

Vedlegg 2

Resultat av høringen av PTs varsel om vedtak i marked 16

8. mai 2007

Innholdsfortegnelse:

Innledning	3
1 Prosessuelle spørsmål	3
1.1 LRIC-modellens rettslige status	3
1.2 Prosessuelle spørsmål knyttet til utvikling og bruk av kostnadsmodellen.....	5
1.3 Utredning i Stortingsmelding	8
2 Valg av særskilte forpliktelser	9
2.1 Rettslig utgangspunkt for de særskilte forpliktelsene	9
2.2 Samtrafikk	12
2.3 Ikke-diskriminering	13
3 Nærmere om pris- og regnskapsregulering	14
3.1 Metode for prisregulering og valg av modell for kostnadsfastsettelse.....	14
3.2 Prisregulering av Telenor og NetCom	16
3.2.1 Generelt om behovet for prisregulering av selskapene	16
3.2.2 Konkret om prisregulering av Telenor og NetCom	18
3.2.3 Perioden for pristaksreguleringen	21
3.2.4 Tapstillegg	21
3.3 Generelt om prisregulering av nye tilbydere.....	22
3.4 Prisregulering av andre tilbydere med eget radioaksessnettverk (MNOer)	24
3.5 Prisregulering av MVNOer	25
3.5.1 Generelt om behovet for prisregulering av MVNOer	25
3.5.2 Konkret om prisregulering av Tele2, TDC og fremtidige MVNOer	26
3.5.3 Regulering av MVNOer i andre land	29
3.5.4 Sammenhengen med marked 15	30
3.5.5 Ladder of investment.....	31
3.6 Om forholdsmessighet og forholdet til generell konkurranseregulering	32
3.7 Nærmere om antatte konsekvenser av virkemiddelbruk	33
4 Nærmere om LRIC-modellen	36
4.1 Markedsutvikling	36
4.1.1 Avstemming mot NetComs historiske trafikkvolum	36
4.1.2 Mobilpenetrasjon.....	37
4.1.3 Minutes of usage (MoU)	38
4.1.4 Utvikling i markedsandel	38
4.1.5 Befolkningsøkning	38
4.2 Tekniske forutsetninger.....	39
4.2.1 Dekning	39
4.2.2 Migrering av trafikk til 3G	39
4.2.3 Ringetid	40
4.2.4 Talekvalitet.....	40
4.2.5 IN-kostnader	41
4.2.6 Vurdering av konkurrerende teknologier	41
4.2.7 Kostnadstrender i modellen.....	42
4.2.8 Økonomiske avskrivninger	42
4.2.9 Nettverkseksternaliteter.....	43
4.2.10 Metode for allokering av felleskostnader	43

Innledning

Dette dokumentet oppsummerer høringssvarene til Post og teletilsynets (PT) varsel om vedtak i markedene for terminering av samtaler i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (markert 16). Varselet var på høring i perioden 6. desember 2006 til 22. januar 2007.

Følgende instanser avga høringssvar:

- Konkurransetilsynet (KT),
- Mobyson AS (Mobyson)
- NetCom as (NetCom),
- TDC Song AS (TDC Song),
- Telenor ASA (Telenor),
- Tele2 Norge AS (Tele2) og
- Ventelo Holding AS (Ventelo)

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 tilsynet har behandlet innspillene.

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

De enkelte høringssvarene er tilgjengelige på PTs hjemmesider på Internett.¹

1 Prosessuelle spørsmål

1.1 LRIC-modellens rettslige status

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har utviklet en LRIC-modell som beregner hvilke kostnader NetCom og Telenor har ved å produsere terminering i mobilnett. Resultatet av modellen er en del av det faktiske grunnlaget PT har bygget på n r tilsynet har utformet prisreguleringen. I kapittel 9.2.4 varsler PT at NetCom og Telenor vil pålegges et pristak som senkes gradvis frem mot 1. juli 2010.

Høringsinnspill

På side 44 i høringssvaret anforer **NetCom** med henvisning til punkt 186 i varsel om vedtak at LRIC-modellen brukes direkte som grunnlag for den varslede prisreguleringen. Dette vil i følge NetCom ha rettsvirkninger:

”Når resultatet av LRIC-modellen brukes direkte som grunnlag for prisreguleringen – dvs. n r PT flytter skjønnet i forbindelse med prisfastsettelsen over til selve modellen – oppstår det et spørsmål om LRIC-modellens rettslige status. Modellens rettslige status har betydning i forhold til den saksbehandlingen som i tilfelle skal legges til grunn, herunder for NetComs kontradiktoriske muligheter, dvs. mulighetene til å øve innflytelse på PTs utforming av modellen og til å fremlegge sin sak dersom det er uenighet mellom PT og NetCom mht. den skjønnsutøvelsen som PT fullt ut har overlatt til modellen.”

¹ Se <http://www.npt.no>, under menyvalg ”SMP” og ”Nasjonale høringer”.

Slik NetCom ser det, innebærer dette at det heller ikke kan være tvilsomt at modellen er direkte bestemmende for NetComs rettigheter og plikter:

”På denne bakgrunn kan det reises spørsmål om innføring av den operatørspesifikke modellen må anses som et enkeltvedtak i seg selv, med de konsekvenser dette får for saksbehandlingen av slike saker etter forvaltningsloven. Med andre kan det meget vel hevdes at modellen som sådan skulle vært vedtatt som en forpliktelse for NetCom i henhold til de regler som gjelder for enkeltvedtak i forkant av dens anvendelse i den konkrete prisregulering som PT nå varsler overfor NetCom.”

NetComs anfører på side 45 at det likevel er mer nærliggende å anse modellen som en "forskrift", jf. forvaltningsloven § 2 bokstav c), jf. bokstav a). Dette skal skyldes at det i følge selskapet ikke er tvilsomt at modellen er bestemmende for både NetCom og andre nettoperatørers rettigheter og plikter. På side 45 og 46 i høringssvaret argumenterer NetCom videre for hvorfor PT ikke har oppfylt forvaltningslovens krav til forskrift og enkeltvedtak. Selskapet trekker særlig frem at myndighetene i Danmark har fastsatt en "Bekentgørelse om LRAIC-prisfastsettelsesmetoden" og at Post- og telestyrelsen i Sverige har utarbeidet retningslinjer for LRIC-metoden.

PTs vurdering

NetCom gir i sitt hørings svar inntrykk av at PT har bundet prisreguleringen til det som til enhver tid vil være det kalkulerte LRIC-resultatet. Tilsