot det. PT kan på denne bakgrunn ikke se at det foreligger noen saksbehandlingsfeil i henhold til forvaltningslovens bestemmelser.

Når det gjelder Telenors kommentar om at ”[d]et er det enkelte marked som skal reguleres, ut fra de konkurranseproblemer som eksisterer i de aktuelle markedene.”, vil PT påpeke at den sektorspesifikke reguleringen generelt åpner for at en ved reguleringen av et gitt marked kan ta hensyn til konkurranse situasjonen i og formålet med reguleringen av andre, tilstøtende relevante ekommarkeder. Blant annet er dette ofte sentralt i regulatoriske problemstillinger



knyttet til overførsel av markedsrett mellom markeder, f.eks. ved horisontal overføring av markedsrett i form av krysssubsidiering.<sup>3</sup> Ileggelse av særskilte forpliktelser i et marked skal fremme bærekraftig konkurranse, jfr. ekomloven § 3-4 tredje ledd. Etter PTs oppfatning må målet om bærekraftig konkurranse gjelde *hele* den elektroniske kommunikasjonssektoren som faller inn under ekomloven, og ikke avgrenses til det gitte marked som skal reguleres. I særdeleshet må dette gjelde ved markeder som har preg av å være ”flaskehalser”, som mobiltermineringsmarkedene.

#### **2.2.4 Forholdsmessighet**

Kun høringsinstansenes generelle kommentarer vurderes her. Forholdsmessighet av de enkelte virkemidlene vurderes senere.

##### ***Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak***

PT har høringsutkastet kapittel 7.2 gjort rede for hvilke vurderinger som skal gjøres for å sikre at virkemiddelbruken blir i tråd med direktiver og ekomreguleringen. PT har vurdert forholdsmessigheten av hvert enkelt virkemiddel hver for seg, og tilslutt også samlet (kap. 8.6 og 8.7). Det er også gjort vurderinger av om forholdsmessighet tilsier at konkurranseproblemet heller kan løses ved hjelp av konkurranseloven § 11.

##### ***Høringsinnspill***

I sitt høringsinnspill peker **NetCom** på varsomhetsprinsippet, og uttaler i den forbindelse bl.a. (s. 2):

*Regulering innebærer en omkostning i seg selv (både for regulerende myndigheter, for den regulerte og samfunnsøkonomisk), og det må godtgjøres at inngrep har en verdi ut over denne. Det gjelder generelt et varsomhetsprinsipp ved offentlig regulering, nemlig at varsomhet typisk bør utøves når virkningen er usikker. Etter NetComs syn er ikke det varslede vedtaket i tråd med dette utgangspunktet.*

NetCom påpeker videre at reguleringen av ekommarkedet bygger på minimumsregulering, og at PTs foreslåtte regulering ikke er i tråd med dette. Bl.a. vil PT ta i bruk nesten alle tilgjengelige virkemidler overfor NetCom. Dette vil innebære en utvidelse i virkemiddelbruken overfor NetCom sammenlignet med gjeldende regulatoriske situasjon. En slik omfattende bruk av særregulering vil etter NetComs oppfatning gjøre det vanskelig å få til en regulatorisk overgang til alminnelig konkurranserett.

**Telenor** på sin side påpeker at det er feil av PT å vurdere hvert enkelt virkemiddels forholdsmessighet opp mot generell konkurranserett. Telenor uttaler i den forbindelse bl.a. (s. 8):

*Vurderingen av alminnelig konkurransereglers tilstrekkelighet for å hindre utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, er en vurdering som foretas i forhold til det siste av de tre kriterier som skal benyttes for å avgjøre om markedet skal ex ante reguleres. Vurderingen av om konkurransereglene er tilstrekkelige er derved foretatt i denne delen av analysen og vurderingen skal i utgangspunktet ikke foretas på nytt. Det må en egen begrunnelse til for å trekke forholdet til konkurranseloven inn også i forbindelse med ileggelsen av de konkrete virkemidlene. En slik begrunnelse fremgår ikke av høringsdokumentet.*

**Konkurransetilsynet** er enig med PT og uttaler bl.a. (s. 2 og 3):

---

<sup>3</sup> Se f.eks. ERGs virkemiddeldokument s. 104-105.

*Basert på prinsippet om minimumsregulering og forholdsmessighet er Konkurransetilsynet enig i PTs syn om at det bør vurderes om de ulike konkurranseproblemene kan tilstrekkelig håndteres av konkurransereglene.*

*Konkurransetilsynet har ingen innsigelser mot at PT tar utgangspunkt i EU-kommisjonens holdepunkter i anbefalingen om når sektorspesifikk regulering bør velges. Når det gjelder terminering, mener tilsynet at det er en betydelig markedsvikt som gjør det ønskelig med regulering. Det er blant annet ønskelig med en prisregulering for de største aktørene. For å sikre at prisreguleringen fungerer etter sin hensikt er det viktig at dette virkemidlet suppleres med transparente og ikke-diskriminerende vilkår. Som klart definerte sektorspesifikke handlingskrav mener tilsynet at dette vil gi økt forutberegnelighet i forhold til håndheving etter bestemmelsene i konkurranseloven. Det gjelder både for dem som er underlagt forpliktelsene og for dem som oppnår rettigheter med grunnlag i dem.*

### **PTs vurderinger**

Når det gjelder NetComs anførsler vises det bl.a. til pkt. 2.2.1. angående potensielle konkurranseproblemer. For å bøte på det største konkurranseproblemet i dette markedet, nemlig muligheten for overprising, trengs det flere virkemidler. Etter PTs oppfatning vil det ikke være mulig å avhjelpe dette konkurranseproblemet med bare ett eller to av de mildeste virkemidlene. PT mener å ha redegjort grundig for dette i varsel om vedtak, og vil fastholde de vurderinger som er gjort der. Så vidt PT kan se, er det ikke særlig forskjell mellom den foreslåtte reguleringen og gjeldende regulering av NetCom. NetCom er formelt sett allerede underlagt krav om å inngå samtrafikkavtaler til kostnadsorienterte priser og på ikke-diskriminerende vilkår, og har plikt til å føre kostnadsregnskap. I og med at det nå foreslås pristak, kan en heller si at reguleringen er noe mindre inngripende enn før.

Med hensyn til Telenors anførsler, kan PT kanskje være enig i at det teoretisk sett ikke er nødvendig å vurdere hvert enkelt virkemiddel/konkurranseproblem opp mot generell konkurranserett. At PT har gjort det, kan imidlertid ikke innebære noen saksbehandlingsfeil. Etter PTs oppfatning innebærer denne fremgangsmåten en ekstra sikkerhet for at forholdsmessighetsprinsippet er ivaretatt.

Når det gjelder samvirket mellom virkemidlene, er det PTs oppfatning at dette er vurdert både i eget kapittel (kap. 8.6) og under de enkelte virkemidlene.

## **2.2.5 Vedtakets varighet**

### ***Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak***

Med hensyn til vedtakenes varighet, har PT overfor NetCom og Telenor uttalt:

*PT vil kunne fatte nytt vedtak om prisregulering som skal gjelde fra 1. januar 2007, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. [...]*

Det er ikke tatt inn noe tilsvarende vedrørende vedtakets varighet overfor Tele2 eller Teletopia.

### ***Høringsinnspill***

For å sikre forutberegnelighet, ber **Tele2** om at det i vedtaket overfor dem også blir uttrykkelig angitt på hvilket tidspunkt det kan bli aktuelt å fatte nytt vedtak overfor Tele2 (og tidspunktet bør korrespondere med det som gjelder for Telenor Mobil og NetCom).

### ***PTs vurdering***

PT tar Tele2s kommentar til etterretning, og vil ta inn en generell redegjørelse for når nye markedsanalyser vil bli utarbeidet, og når nye varsel om vedtak kan forventes.

I utgangspunktet vil vedtakene for alle aktørene gjelde frem til 1.1.2007. PT vil i løpet av 2005 påbegynne ny analyse av markedene for terminering av tale i mobilnett, og aktørene kan forvente nytt varsel om vedtak i løpet av høsten 2006. Dersom nye vedtak om virkemidler ikke er fattet, eller gjeldende vedtak ikke er opphevet innen 31.12.2006, vil herværende vedtak gjelde inntil videre. Dersom det skjer vesentlige endringer i markedene, vil PT med hjemmel i ekomloven § 9-3 siste ledd kunne fatte nye vedtak med hensyn til virkemidler før dette tidspunktet, uten at ny markedsanalyse gjennomføres.

### 3 Mulighetene for duplisering av infrastruktur

#### *Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak*

PT har i varsel om vedtak konkludert med at termineringsmarkedene må reguleres etter prinsipp 2 i virkemiddeldokumentet, og at det derfor må legges mest mulig til rette for effektiv bruk av eksisterende infrastruktur og tilstrekkelig fortjeneste slik at det gis incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og nyinvestering i nettet.

#### *Høringsinnspill*

**Telenor** er i utgangspunktet enig i at det foreligger monopolsituasjon i disse markedene, og uttaler følgende (s. 7):

*Når det gjelder spørsmålet om valg av prinsipp for regulering av markedene, er Telenor enig i at markedet mest naturlig kan henføres under prinsipp 2, i det flere konkurrerende nett i seg selv ikke vil avhjelpe de potensielle konkurranseproblemene i marked 16. Prinsipp 2 fastsetter at en særlig skal fokusere på ivaretagelse av forbrukernes interesser. Termineringsmarkedene er imidlertid særegne i den forstand at det ikke eksisterer sluttbrukerprodukter i eget nett for grossistproduktet samtrafikk, i det sluttbrukerne av termineringstjenester er brukerne i andre nett. Det er sluttbrukerne som først og fremst skal beskyttes mot eventuell overprising.*

**NetCom** mener PT har snudd ting på hodet i forhold til tradisjonell anbefaling fra fagmiljøer, nemlig at når duplisering av infrastruktur er mulig, skal det legges en ytterligere føring på prisreguleringen. (jf. Ramsey-prising mv.)

#### *PTs vurdering*

Det kan synes som om NetComs argumenter på dette punktet mer dreier seg om hvilken prisregulering som skal anvendes når duplisering av infrastruktur er mulig, altså når et marked reguleres etter prinsipp 3, heller enn å diskutere hvilket prinsipp marked 16 skal reguleres etter.

### 4 Valg av virkemidler

#### 4.1 Tilgang

##### *Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak*

Det følger av ekomloven § 4-2 at alle aktører med sterk markedsstilling plikter å inngå samtrafikkavtaler. For å redusere konkurranseproblemer relatert til tilgangsnektelse har PT i varselet foreslått å konkretisere, presisere og supplere samtrafikkforpliktelsen. Av hensyn til å redusere mulighetene for trenering av tilgangsanmodninger, har PT derfor foreslått å fastsette en regel der avtaler om samtrafikk skal sluttforhandles ”uten ugrunnet opphold”.

## **Høringsinnspill**

**NetCom** uttaler at plikten til å inngå samtrafikkavtaler følger direkte av loven, og at det derfor er unødvendig å ta det med i dette vedtaket. NetCom mener videre at det er verken rimelig eller hensiktsmessig å pålegge ytterligere forpliktelser i forbindelse med plikten til å inngå samtrafikkavtaler. Konkurransproblemene her er ikke særlig aktuelle, og dersom de likevel skulle materialiseres, så vil disse under enhver omstendighet kunne løses ved anvendelse av alminnelig konkurranserett. Når det gjelder tilleggsforpliktelsen om å sluttforhandle en avtale "uten ugrunnet opphold", setter NetCom spørsmålsteget ved behovet for slik utvidende særregulering og om denne typen tilleggsforpliktelser ligger innenfor det PT har adgang til å fastsette etter ekoml. § 4-1, femte ledd. Dersom PT har adgang til å stille slike tilleggsvilkår, er NetCom av den oppfatning at disse i tilfellet burde vært gitt i forskrifts form.

NetCom påpeker videre at PT, ved å konkretisere det nærmere innholdet i samtrafikkavtalene, ikke kan avskjære retten til reelt å få prøvd om en anmodning om tilgang er rimelig eller ikke.

### **PTs vurdering**

PT er enig i at plikten til å inngå samtrafikkavtaler følger direkte av ekomloven § 4-2 tredje ledd. PT har derfor ikke pålagt aktørene i marked 16 en slik plikt, men har bare konstatert at plikten eksisterer, og at det finnes gode grunner for at denne plikten foreligger i dette markedet.

PT mener videre at det foreligger tilstrekkelig hjemmel til å fastsette bestemmelser om tidsbruken.

Samtrafikk er en særskilt form for tilgang, og bestemmelsene i ekomloven § 4-1 gjelder derfor også for samtrafikk. Det vises i denne forbindelse til forarbeidene til ekomloven, Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 101 flg., der det bl.a. heter:

*Bestemmelsen omfatter all form for tilgang, der markedsanalyser har identifisert at det er behov for sektorspesifikk regulering av andre tilbyders rettighet til tilgang hos tilbydere med sterk markedsstilling. Enkelte former for tilgang er regulert i egne særbestemmelser i denne lov, jf. §§ 4-2 til 4-5. Grensene mellom ulike former for tilgang kan være "flytende", hvilket innebærer at plikt til å gi tilgang vil kunne hjemles i denne bestemmelse eller en av de øvrige særbestemmelsene.*

Aksessdirektivet artikkel 12 omhandler "obligations of access to, and use of, specific network facilities". Plikten til å inngå samtrafikkavtaler følger av bestemmelsens nr. 1 (i). I nr. 1 siste ledd heter det:

*National regulatory authorities may attach to those obligations conditions covering fairness, reasonableness and timeliness.*

EUs direktivpakke, herunder aksessdirektivet, er implementert i norsk lov gjennom ekomloven. Det følger av det såkalte presumsjonsprinsippet at norsk rett forutsettes å være i overensstemmelse med våre internasjonale forpliktelser. Et moment som det skal legges vekt på ved en fortolkning av om de internasjonale forpliktelsene er gjennomført i norsk rett, er hensynet knyttet til forutberegnelighet og innrettelse etter norsk rett. Etter PTs oppfatning vil dette ikke kunne tillegges avgjørende vekt i denne sammenheng, da aktørene i ekomarkedene i stor grad er profesjonelle og ofte har inngående kjennskap til de nye direktivene.

Med "national regulatory authorities" menes tilsynsmyndigheten, i Norges tilfelle PT. Etter vår oppfatning er det derfor PT som har myndigheten til å pålegge forpliktelser med hensyn til "fairness, reasonableness and timeliness". Det følger av artikkel 12 at slike forpliktelser kan

pålegges i forbindelse med tilgangsforspliktelser. Etter PTs syn må videre vilkårene "fairness, reasonableness og timeliness" anses å være del av dagens tilgangsforspliktelse, selv om de ikke er nevnt uttrykkelig i ekomloven § 4-1 eller § 4-2. PT kan derfor ikke se at det er nødvendig å pålegge slike forpliktelser gjennom forskrifter.

Som PT har anført i varsel om vedtak, anses det ikke uforholdsmessig å pålegge aktørene at uthalelsestaktikker ikke må tas i bruk, da et slikt forbud ikke vil påføre aktørene noe tap av beskyttelsesverdige økonomiske interesser. Etter PTs vurdering vil også det aktuelle pålegget være det eneste mulige virkemiddelet som finnes for å motvirke trenering av kontraktforhandlinger på dette området. Det vises i denne forbindelse også til ERGs virkemiddeldokument, der det bl.a. uttales (s. 96):

*A solution to these problems could be to ex ante require the SMP undertaking under Art 12 AD to meet all reasonable requests for access within a reasonable period of time.*

Konkurranseloven vil heller ikke være egnet til å ivareta aktuelle hensyn i tilstrekkelig grad. PT ser ikke at det foreligger nye opplysninger av betydning som tilsier en annen vurdering av forholdsmessighet her.

At avtaler skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold kan etter vår oppfatning også ses på som en naturlig fortolkning av begrepet "å imøtekomme" en rimelig anmodning. En rimelig fortolkning av dette begrepet tilsier at nettverksoperatøren som mottar anmodningen har plikt til å innlede og gjennomføre forhandlingene så snart som mulig, såfremt anmodningen anses rimelig. Hva som eventuelt kan anses som urimelige krav, må dermed avklares så tidlig som mulig.

PT er enig i at enhver anmodning om samtrafikk skal vurderes konkret, og har ikke ment å innskrenke dette. Ved å gi uttrykk for våre generelle synspunkter til de momentene som skal vurderes i forbindelse med om en anmodning er rimelig eller ikke, ønsker vi å gi aktørene/potensielle anmodere om samtrafikk noe forutberegnelighet.

## **4.2 Ikke-diskriminering**

### ***Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak***

Av hensyn til å motvirke muligheten til å utvise ikke-diskriminerende atferd, har PT sett det nødvendig å pålegge NetCom og Telenor en ikke-diskrimineringsplikt, og at denne plikten må gjelde både mellom eksterne virksomheter og mellom egne og eksterne virksomheter. Kravet om ikke-diskriminering gjelder ikke ev. forskjeller i termineringspris for hhv. nettinterne og netteksterne anrop.

### ***Høringsinnspill***

Etter NetComs oppfatning vil et pålegg om ikke-diskriminering være uforholdsmessig og unødvendig idet det potensielle konkurranseproblemet som opplyses å være årsaken til at slik plikt pålegges, vil kunne bli løst ved bruk av alminnelig konkurranserett, og KT har også lang erfaring mht. å løse slike problemer.

NetCom viser også til at pålegg om ikke-diskrimineringsplikt ikke er nødvendig dersom foreslåtte prisregulerings- og transparensforpliktelser blir gjort gjeldende. Pålegg om ikke-diskrimineringsplikt på toppen av disse forpliktelsene, anses som uforholdsmessig idet diskriminerende atferd vil bli avhjulpet gjennom disse forpliktelsene. NetCom viser i den forbindelse til at de mindre aktørene ikke vil bli pålagt en ikke-diskrimineringsforpliktelse.

I og med at NetCom ikke har egne virksomheter som konkurrerer med eksterne virksomheter når det gjelder kjøp av terminering i NetComs nett, kan ikke NetCom se behovet for å gjøre bruk av ekomloven § 4-7 annet ledd overfor NetCom.

### ***PTs vurdering***

PT er klar over at NetCom per i dag ikke har egne virksomheter som opptrer i konkurranse med eksterne mht. kjøp av terminering i NetComs nett. Fordi dette kan tenkes å endre seg, f.eks. ved at NetCom kjøper opp konkurrerende virksomhet, er det etter PTs oppfatning nødvendig å pålegge også NetCom en forpliktelse om å ikke diskriminere mellom egen og andres virksomhet. PT minner igjen om at det er ex ante-regulering som er tema, og at en i tilstrekkelig, men tilbørlig grad må ta høyde for utvikling i markedet. Alternativet er å pålegge NetCom slik ikke-diskrimineringsplikt dersom situasjonen skulle oppstå. Det er imidlertid PTs vurdering at en ikke-diskrimineringsplikt i henhold til ekomloven § 4-7 andre ledd ikke kan være særlig tyngende så lenge NetCom ikke har egne virksomheter i konkurranse med andre. Det kan imidlertid bli uønsket konkurransedreining dersom NetCom skulle komme i denne situasjonen, og da har anledning til å gi egne virksomheter en lavere termineringspris enn det som tilbys eksterne virksomheter. Dersom PT blir nødt til å fatte vedtak om ikke-diskriminering ihht. § 4-7 andre ledd i etterkant, vil dette kunne ta tid, og konkurransesituasjonen kan ha dreid i favør av NetComs egne virksomheter i lang tid. Det vises for øvrig til vurderingen i varsel om vedtak pkt. 8.2.2.

Når det gjelder det forholdet at Tele2 og Teletopia ikke er pålagt en ikke-diskrimineringsplikt, vil PT fastholde at disse selskapene er i en helt annen situasjon enn Telenor og NetCom. De har mye mindre kundemasse, og eventuelle negative konsekvenser av diskriminerende atferd vil være av begrenset omfang. NetComs eventuelle diskriminering vil ha mye større betydning, i og med NetComs størrelse. PT finner derfor ikke å ville endre standpunkt på dette området nå, men understreker igjen at vi vil følge markedssituasjonen for Tele2 og Teletopia nøye.

Med hensyn til forholdsmessigheten av kravet, er PT for så vidt enig i at diskriminerende atferd til en viss grad kan avhjelpes gjennom prisreguleringsforpliktelser og/eller transparensforpliktelser. PT mener likevel at prisregulering og transparensforpliktelser i seg selv ikke vil være tilstrekkelig til å unngå prisdiskriminering og annen diskriminerende atferd. Ettersom PT går inn for maksimalpriser kombinert med glideskalaer vil det være større muligheter for prisdiskriminering enn ved krav om umiddelbart kostnadsorientert pris.

## **4.3 Offentliggjøring og standardtilbud**

### ***Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak***

PT har varslet at alle tilbyderne må offentliggjøre et standardtilbud for samtrafikk med nærmere fastsatt minimumsinhold. Tilbyderne vil også bli pålagt to måneders varslingsfrist ved endringer i tilbudet, noe som innebærer en utvidelse av den generelle fristen på én måned, jf. ekomloven § 2-4 andre ledd 1. punktum.

#### ***a) Innholdet i standardavtale***

##### ***Høringsinnspill***

**NetCom** setter spørsmålsteget ved behovet og grunnlaget for kravet om at standardavtalen skal inneholde ”bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå.” Når det gjelder behovet for en slik klausul, viser NetCom til at en ev. tvist vedrørende kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå vil måtte

søkes løst ved bruk av alminnelige privatrettslige regler og gjennom ordinær domstolsbehandling.

Uansett mener NetCom at det ligger utenfor ekomlovens virkeområde, og dermed utenfor PTs kompetanse etter ekomloven § 4-6, å pålegge NetCom å innta bestemmelser om kompensasjon i en standardavtale. Som begrunnelse for dette anfører NetCom (jf. e-post 27.6.05):

*Hvorvidt det skal betales kompensasjon ligger utenfor det tilsynet med hjemmel i ekomloven § 4-6, kan gi pålegg om. Bestemmelsen gjelder selve tjenesten og vilkår for levering av denne, ikke vilkår som inntreffer ved manglende levering. Det vises i denne sammenheng at SD tidligere har avgjort (vedtak 19.12.02) at spørsmålet om tilbakebetaling/kompensasjon ligger utenfor det tilsynet kan fatte vedtak om, herunder til at SD ikke har funnet grunn til å gå videre med forslag fra arbeidsgruppe om etablering av mulig hjemmel for tilbakebetaling/kompensasjon.*

*Spørsmål om kompensasjon er utelukkende et privatrettslig forhold mellom tilbyderne og ev. tvist vil kunne bringes inn for ordinære domstoler til avgjørelse på vanlig måte.*

### **PTs vurdering**

Det følger av ekomloven § 4-6 at PT kan pålegge aktører med sterk markedsstilling å utarbeide og offentliggjøre standardvilkår:

*Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å offentliggjøre spesifisert informasjon eller utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for elektroniske kommunikasjonsnett og –tjeneste. Plikten til å offentliggjøre spesifisert informasjon kan blant annet omfatte:*

*[...]*

*5. andre vilkår og betingelser for levering og bruk.*

Det er ikke nærmere spesifisert hva som omfattes av ”andre vilkår og betingelser”. Det kan imidlertid nevnes at for tilgang til LLUB og tilgang til offentlig telefontjeneste for sluttbrukere, er det i ekomforskriften tatt inn en skal-regel om at leveringsvilkårene skal inneholde bestemmelser om leveringstid og kompensasjon ved avvik fra avtalt leveringstid (jf. ekomforskriften §§ 1-7 og 2-5).

Etter PTs oppfatning tilsier dette at begrepet ”andre vilkår og betingelser for levering og bruk” også gir PT hjemmel til å pålegge tilbydere å innta bestemmelser om kompensasjon for manglende levering i markedene for terminering i mobilnett. Det må imidlertid foretas en vurdering av om et slikt pålegg er saklig og forholdsmessig, noe PT har gjort i analysen av marked 16 og ved vurderingen av virkemidler som skal anvendes i markedene for terminering i mobilnett. Etter PTs oppfatning er bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå et relevant og hensiktsmessig vilkår ettersom det må antas å redusere nettoperatorenes incentiver for forskjellsbehandling hva angår kvaliteten på termineringsproduktet. Bestemmelser om kompensasjon er derfor i samsvar med prinsipp 4 i PTs virkemiddeldokument.<sup>4</sup>

Når det gjelder NetComs henvisning til SDs vedtak av 19. desember 2002 (Telenors samtrafikkpriser), vil vi kort bemerke at dette gjaldt et noe annet saksforhold, nemlig om PT

---

<sup>4</sup> I PTs virkemiddeldokument pkt. 2.2.4 heter det: ”Prinsipp nr. 4. Forpliktelse skal pålegges slik at det gis incentiver til etterlevelse. Prinsippet innebærer at de særskilte forpliktelsene ved å etterleve forpliktelsene er større enn fordelene ved å bryte forpliktelsene. For å oppnå dette er det nødvendig å gi den regulerte tilbyderen sterke økonomiske incentiver til å etterleve forpliktelsene. Dette kan eksempelvis gjøres gjennom pålegg om løpende tvangsmulkt, bøter eller krav om tilbakebetaling av urettmessig vinning ved brudd på forpliktelsene.”

hadde plikt og mulighet til å treffe vedtak angående priser med tilbakevirkende kraft. Dette er etter PTs syn et helt annet spørsmål enn om PT har hjemmel til å pålegge bl.a. NetCom å utforme standardavtaler med nærmere bestemt innhold. Med hensyn til NetComs anførsel om at SD ikke har funnet grunn til å gå videre med forslag fra arbeidsgruppe om etablering av mulig hjemmel for tilbakebetaling/kompensasjon, vil PT også her bemerke at det dreier seg om et noe annet spørsmål enn det som behandles i varsel om vedtak på marked 16. Det kan også opplyses at SD jobber videre med spørsmålet om hjemmel for tilbakebetaling/kompensasjon, nå innenfor rammen av endringer av ekomloven og ekomforskriften.

#### **b) Varslingsfrist**

**NetCom** setter spørsmålsteget ved behovet og grunnlaget for PTs utvidelse av den generelle varslingsplikten etter ekomloven § 2-4 til to måneder. Under enhver omstendighet burde en slik utvidelse gjøres i form av forskrift, og ikke som enkeltvedtak.

**Telenor** har ingen innsigelser til at prisøkning og endring av produktet skal varsles andre tilbydere. Telenor uttaler imidlertid (s. 8):

*Imidlertid inngås samtrafikkavtaler mellom profesjonelle. Klausuler om varslingsplikt vil naturlig inngå i slike avtaler. Vi kan derfor ikke se at det er nødvendig med særskilte virkemidler på dette området. Post- og teletilsynet gjør heller ikke noen konkret vurdering av samtrafikkavtalenes betydning for varslingsplikt.*

Telenor anfører videre at varslingsplikten ikke kan gjelde ved prisreduksjoner, fordi dette ikke kan skape konkurranseproblemer for samtrafikkpartnerne så lenge disse får vite om prisreduksjonene samtidig. PT har heller ikke tidligere ment at dette er et konkurranseproblem.

#### **PTs vurdering**

Når det gjelder behovet for utvidelse av varslingsfristen, vises det til de vurderinger som er gjort i varsel om vedtak pkt. 8.3. Av hensyn til andre aktører og deres sluttbrukere anser PT det nødvendig at endringer i priser og avtalevilkår på grossistnivå varsles med to måneders frist. PT kan imidlertid være enig med Telenor at prisreduksjoner og øvrige endringer til gunst for kontraktspartnerne og deres sluttbrukere ikke trenger å varsles med to måneders frist. I tråd med tidligere PT-praksis vil slike endringer kunne skje umiddelbart, og vi ser at det er gode grunner for å videreføre dette.

Med en slik endring i PTs krav mener vi også at Telenors anførsel med hensyn til forholdsmessighet er imøtekommet. Selv om varslingsplikt er inntatt som del av standard samtrafikkavtaler per i dag, er ingen garanti for at det blir videreført. Etter PTs syn er det derfor nødvendig at det gjelder en to måneders varslingsfrist ved prisøkninger og andre endringer til ugunst for kontraktspartnerne og dennes sluttbrukere.

Når det gjelder NetComs anførsel om at utvidelse av varslingsfristen bør skje gjennom forskrift, vil PT bemerke at en utvidelse av fristen ikke er ment å gjelde generelt for alle tilbydere i alle markeder. I forbindelse med markeding i mobilnett gjelder pålegget kun fire navngitte selskaper, og det faller da etter vårt syn naturlig inn under et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 nr. 1 b).



## 5 Pris- og regnskapsregulering

### 5.1 Generelt

#### *Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak*

Prisregulering er behandlet i varselets kapittel 8.4. Der diskuteres først bakgrunnen for og nødvendigheten av prisregulering i de aktuelle markedene, deretter ulike metoder for prisregulering, som kostnadsorientering, benchmarking og pristaksregulering. Videre drøftes kostnadsregnskap og noen særskilte emner i tilknytning til kostnadsregnskap: Ramsey-prising, nettverkseksternaliteter og avkastningskrav. Deretter diskuteres prisregulering for de ulike tilbyderne med sterk markedsstilling.

#### *Høringsinnspill*

**Telenor** skriver at de kan være enig i PTs valg av pristaksregulering, men mener at PT har feil utgangspunkt ved prisreguleringen (s. 3):

*Telenor er imidlertid av den oppfatning at Post- og teletilsynets vurdering av termineringspris for de ulike aktører er basert på sviktende forutsetninger. En effektiv termineringspris er den pris som avspeiler kostnadene i et marked med fungerende konkurranse. Prisene i et konkurransemarked kjennetegnes bl.a. ved at de gjenspeiler underliggende kostnader og er de samme for alle aktører. Dette innebærer at Post- og teletilsynet må søke å finne den effektive termineringspris for aktørene forutsatt effektiv konkurranse i de respektive marked. Når denne termineringsprisen er etablert, vil tilsynet måtte vurdere om det foreligger særlige forhold som tilsier at ikke alle aktører pålegges denne termineringsprisen.*

Videre mener Telenor at en LRIC-modell kunne gitt det beste teoretiske grunnlaget for beregning av effektiv pris, men at (s. 9):

*[i] fravær av en slik analyse, er det etter Telenors oppfatning nærliggende å se hen til det prisenivået regulatørene i andre land har fastsatt i markeder som er sammenlignbare med det norske.*

Etter **NetComs** vurdering er den varslede prisreguleringen for streng (s. 3):

*Det varslede vedtaket er uforholdsmessig tyngende for NetCom, og kan ikke gjøres gjeldende etter sitt nåværende innhold. Uforholdsmessigheten knytter seg til forholdet mellom inngrepets styrke og konsekvenser og inngrepets egnethet til å nå ekomlovens mål med reguleringen [...].*

Etter NetComs oppfatning er dette varselet om vedtak urimelig og uforholdsmessig. Et vedtak i tråd med varselet vil heller ikke være tråd med det formålet som presiseres at ligger til grunn for reguleringen, herunder oppnåelse av de incentivvirkninger som prisreguleringsmodellen er tenkt å ha.

**Konkurransetilsynet** synes ikke å være enig i at den varslede prisreguleringen er for streng (s.1):

*Vi er derfor enige i at det er ønskelig med en streng prisregulering som gir incentiver til effektiv bruk av eksisterende nett og incentiver til vedlikehold, oppgradering og investeringer i nett.*

### ***PTs vurdering***

PT mener at det er nødvendig med regulering av Telenor og NetComs mobiltermineringspriser. Ved å pålegge Telenor og NetCom pristaksregulering hvor prisreduksjonen tas ut over tid ("glideskala"), forsøker PT å balansere de positive og negative effektene av prisreduksjonen. Operatørene gis tid til å redusere prisene, mens de positive virkningene av mer effektive priser utsettes noe. Alternativet kunne vært å gå direkte til kostnadsorienterte nivå.

Innenfor dette varselets tidshorisont tillates NetCom også et høyere prisnivå enn Telenor på grunn av ulikheter i kostnader mellom de to tilbyderne. Dette er forskjellig fra hva f.eks. PTS (det svenske tilsynet) har tillatt i Sverige, der alle prisene for de største tilbyderne er lagt på nivå med den tilbyderen som har høyest kostnader. Det nivået er lavere enn nivået i dette vedtaket overfor NetCom. På denne bakgrunn kan ikke PT se at prisreguleringen er urimelig og uforholdsmessig overfor NetCom.

Når det gjelder Telenors anførsel om at en må søke å finne "den effektive termineringspris for alle aktørene forutsatt effektiv konkurranse i de respektive marked", vil PT i vedtaket fastholde det utgangspunktet som er i varselet. Ved regulering står en overfor fire separate termineringsmarkeder med fire ulike sett av produksjonsmidler og forskjellige kostnadsstrukturer. Det er dermed fire termineringspriser som eventuelt skal reguleres til formålstjenelige nivå, og ikke nødvendigvis til én effektiv pris slik Telenor ser ut til å mene. PT er enig i at det generelt er gode grunner til på lengre sikt å etterstrebe like termineringspriser. Imidlertid er det opplagt at det også kan være gode grunner til å tillate forskjellige priser i kortere eller lengre perioder, f.eks. på grunn av kostnadsforskjeller. PT vil derfor opprettholde sitt utgangspunkt for prisregulering i vedtaket.

PT vil også understreke at tidshorisonten for dette vedtaket er frem til 1. januar 2007 og at PT allerede neste år vil varsle revidering av reguleringen av marked 16. I den forholdsvis korte tidshorisonten for dette vedtaket skal NetComs priser reduseres signifikant mer enn Telenors priser, både absolutt og relativt.

PT vil i det følgende behandle de mest sentrale enkelte tema knyttet til prisregulering, f.eks. LRIC og kostnadsforskjeller mellom Telenor og NetCom.

## **5.2 Kostnadsregnskap**

Kapittel 8.4.2 i varselet omhandler kostnadsregnskap, herunder fordeling av felleskostnader og avkastningskrav.

### **5.2.1 Ramsey-prising**

#### ***Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak***

PT diskuterer fordeling av felleskostnader etter prinsipper for Ramsey-prising, det vil si fordeling på bakgrunn av priselastisiteter for etterspørsel. PT konkluderer med at slik fordeling ikke kan godtas på bakgrunn av metodens kompleksitet og lite eller ingen konkrete erfaringer fra andre tilsyn. Metoden kan også være skadelig fra et konkurranseperspektiv fordi konkurranseutsatte tjenester ofte vil ha høy etterspørselastisitet og dermed i liten grad bli belastet med felleskostnader. Dette kan resultere i lave priser på disse tjenestene, som kan vise seg å bli for lave for eksisterende og potensielle konkurrenter.

### **Høringsinnspill**

NetCom gjentar i sitt høringsinnspill den teoretiske argumentasjonen omkring Ramsey-prinsippet som ble presentert ved fremleggelse av produktregnskapet for 2003.

**Konkurransetilsynet** støtter PTs vurderinger (s. 1):

*Da Ramsey-prising av felleskostnader er en kompleks metode som blant annet krever tilgang til priselastisitet, slutter Konkurransetilsynet seg til at det er lite hensiktsmessig å bruke denne metoden.*

**Telenor** kommenterer ikke metode for fordeling av felleskostnader.

### **PTs vurdering**

PT er klar over at det eksisterer teoretiske argumenter for fordeling av felleskostnader etter prinsipper for Ramsey-prising i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Men de praktiske problemene knyttet til bruk av denne metoden gjør at, så vidt PT kjenner til, har ingen andre tilsyn tatt i bruk metoden. PT tolker det også slik at NetCom er tilbøyelig til å være enig i at denne metoden ikke er godt egnet for fordeling av felleskostnader til terminering (s. 12):

*Hvis detaljregulering av priser er formålet, så kan en følgelig ha en viss forståelse for at de er tilbøyelige til å anbefale EPMU.*

PT ser på bakgrunn av ovenstående ingen grunn til å endre prinsipper for fordeling av felleskostnader.

## **5.2.2 Avkastningskrav**

### **Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak**

PT legger til grunn at kalkulatoriske rentekostnader 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.

I følge en analyse utarbeidet for PT bør et avkastningskrav for NetCom før skatt være om lag 13 %, basert på dagens rentenivå.<sup>5</sup>

### **Høringsinnspill**

**NetCom** (s. 4):

*PT har lagt til grunn et for lavt avkastningskrav. PT har bygget på 13 %, basert på en rapport av professor Thore Johnsen. Ved å ta utgangspunkt i Johnsens vurdering og justert denne for forhold som ikke her hensyntatt av professor Johnsen, er NetCom berettiget et betydelig høyere avkastningskrav - inkludert et tapstillegg på 4 % og en likviditetspremie på 2 – 4 % i tillegg til høyere risikopremie og forretningsbeta.*

**Telenor** kommenterer ikke PTs vurderinger knyttet til avkastningskravet.

### **PTs vurdering**

Det varslede pristaket vil i følge produktregnskapstallene fra NetCom og Telenor innebære en avkastning som overstiger kravet som er angitt i analysen PT har innhentet. Argumentasjonen fra NetCom vil dermed ikke få avgjørende betydning for nivået på den varslede pristaksreguleringen.

---

<sup>5</sup> T. Johnsen: Kapitalkostnad for norske mobilskapet, 2005, side 1.

PT har likevel fulgt opp innspillene fra NetCom, kommentarer til deres innvendinger finnes i separat notat.<sup>6</sup>

### 5.2.3 Nettverkseksternaliteter

#### *Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak*

I kapittel 8.4.3 i varsel om vedtak ble såkalte nettverkseksternaliteter diskutert, det vil si den nytte eksisterende abonnenter oppnår når en annen person beslutter å tegne abonnement. PT konkluderte med at det i Norge på nåværende tidspunkt ikke er grunnlag for generelt å gjøre et påslag for nettverkseksternaliteter på kostnadsgrunnlaget for mobilterminering. Dette begrunnes i hovedsak med at mobiltettheten i Norge nå er så høy at det er lite relevant å argumentere for påslag for nettverkseksternaliteter ut fra nytten av å øke størrelsen på den totale kundemassen.

#### *Høringsinnspill*

**NetCom** skriver i sitt høringsinnspill at det etter deres syn skal inkluderes et påslag for nettverkseksternaliteter og viser til tidligere redegjørelse for dette i forbindelse med NetComs produktregnskap.

**Telenor** kommenterer ikke PTs vurdering vedrørende nettverkseksternaliteter.

#### **Konkurransetilsynet:**

*Sett på bakgrunn av dagens høye mobilpenetrasjon i Norge synes det ikke urimelig å se bort fra eventuelle nettverkseksternaliteter.*

#### *PTs vurdering*

PT har foretatt en vurdering av NetComs argumentasjon tidligere og gitt klart uttrykk i brev til NetCom<sup>7</sup> for at det ikke synes å være grunnlag for å gjøre et påslag for nettverkseksternaliteter i kostnadsgrunnlaget for mobilterminering. Dette skyldes i hovedsak svært høy mobilpenetrasjon. Dersom PT hadde konkludert med at det burde tas hensyn til nettverkseksternaliteter, ville påslaget uansett være så lite at de ikke ville påvirke den varslede pristaksreguleringen. Nye tall for mobiltettheten i Norge underbygger konklusjonene, mobiltettheten var ved utgangen av 2004 102 %.<sup>8</sup> PT har på bakgrunn av ovenstående ikke endret sin konklusjon angående nettverkseksternaliteter.

## 5.3 Metode for prisregulering

#### *Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak*

I varselet vurderer PT metoder som kostnadsorientering, benchmarking og pristaksregulering, og kommer til at pristaksregulering er mest formålstjenelig.

#### *Høringsinnspill*

**Telenor** (s. 9) slutter seg til PTs valg av pristaksregulering som reguleringsprinsipp når en først velger å regulere mobiloperatørens termineringspris. Telenor skriver videre (s. 9):

*Prisregulering kan gjennomføres basert på ulike prinsipper. Tilsynets valg av pristaksregulering synes hensiktsmessig sett i forhold til situasjonen i det norske markedet. Reguleringen vil kunne implementeres relativt raskt, og er videre relativt lite byrdefull for både aktører og tilsynet.*

<sup>6</sup> Thore Johnsen, Avkastningskrav fra NetCom – Kommentarer til tilsvarende fra NetCom, juni 2005.

<sup>7</sup> Saksnummer 200404709

<sup>8</sup> Det norske telemarkedet 2004, PT, side 9

*Ved å velge et riktig nivå på pristaket samt en tilstrekkelig lang reguleringsperiode vil denne reguleringen bidra til lave priser, forutsigbarhet for aktørene, samt incentiver til effektivisering og investeringer.*

**Konkurransetilsynet** er enig i at pristak kan benyttes i dette markedet (s. 2):

*I så måte kan pristak være et alternativ. Dette kan gi lave reguleringskostnader, høy forutsigbarhet og incentiv til effektivisering.*

PT har ikke mottatt ytterligere kommentarer på bruk av pristaksregulering.

#### **PTs vurdering**

PT vil ikke gjøre endringer med hensyn på valgt metode for prisregulering.

## **5.4 Fastsettelse av pristaket**

### **5.4.1 Generelt**

#### **Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak**

PT skriver i varselet at utforming av pristak må gjøres på bakgrunn av en helhetlig vurdering hvor flere forhold tas i betraktning.

#### **Høringsinnspill**

**Telenor** (s. 12) skriver at det ikke er mulig å følge eller etterprøve PTs resonnement knyttet til fastsettelse av termineringspriser:

*Det er heller ikke mulig å følge – eller etterprøve - Post- og teletilsynets resonnement knyttet til fastsettelsen av termineringspris for de ulike aktørene, som i følge Post- og teletilsynet er foretatt basert på en ”helhetlig, skjønnsmessig vurdering”. Post- og teletilsynet nevner en rekke momenter, og konkluderer med at tilsynet ”etter en helhetlig vurdering ... er kommet frem til...” Det er således ikke av varselet om vedtak mulig å slutte hvilken vekt Post- og teletilsynet har tillagt de ulike forhold, jf. s. 44-46.*

*En ytterligere svakhet knyttet til den manglende beregningsmodell og analyse av effektiv pris er at den fremtidige prisfastsettelsen fremstår som åpen og uforutsigbar. Tilsynet anfører at det ”tar sikte på å komme med et nytt vedtak om prisregulering som skal gjelde fra 1. januar 2007, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering”. Det fremgår imidlertid ikke hva som skal danne grunnlag for dette prisvedtaket.*

#### **PTs vurdering**

PT tar Telenors kommentarer om mangel på transparens og etterprøvbarehet til etterretning. PT er enig i at det bør tydeliggjøres bedre hvilke forhold som har vært av størst betydning for fastsettelse av pristaket og hvilken vekt øvrige forhold er tillagt. PT har lagt større vekt på dette i vedtaket. Allikevel er det opplagt at den konkrete prisfastsettelsen i dette tilfellet må bygge på skjønn og baseres på en helhetlig vurdering av flere momenter. Grunnen er blant annet at det ikke er utviklet noen LRIC-modell for de norske mobiltilbyderne.

Produktregnskap fra NetCom og Telenor for 2004 ble oversendt til PT 1. juli 2005. Vedtaket er oppdatert med tallene fra 2004. Det er imidlertid ingen dramatiske endringer i tallgrunnlaget, og det påvirker dermed ikke nivåene i pristakene..

### **5.4.2 Forhold av betydning for fastsettelse av pristaket**

Nedenfor listes forhold PT har nevnt i varselet av betydning for fastsettelse av pristaket etterfulgt av høringsinnspill fra Telenor, NetCom og Konkurransetilsynet.

#### 5.4.2.1 Kostnader og resultater for samtrafikk/terminering hos henholdsvis Telenor og NetCom

**NetCom** skriver at bruken av Telenors og NetComs produktregnskaper ikke er problematisert (s.11):

*PT er vel kjent med betydelige problemer forbundet med periodiseringen av inntekter og kostnader, noe som gjør det svært diskutabelt om informasjonen fra produktregnskapet i 2003 kan benyttes isolert.*

NetCom argumenterer videre med at PT ikke har tatt høyde for selskapets negative akkumulerte kontantstrøm (s.18):

*Etter NetComs vurdering har ikke PT i denne sammenheng verken tatt hensyn til forhistorien som viser at NetCom i konsesjonsperioden ikke har hatt en positiv akkumulert kontantstrøm, eller til at NetCom, som eneste utfordrer til Telenor, holder på med et ressurskrevende og kostbare teknologiskiftet fra 2G til 3G.*

**Telenor** mener at en LRIC-modell ville gitt det beste teoretiske grunnlaget for beregning av ”effektiv pris” (s. 9):

*En LRIC-modell kunne gitt det beste teoretiske grunnlaget for beregning av effektiv pris. I fravær av en slik analyse, er det etter Telenors oppfatning nærliggende å se hen til det prisnivået regulatørene i andre land har fastsatt i markeder som er sammenlignbare med det norske.*

Telenor skriver videre (s. 12):

*Kommisjonen har anbefalt bruk av en LRIC-modell i dette markedet, dersom det reguleres, og dette er fulgt opp av en rekke land. De fleste av disse regulatørene har således benyttet en LRIC-modell som grunnlag for en beregning av effektiv termineringspris (f eks UK, Sverige), og har videre lagt denne termineringsprisen til grunn for samtlige aktører i markedet, dog justert for ulikheter mellom GSM 900 og GSM 1800. Det er således ikke innrømmet noen overgangsperiode.*

*Telenor slutter seg til at en LRIC-modell vil kunne gi det teoretisk beste grunnlaget for beregning av effektiv pris. Post- og teletilsynet har ikke utarbeidet en LRIC-modell for terminering i norske mobilnett.*

**Konkurransetilsynet** kommenterer kostnadsgrunnlaget som følger (s.2):

*Dersom det er lite trolig med økt konkurranse om terminering av tale i mobilnett, bør det på sikt vurderes å innføre LRIC som reguleringsmetode. Ved bruk av LRIC vil prisreguleringen kunne simulere effektene av konkurranse i et marked og gi incentiv til effektivisering.*

#### **PTs vurdering**

PT er enig med at det er svakheter knyttet til bruk av Telenor og NetComs produktregnskaper ved fastsettelse av pristaket. Videre er PT enig med Telenor og Konkurransetilsynet i at en LRIC-modell kunne gitt et godt grunnlag for beregning av effektive priser for de ulike tilbyderne. PT har imidlertid ikke en slik LRIC-modell for mobilterminering per i dag. En LRIC-modell er kostbar å utvikle, men PT vurderer for tiden om det skal utvikles en modell for ett eller flere av ekommarkedene i Norge. I mangel av en slik modell har PT basert seg på tallene fra Telenor og NetComs kostnadsregnskap. PT har sett hen til det prisnivået tilsynsmyndighetene i andre land har fastsatt i markeder som er sammenlignbare med det

norske. Dersom PT hadde basert seg ene og alene på tallene i kostnadsregnskapet til Telenor, ville prisreduksjonen for Telenors vedkommende blitt betydelig større.

#### 5.4.2.2 Forventet trafikk- og kostnadsutvikling i perioden som velges for pristaksreguleringen.

PT nevner utvikling i trafikk og kostnader som et av flere forhold som er tatt i betraktning ved fastsettelsen av pristaket. PT forventer at enhetskostnadene reduseres som følge av økende trafikkvolum og effektivisering.

##### **Høringsinnspill**

**NetCom** er svært kritiske til disse forventningene (s.6):

*PTs oppfatninger om forventet trafikk og kostnadsutvikling i perioden er dels feilaktige, overvurderte eller svært usikre – og dessuten gitt for stor vekt.*

Videre bruker NetCom forholdsvis mye plass på å skrive om selskapets effektivitet (bl.a. s. 18):

*Internasjonale undersøkelser viser at NetCom er blant de mest effektive mobilsekskapene i Europa jf. vedlegg 1. NetCom mener således at det ikke er rom for effektivitetsforbedringer i den størrelsesorden som følger av PTs reguleringsforslag.*

##### **PTs vurdering**

Prognoser fra NetCom og Telenor viser at selskapene selv forventer trafikkøkning for 2005 og 2006. Fallende enhetskostnader ved volumøkning ser ut til å være et kjent forhold også for NetCom som skriver i sitt høringsinnspill (s.11):

*Nettverkseier har typisk båret en tung investering, og de variable kostnadene er derfor svært lave. Det betyr at disse selskapene er svært tjent med at det samlede trafikkvolumet i mobilmarkedet øker.*

Og videre:

*Gevinstene av volumvekst i markedet er følgelig svakere for nettleier enn for netteier.*

Hovedhensikten med pristaksreguleringen har for PT vært å skape forutsigbarhet samt å redusere prisene ned mot et kostnadsorientert nivå. Forventningene til trafikk og kostnadsutvikling har ikke hatt avgjørende betydning for fastsettelse av pristaket. NetCom vil, uavhengig av forventningene til økt trafikk og reduserte enhetskostnader, få en rimelig avkastning ved det fastsatte pristaket. PT har lagt til grunn et forsiktighetsprinsipp ved fastsettelse av pristakene. PT har ikke stilt tvil til NetComs effektivitet, men PT konstaterer at det basert på produktregnskapstallene for 2003 og 2004 er rom for prisreduksjon for å bringe prisene ned mot et kostnadsorientert nivå. Dersom NetCom derimot gjennomfører effektivitetstiltak eller som forventet kan dra nytte av ytterligere stordriftsfordeler, vil eventuelle gevinster tilfalle NetCom i løpet av pristaksperioden.

#### 5.4.2.3 Prisene og prisutviklingen i andre EU/EØS-land

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.

##### **Høringsinnspill**

**NetCom** er kritiske til å sammenlikne nivå på termineringsprisene mot for eksempel Sverige og Storbritannia (s.17):

*PTs benchmarking av NetComs termineringspris mot prisnivået i Storbritannia og Sverige er lite nyansert. I motsetning til i Norge, finnes det i begge disse landene flere enn to likeverdige mobilnett, flere jevnbyrdige mobiltilbydere og langt høyere befolkningsgrunnlag. I tillegg er mobilnettene der på lang nær bygd ut i samme omfang som i Norge, det til tross for langt mindre utfordrende topografi.*

**Telenor** på sin side mener at det er riktig å trekke sammenligninger med Sverige og se hen til den symmetriske prisreguleringen PTS har valgt for det svenske marked 16 (s. 14):

*Det har blitt anført at det svenske markedet er så vidt forskjellig fra det norske at en ikke kan trekke slutninger fra prisreguleringen i det svenske til det norske markedet, og videre at det norske markedet er mer asymmetrisk enn det svenske, noe som skal kunne forklare at en i Sverige har valgt resiprok regulering, mens en i Norge bør ha differensierte termineringspriser. Asymmetriene er imidlertid sammenlignbare. TeliaSonera har 45-50 % markedsandel og Vodafone 15-20 % markedsandel. TeliaSonera er m.a.o. om lag 2,5 ganger større enn Vodafone. Forholdstallet mellom Telenors mobilvirksomhet og NetCom er lavere. Det kan således anføres at det svenske markedet er mer asymmetrisk enn det norske. Videre har Vodafone 1,4 millioner abonnenter, mens NetCom har 1,35 millioner abonnenter. De to aktørene er således størrelsesmessig sammenlignbare.*

### **PTs vurdering**

PT er klar over at forhold som for eksempel topografi, befolkningsgrunnlag og urbanisering må hensyntas ved benchmarking mellom ulike land. Dersom prisreguleringen var basert på benchmarking alene, ville dette vært problematisert i langt større grad.

For NetCom er imidlertid produktregnskapet utgangspunktet for fastsettelse av pristaket og benchmarking mot andre land har i mindre grad vært en del av totalvurderingen. PT mener imidlertid at det i tillegg ikke vil være urimelig å se hen til termineringsprisene i Sverige. Som Telenor nevner har for eksempel Vodafone en kundemasse som kan tilsvare NetComs, og effekten av eventuelle stordriftsfordeler vil antakelig dermed være sammenliknbare. Men PT er samtidig klar over at forskjeller i f.eks. den totale markedsstrukturen og nettverksdekning kan problematisere prissammenlikning.

### **5.4.3 Perioden for pristaksreguleringen**

PT varslet for NetCom og Telenor at pristaksreguleringen ville gjelde for perioden frem til 31. desember 2006.

#### **Høringsinnspill**

**NetCom** mener tidsperioden som pristaket strekker seg over, bør økes (s. 18):

*[...] under enhver omstendighet ikke er mulig å gjennomføre en så stor effektivitetsforbedring på så kort tid som PT foreslår for å dekke inn den fulle resultateffekten. Produktivitetsforbedrende tiltak krever ofte økt ressursinnsats på kort sikt og gir gevinster først over tid. Etter NetComs vurdering er det grunn til å tro at gevinstene først vil materialiseres over en lengre tidshorisont enn de 18 månedene som PT foreslår. Internasjonalt har en ved tilsvarende reguleringsforslag benyttet en periode på 5 år, noe som av fagøkonomer har blitt kritisert at er for kort fordi det kan lede til regulatorisk trunkering av avkastningen til de mer langsiktige investeringene.*

**Telenor** kommenterer ikke perioden pristaket strekker seg over.

### **PTs vurdering**

NetCom var pålagt et krav om kostnadsorienterte priser for samtrafikk under tidligere regulering. NetCom har også vært klar over at PT ikke aksepterer påslag for nettverkseksternaliteter og fordeling av felleskostnader etter prinsipper for Ramsey-prising



siden behandlingen av produktregnskapet for 2003. PT skrev i brev til NetCom 3. november 2004 at PT i den videre bruk av produktregnskapet vil se bort fra de nevnte forhold. På denne bakgrunn ser ikke PT noen grunn til at et krav om reduserte termineringspriser skal komme overraskende på NetCom.

Produktregnskapstallene viser at en prisreduksjon er nødvendig for å bringe prisene nedover mot et kostnadsorientert nivå, og PT ser ingen grunn til at NetCom behøver lenger tid enn perioden som er lagt til grunn i varselet for å foreta den aktuelle prisreduksjonen.

#### **5.4.4 Nominelle priser**

##### ***Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak***

I varselet er maksimalprisene for perioden frem til 31. desember 2006 oppgitt i nominelle størrelser.

##### ***Høringsinnspill***

**Telenor** er kritiske til at prisene oppgis i nominelle størrelser (s. 21).

*Post- og teletilsynets foreslåtte pristak er nominelle priser mens vi i andre land typisk ser at regulering er spesifisert i realpriser. Med realpriser menes pris når en korrigerer for inflasjon. Det synes svært urimelig at norske operatører skal eksponeres for inflasjonsrisiko på denne måten, og det kan heller ikke være hensikt med reguleringen at dette skal være tilfellet. Inflasjonsraten i Norge er for tiden svært lav, og derfor fremstår denne risiko som lav, men det foreligger ingen garanti for at denne situasjonen er stabil.*

*Det burde derfor sterkt vurderes å sette pristaket i realpriser og deretter spesifisere hvilken indeks som skal brukes for å måle inflasjonsraten. Det har sannsynligvis ingen praktisk betydning, er ikke vanskelig å implementere eller overvåke og det eliminerer en urimelig usikkerhet for de regulerte operatørene.*

PT har ikke mottatt kommentarer fra andre tilbydere på bruk av nominelle priser.

##### ***PTs vurderinger***

PT har vurdert å benytte realpriser ved fastsettelse av pristak i marked 16, men finner av flere årsaker at dette er lite hensiktsmessig. Først og fremst er det usikkert hvilken indeks som er mest relevant å benytte i dette markedet. Konsumprisindeksen (KPI) viser prisutviklingen på varer og tjenester som brukes av private husholdninger. Denne må antas å være lite relevant for kostnadsutviklingen for terminering.

Den varslede pristaksperioden er også relativt kort i denne sammenheng. Perioden fra første prisreduksjon skal tre i kraft og frem til 31. desember 2006, er ikke lenger enn 15 måneder. I denne perioden er det svært usannsynlig at inflasjonen vil være av vesentlig betydning. PT vil derfor beholde nominelle priser i vedtaket. PT kan endre vedtaket på dette punktet dersom uforutsette og utenforliggende forhold skulle oppstå.

### **5.5 Prisene for samtrafikktilknytning**

##### ***Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak***

Priser for samtrafikktilknytning skal i utgangspunktet settes etter kommersielle forhandlinger mellom partene og har til nå ikke vært gjenstand for vedtak eller liknende fra myndighetene. PT ser imidlertid at prisene kan gi opphav til konkurranseproblemer, spesielt relatert til samtrafikknektelse og mener derfor det er behov for å fastsette prinsipp for prising. PT stiller ikke konkrete krav om prisene i varselet, men varsler både overfor Telenor og NetCom at prisene skal være kostnadsorienterte og ikke-diskriminerende.

### **Høringsinnspill**

**Tele2** mener at PT også må definere hva prisene for samtrafikktilknytning skal være (s. 2):

*For at en kostnadsorienteringsmodell på tilknytningsavgifter skal få en effekt, må PT definere hva de regulerte priser skal være. Eventuelt bør PT vurdere å innføre pristaksmodell også for samtrafikktilknytning. Tele2 vil poengtere at det er store forskjeller mellom bl.a. Telenor Mobils pris på primærsystemaksess og NetComs pris for det samme produkt. Det kan derfor ta lang tid, med lite forutsigbarhet, før en riktig kostnadsorientert pris foreligger dersom PT kun sier hva modellen skal være uten ytterligere presiseringer.*

PT har ikke mottatt ytterligere høringsinnspill vedrørende priser for samtrafikktilknytning.

### **PTs vurdering**

PT har ikke tidligere hatt klager på priser for samtrafikktilknytning og har i dag heller ikke et relevant kostnadsgrunnlag for fastsettelse av kostnadsorienterte priser. Som nevnt innledningsvis er utgangspunktet at prisene skal settes etter kommersielle forhandlinger mellom partene. Dersom det i fremtiden oppstår tilfeller hvor slike forhandlinger ikke fører frem eller PT mottar klager, vil vi komme tilbake til de konkrete vurderingene omkring prisnivået.

## **5.6 Konkret prisregulering for Telenor**

### **5.6.1 Prisenivået**

#### **Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak**

Etter en helhetlig vurdering av flere forhold konkluderer PT i varselet med at Telenor kan og bør redusere sin termineringspris. PT fastsetter maksimalpriser for perioden frem til 31. desember 2006. Første prisreduksjon varsles til 1. oktober i år hvor prisen beregnet for en to minutters samtale skal reduseres fra dagens 73 øre til 68 øre per minutt. Deretter skal prisen reduseres ned til 65 øre fra 1. juli 2006.

### **Høringsinnspill**

**Telenor** sier seg ikke uenig i det nivået som PT har varslet for Telenor og skriver blant annet (s. 9):

*Prisenivået i Sverige er også godt i samsvar med det prisnivået Ofcom har fastsatt i Storbritannia. Dette prisnivået er også noenlunde i samsvar med det prisnivå Post- og teletilsynet har pålagt Telenor i varsel om vedtak. Telenor har således ikke vesentlige innvendinger til tilsynets fastsettelse av pristak, selv om tilsynets fastsettelse er basert på sviktende grunnlag.*

**Konkurransetilsynet** har ingen direkte innsigelser til foreslått nivå for Telenor, men understreker viktigheten av at pristaket ikke settes for høyt. Da dette kan innebære at aktørene kan sette en høy pris da etterspørselen etter termineringstjenester er forholdsvis uelastisk (s. 3):

*I utkastet opplyses det at Telenor Mobils termineringskostnader sannsynligvis er lik om lag halvparten av selskapets termineringspris. Å sette pristaket lik dagens termineringspris synes derfor å gi Telenor Mobil en betydelig margin.*

Ingen av de andre høringsinstansene har kommentert den varslede reguleringen for Telenor.

### ***PTs vurdering***

PT merker seg at Telenor ikke har vesentlige innvendinger til tilsynets fastsettelse av pristak for selskapet. PT har i vedtaket klargjort at pristaket for Telenor i stor grad er fastsatt med tanke på å være i samsvar med prisnivået i Storbritannia og Sverige, selv om prisene ikke er satt etter en formell benchmarking. Telenors priser er også satt for å bringe prisene ned mot et kostnadsorientert nivå, gitt den informasjonen PT i dag har om Telenors kostnader ved terminering i mobilnett.

Telenors kommentarer til at alle operatører i markedet skal pålegges samme effektive pris, kommenteres under vurderingen av konkret prisregulering for NetCom.

## **5.6.2 Kravet til kostnadsregnskap**

### ***Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak***

PT varsler at Telenor og NetCom pålegges å føre kostnadsregnskap for samtrafikk/terminering på mobilområdet.

### ***Høringsinnspill***

**Telenor** argumenterer for at et slikt krav er lite hensiktsmessig under pristaksreguleringen (s. 20):

*Å kreve innsending av kostnadsregnskap samt å føre tilsyn med markedet innenfor perioden da pristaket gjelder, undergraver de gode incentivene som reguleringen medfører. Dette fordi å føre tilsyn medfører at det åpnes for revisjon av pristaket innenfor perioden. En revisjon vil kunne medføre strengere reguleringen og incentiveeffekten ødelegges. Dersom Post- og teletilsynet ønsker å binde seg til å ikke fravike pristaket er innsending av produktregnskap ren sløsing. Aktørene i markedet bruker betydelige ressurser på å lage et slikt regnskap, Post- og teletilsynet vil måtte forholde seg til det osv.*

**Konkurransetilsynet** mener derimot det er fornuftig å pålegge krav om kostnadsregnskap (s.1):

*Tatt i betraktning Telenor Mobils og NetComs markedsposisjon synes det fornuftig og også å pålegge disse selskapene ikke-diskriminerende vilkår og prisregulering som inkluderer utarbeidelse av kostnadsregnskap.*

**NetCom kommenterer** ikke forpliktelsen om kostnadsregnskap i sitt høringssvar.

### ***PTs vurdering***

PT er enig med Telenor at incentivene ved pristaksregulering reduseres dersom det åpnes for revisjon av pristaket i den planlagte perioden. Det er heller ikke PTs intensjon bak den varslede forpliktelsen om levering av kostnadsregnskap.

Det foreslåtte pristaket vil gjelde for en begrenset tidsperiode, i underkant av to år. PT vil deretter kunne fatte nytt vedtak om prisregulering som skal gjelde fra 1. januar 2007. Ved å ikke innhente kostnadsregnskap i denne perioden, vil PT miste nyttig informasjon om utviklingen i kostnadsnivået i perioden. Som nevnt har PT ikke tatt noen avgjørelse med hensyn på hva som vil være grunnlaget for en eventuell prisregulering f.o.m. 1. januar 2007, men utviklingen i kostnadsnivået kan tenkes å få betydning for reguleringen etter pristaksperioden. På denne bakgrunn ser PT det som lite hensiktsmessig å unnlate å innhente kostnadsregnskap for den relativt korte perioden pristaket gjelder for.

## 5.7 Konkret prisregulering for NetCom

### 5.7.1 Prisenivået til NetCom

#### *Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak*

PT varsler at NetComs termineringspris skal reduseres fra dagens 101 øre til 91 øre fra 1. oktober 2005, deretter ned til 83 øre fra 1. juli 2006. Ved fastsettelse av prisnivåene i perioden er det hovedsakelig tatt utgangspunkt i produktregnskapet til NetCom. PT har sett bort fra avkastning på ikke-kapitalrelaterte kostnader, nettverkseksternaliteter og kostnader fordelt etter prinsipper for Ramsey-prising.

Under den varslede prisreguleringen vil NetCom få beholde en høyere termineringspris enn Telenor, men forskjellen vil reduseres fra 38 % til 28 % i perioden.

#### *Høringsinnspill*

**NetCom** skriver i høringsinnspillet at selskapets termineringspris er kostnadsorientert. NetCom bestrider de reduksjoner PT har gjort i NetComs produktregnskap som premiss for forhåndsvarselet.

NetCom er også kritiske til at prisreduksjonen er større for NetCom enn for Telenor (s. 16):

*Så lenge konkurransesituasjonen i det norske mobilmarkedet ser ut som den gjør – med om lag 70 % markedsandel for Telenor på nettverksnivå - må NetCom fortsatt tillates å ta en høyere termineringspris enn Telenor. NetCom har som flere ganger nevnt tidligere, bygget et like omfattende mobilnett som Telenor, til tross for at NetCom har langt færre kunder enn Telenor. Etter NetComs vurdering er det ikke saklig grunnlag for å pålegge NetCom en prisreduksjon som både er absolutt og prosentvis større enn den varslede prisreduksjonen for Telenor.*

**Telenor** bruker derimot store deler av sitt høringsinnspill til å argumentere mot asymmetrisk regulering av Telenor og NetCom og for at alle tilbydere bør pålegges samme termineringspris (s. 10):

*En effektiv termineringspris er den pris som avspeiler kostnadene i et marked med fungerende konkurranse. Prisene i et konkurransemarked kjennetegnes bl.a. ved at de gjenspeiler underliggende kostnader og er de samme for alle aktører. Dette innebærer at tilsynet må søke å finne den effektive termineringspris for aktørene forutsatt effektiv konkurranse i de respektive marked. Når denne termineringsprisen er etablert, vil tilsynet måtte vurdere om det foreligger særlige forhold som tilsier at ikke alle aktører pålegges denne termineringsprisen.*

Videre synes det som om Telenor mener at det kan trekkes i tvil at det er kostnadsforskjeller mellom de to selskapene (s.16):

*Post- og teletilsynet har valgt å regulere NetCom slik at selskapet gis anledning til å ta høyere priser enn hva Telenors mobilvirksomhet tillates. Dette skjer uten at det er påvist relevante kostnadsforskjeller for de to selskapene. Det er heller ikke påvist andre, relevante begrunnelser for forskjellsbehandlingen. Telenor kan ikke se at det foreligger grunnlag for en slik ulik behandling av de to aktørene, [...]*

Telenor trekker også i tvil om forskjeller i markedsandeler mellom Telenor og NetCom og stordriftsfordeler ved drift av mobilnett skal ha betydning for prisreguleringen (s. 13):

*Dersom drift av mobilnett i Norge skulle være kjennetegnet ved stordriftsfordeler så vil NetComs lavere markedsandel medføre høyere gjennomsnittskostnader. Hvis det er tilfellet, vil NetCom måtte søke å redusere vekten av de stordriftsfordeler en større aktør vil ha ved å produsere tjenestene like effektivt. Det er mulig ved å effektivisere nett- og*

*tjenesteproduksjonen. Det er imidlertid ikke opplagt at mobilvirksomhet i Norge er kjennetegnet ved stordriftsfordeler. Vi peker i denne sammenheng på at Telenor Mobil med sin høye markedsandel også har "stordriftsulempner", blant annet ved at selskapet har færre frekvenser pr. trafikk mengde enn NetCom. Dette medfører dyrere utbygging i trafikkintensive områder. Siden Post og teletilsynet ikke har foretatt beregninger av kostnadsorientert pris for aktører med ulik skala og med ulike frekvenser/dekningsforpliktelser, har en ikke grunnlag for å konkludere med hensyn til stordriftsfordeler. Det er følgelig ikke etablert noen sammenheng mellom markedsandel og kostnader.*

Telenor mener likevel det kan eksistere enkelte relevante kostnadsrelaterte argumenter for den asymmetriske prisreguleringen det legges opp til i varslet (s. 19):

*Det eksisterer enkelte argumenter som kan begrunne forskjeller i termineringspris. Disse argumentene er relatert til kostnadene ved terminering. For det første gjelder det variasjoner i spektrum (GSM 900, GSM 1800), som kan generere forskjell i kostnader ved produksjon av mobilsamtaler. Det gjelder videre variasjoner i kvaliteten på spektrum, som kan variere avhengig av hvilke frekvenser operatøren har fått tildelt. Til sist kan prisen operatøren har betalt for spektrum tilsi forskjeller i termineringspriser.*

*Post- og teletilsynet har imidlertid ikke gitt noen kostnadsrelatert begrunnelse for skjevreguleringen. Telenor kan ikke se at slike forutsetninger for en skjevregulering som nevnt ovenfor foreligger i de definerte termineringsmarkeder.*

**Teletopia** er også kritiske til den asymmetriske reguleringen mellom Telenor og NetCom:

*At Telenor Mobil har mer enn dobbelt så stor andel av mobiltrafikken som NetCom bør ikke være til forsvar for at deres termineringspris må være lavere enn NetComs. Telenor Mobil og NetCom etablerte seg på GSM omtrent samtidig, og på tidspunkt faktisk var tilnærmet like stor. Telenor Mobils trafikkandel forteller i realiteten hvor dyktige og suksessfulle de har vært i markedet, og bør ikke være et argument for at de skal ha lavere termineringspris enn NetCom så lenge de begge har en betydelig andel av total mobiloriginert trafikk. Videre vil det være konkurransevridende overfor Telenor Mobil at en likestilt aktør som NetCom skal få lov til å ha høyere termineringspriser, all den tid NetCom kan etablere konkurransefortrinn for avlevering av samtaler i annens mobilnett.*

### ***PTs vurdering***

PT har ved vurderingen av NetComs produktregnskap for 2003 konkludert med at nettverkseksternaliteter og fordeling av felleskostnader etter prinsipper for Ramsey-prising ikke kan aksepteres. Ved å se bort fra disse postene er det liten tvil om at produktregnskapstallene fra NetCom viser rom for en prisreduksjon i den størrelsesordenen som er i varslet.

NetCom vektlegger at prisreduksjonen for dem er både absolutt og prosentvis større enn prisreduksjonen for Telenor. Dette trenger imidlertid ikke nødvendigvis bety at det er et uforholdsmessig vedtak. Det kan også være et resultat av at prisen til NetCom i utgangspunktet har vært for høy og betydelig over Telenor Mobils termineringspris..

Til Telenors innspill om at termineringsprisene skal avspeile prisene i et konkurransemarked som blant annet er kjennetegnet av at de er samme for alle aktører, vil PT presisere at det her ikke er snakk om ett termineringsmarked. Det er fire individuelle markeder for terminering som høyst tvilsomt har lik kostnadsstrukturer.

Basert på den informasjonen PT sitter på, mener PT at det er relevante kostnadsforskjeller mellom Telenor og NetCom. At det eksisterer stordriftsfordeler knyttet til drift av mobilnett

støttes av rapporten fra Teleplan<sup>9</sup>, som klart viser forskjeller i enhetskostnad for aktører med ulik markedsandel. Telenor har også selv tidligere klart hevdet at det må antas at det er betydelige stordriftsfordeler innenfor mobilvirksomhet, og at det er rimelig å anta at Telenor Mobil har en mer kostnadseffektiv virksomhet enn andre mindre nettoperatører.<sup>10</sup> PT mener således det er relevant å ta hensyn til ulike kostnadsforhold i termineringsmarkedene ved fastsettelse av priser.

## 5.7.2 Konsekvenser av vedtak

### *Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak*

I kapittel 8.7 i varselet diskuterer PT antatte konsekvenser av virkemiddelbruken. Det er vanskelig å si noe sikkert om hvordan alle effektene av vedtaket vil bli, men PT gir generelle antagelser både for de etablerte og de nye tilbyderne og forbrukerne. PT konkluderer med at konsekvensene er i overensstemmelse med målsetningen som ligger til grunn for prinsipp 2 i ERGs og PTs virkemiddeldokumenter og kan ikke se at det er fare for betydelige utilsiktede konsekvenser.

### *Høringsinnspill*

**NetCom** mener konsekvensvurderingene er utilstrekkelige og mangelfulle (jf. NetComs høringsinnspill s. 14) og at analysen dermed ikke får preg av å være reelle konsekvensvurderinger. NetCom viser til at deres brutto inntektstap er høyere enn det PT opplyser og kommer med korrigerte tall basert på oppdaterte/prognostiserte trafikkvolum (s.15).

Videre mener NetCom at virkemiddelbruken vil føre til en betydelig svekkelse av NetComs konkurransevne og at selskapet vil bli skviset mellom den dominerende aktør og Tele2 (og eventuelt andre som etablerer seg i markedet, for eksempel 3 og Nordisk mobiltelefon).

NetCom gjentar også flere steder problemene de står ovenfor når det gjelder såkalt rebalansering, dvs. etter det PT forstår kompensasjon av inntektstapet fra redusert termineringspris gjennom inntektsøkning på andre produkter (s. 4):

*[...] det er nødvendig å analysere hvordan "rebalanseringen" kan skje (alternativet er effektivisering eller økning av andre priser for å kompensere for reduksjonen av termineringsprisen), og over hvilken tidsperiode dette kan gjøres. PT har ikke foretatt en slik vurdering. Behovet for rebalansering vil for NetComs del nødvendigvis gjøre en vesentlig lenger tilpasningsperiode enn i PTs varsel, og vesentlig lenger enn det den dominerende horisontalt integrerte aktøren Telenor kan gjøre.*

**Telenor** mener konsekvensene av den asymmetriske reguleringen er effektivitetstap for samfunnet og konkurransefortrinn for NetCom (s. 19):

*Det anses normalt som et konkurransefortrinn å tilby like priser (ikke differensiere mellom ulike trafikktyper). Gitt skjevreguleringen som tilsynet legger opp til vil NetCom kunne få en konkurransefordel i forhold til de andre aktørene i det norske markedet og særlig i forhold til Telenor siden Telenor Mobils termineringspris er regulert lavere enn NetComs. NetCom tildeles gjennom skjevreguleringen den unike fordel at de gis et kostnadsfortrinn.*

### *PTs vurdering*

PT er klar over at krav om reduserte termineringspriser er tyngende for NetCom, men PT mener likevel ikke at reguleringen i vedtaket er uforholdsmessig. Blant annet forventer PT at

<sup>9</sup> Teleplan, Kostnadselementer og kostnadsdrivere i mobile nettverk, mars 2005, s 12.

<sup>10</sup> Jfr. Telenors klage på vedtak om videresalgssavtale mellom Telenor Mobil og Sense, PTs saksdokument 01/08425-37

NetCom vil få en rimelig avkastning på sitt termineringsprodukt også etter prisreduksjonene. At NetCom vil oppleve redusert lønnsomhet som følge av reguleringen, skyldes etter PTs mening at termineringsprisen i dag er for høy i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk effektivt.

PT vil ikke kommentere hvordan NetCom kan holde inntektene sine på et konstant nivå. Dette vurderes til å være på siden av diskusjonen om virkemiddelbruk i det relevante markedet. Generelt kan det ikke være en forutsetning for regulering at den regulerte aktøren skal kunne holde sin lønnsomhet på et konstant nivå også etter reguleringen.

PT forventer at sluttbrukerpriser vil reduseres som følge av at mobiltermineringsprisene reduseres. Således er det realistisk at tapet for mobiltilbyderne vil medføre økt forbrukervelferd og økt samfunnsøkonomisk effektivitet. Dette er hovedbegrunnelsen med virkemiddelbruken, og PT kan ikke se at NetCom har kommet med gode argumenter for at dette ikke vil bli konsekvensen av vedtaket.

PT kan dermed ikke se at det gjennom høringsinnspillene er kommet frem nye vurderinger av konsekvenser av vedtak som gjør at den foreslåtte reguleringen ikke kan fastholdes.

## **5.8 Prisregulering for Teletopia**

### ***Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak***

PT mener i varselet at regulering av Teletopias priser på nåværende tidspunkt vil være uforholdsmessig tyngende og unødvendig. Ettersom Teletopia har en meget liten andel av det totale volum som terminerer i mobilnett, vil blant annet effekten av at termineringsprisen eventuelt ikke er satt til et effektivt nivå bli begrenset. PT skriver videre at det er prisdisiplinerende krefter i markedet som hindrer at Teletopia vil sette termineringsprisen for høyt. Dersom det skulle skje, vil termineringsvolumet etter hvert gå ned og Teletopia vil trolig miste kunder. PT vil imidlertid vurdere et krav om prisregulering i fremtiden ved en eventuell sterk volumvekst.

### ***Høringsinnspill***

**Teletopia** er enig i at virkemiddelbruken bør differensieres blant annet ut fra andel av totalmarkedet og at mobiloperatører som ikke har betydelig trafikkandel bør få sette egne termineringspriser fordi prisdisiplinerende krefter i markedet vil sørge for at disse prisene harmoniseres med øvrige operatører.

Teletopia mener imidlertid at markedsandeler i denne sammenheng bør beregnes ut fra mobiloriginert trafikk og ikke mobilterminert trafikk, da det etter deres oppfatning er beste måte å fastslå operatørens virkelige størrelse og markedsrett.

**NetCom** mener det er uheldig å regulere Tele2 og Teletopia annerledes enn NetCom (s. 5):

*Den regulatoriske forskjellsbehandlingen av NetCom i forhold til Tele2 og Teletopia, svekker NetComs stilling ytterligere, og vil ikke bidra til utvikling av bærekraftig konkurranse, bare til inntektsoverføring fra NetCom til Tele2 og Teletopias eiere. NetCom skvises med dette mellom den dominerende aktør, og Tele2 (og ev. andre, f.eks. 3 og Nordisk mobiltelefon, som vil komme til å etablere seg i markedet).*

Videre mener NetCom at de prisdisiplinerende mekanismene i markedet vil være større for et stort selskap enn lite (s.11):

*Hvis et lite selskap øker sin termineringspris, får det en svært begrenset betydning for det generelle prisnivået i bransjen, og dermed for etterspørselen rettet mot selskapets tjenester. For et stort selskap vil effekten på prisnivået være ikke-neglisjerbar, noe som gir incentiver til*

å være noe mer forsiktig med prisøkninger. Slik NetCom ser det, er PT upresis i sine vurderinger i forhold til ovennevnte.

**Telenor** er kritisk til at PT antar at enhetskostnaden for terminering vil være så høy for små tilbydere at et kostnadsorienteringskrav vil kunne være meningsløst (s. 17):

*Det vises [...] også til at enhetskostnaden vil være høyere for små tilbydere, sammenliknet med større. Det er heller ikke for Teletopia påvist at dette er tilfelle. Teletopia er i sin konsesjon pålagt svært begrensede dekningsforpliktelser og selskapet kan velge å begrense utbyggingen til de mest lukrative områdene. Det er følgelig ikke grunnlag for en slik antagelse som Post- og teletilsynet foretar, heller ikke for Teletopia.*

Telenor ønsker også ytterligere forklaring på hvordan PT kan påstå at det eksisterer prisdisiplinerende krefter i termineringsmarkedet (s. 18):

*Post- og teletilsynet ser også ut til å mene at det er prisdisiplinerende elementer i Teletopias termineringsmarked. Det er imidlertid ikke forklart nærmere hvordan denne mekanismen fungerer, det sies bare at hvis prisen settes høyt, vil termineringsvolumet over tid gå ned. Det er imidlertid ikke mulig å anta dette i termineringsmarkedet uten nærmere forklaring. Siden det er den som ringer som betaler termineringsprisen, og denne i begrenset grad kjenner størrelsen på dette priselementet, må det i så fall forklares hvordan Post- og teletilsynet mener at prismekanismen likevel fungerer i dette markedet.*

Telenor mener imidlertid at det kan argumenteres for at nystartede selskaper bør kunne ha en "nådeperiode" med regulering som avviker fra reguleringen overfor mer etablerte selskaper (s. 17):

*Dette er et argument som tilsier at nystartede selskaper i en kort, innledende fase skal kunne ta ut overpris. Denne perioden kan imidlertid kun være helt kortvarig og knyttet til etableringsfasen.*

Videre anfører Telenor at PTs forslag om å tidsavgrense en slik nådeperiode ut fra størrelsen på markedsandelen til tilbyderen åpenbart vil gi svært uheldige incentiver. På denne måten kan en liten aktør velge å legge markedsandelen sin akkurat under PTs grense og på den måten høste en monopolgevinst i uoverskuelig fremtid.

**Konkurransetilsynet** er enig i at det er ønskelig å behandle små og store mobilselskaper ulikt (s.1):

*Det er viktig at det legges til rette for at det kan bygges opp nettverksalternativer til Telenor Mobil og NetCom. Dette kan bidra til økt infrastruktur- og tjenestekonkurranse. Tilsynet har derfor ingen innvendinger mot at Tele2 og Teletopia kun pålegges å tilby samtrafikk-tjenesten terminering, å offentliggjøre og utarbeide standardavtale og å forhåndsvarsle nye tilbud.*

### **PTs vurdering**

Med kundevolumet Teletopia har i dag, mener PT det er gode grunner til å ikke å regulere deres termineringspris innenfor dette varslets tidshorisont. På linje med at NetCom får beholde høyere termineringspris enn Telenor, hovedsakelig begrunnet i ulikt kostnadsgrunnlag, vil også stordriftsfordeler rettferdiggjøre at mindre tilbydere som Teletopia får en mildere regulering.

Teleplan viser i sin rapport<sup>11</sup> at kostnaden per minutt for drift av nettverk 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.

---

<sup>11</sup> Teleplan: *Kostnadselementer og kostnadsdrivere i mobile nettverk*, mars 2005, side 11.



Det vil være prisdisiplinerende effekter i termineringsmarkedene til tross for at hver tilbyder har monopol på terminering i eget nett, som det normalt er i markeder med monopoltilbydere. Dette gjelder også 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 markedsmekanismene ikke sikre at termineringsprisene settes til et effektivt nivå. For tilbydere med stort volum på terminering, vil et prisnivå over hva som kan regnes som effektivt ha betydelige samfunnsmessige konsekvenser. For tilbydere med begrenset volum på terminering, som for eksempel Teletopia, vil de samfunnsøkonomiske effektene også være begrenset.

PT ser at det foreslåtte ”innslagspunktet” for regulering blant annet kan oppfordre til omgørelser slik Telenor nevner. På den andre siden er det også relativt usikkert om en mindre aktør anser det lønnsomt å begrense veksten i selskapet for å unngå å bli pålagt prisregulering av termineringsprisen. PT vil likevel gå bort fra det foreslåtte ”innslagspunktet” i vedtaket, da det kan tenkes flere andre forhold 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 unngå prisregulering.

## 5.9 Prisregulering for Tele2

### *Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak*

PT mener i varselet at også regulering av Tele2s priser på nåværende tidspunkt vil være uforholdsmessig tyngende og unødvendig. Til tross for at Tele2 har flere sluttkunder enn Teletopia, vil også effekten av at Tele2 sine termineringspriser eventuelt ikke er satt til et effektivt nivå være begrenset. Det vil imidlertid være mer aktuelt å pålegge prisregulering etter hvert som selskapet oppnår større volum og blir mer etablert i markedet.

**Tele2** mener at vedtaket vil fremme konkurransesituasjonene på det norske mobilmarkedet (s. 2):

*Dersom Tele2 fortsatt skal være en konkurransefaktor med en MVNO avtale, og stå for egen tjenesteproduksjon, er det avgjørende at PT ikke regulerer Tele2s termineringspriser. Dersom Tele2s termineringspris blir regulert ned vil Tele2 vurdere en overgang til en SP avtale (Service Provider).*

Tele2 hevder også at ulik kostnadsstruktur mellom MVNO og netteier må hensyntas, da MVNO avtalen inneholder betydelige faste kostnader og omfattende investeringer i faktureringsystemer og plattformer for bl.a. 3G. Tele2 mener således at det eksisterer skalaulempen for Tele2 i dagens markedssituasjon.

Høringsinnspillene som er nevnt i kapittelet ovenfor fra **NetCom**, **Telenor** og **Konkurransetilsynet** gjelder i hovedsak også for Tele2.

### *PTs vurdering*

Til tross for at Tele2 har et noe større kundevolum enn Teletopia, mener PT at de samme vurderingene som nevnt for Teletopia vil gjelde også for Tele2. PT mener at det vil være kostnadsforskjeller som tilsier at en effektiv pris ikke nødvendigvis vil være lik for små tilbydere som for eksempel Teletopia og Tele2 og større tilbydere. I tillegg vil det være ulikheter i kostnadsstrukturene til en MVNO-tilbyder og en tilbyder som har egen radioinfrastruktur som også bidrar til at en effektiv pris ikke nødvendigvis er lik for disse.

PT vil holde fast på konklusjonen i varselet om å ikke regulere termineringsprisen for Tele2, men vil følge med på markedsutviklingen og vurdere dette på nytt ved ny markedsanalyse.

Heller ikke for Tele2 vil markedsandeler være eneste kriterium for om, eller eventuelt når prisregulering blir aktuelt for Tele2.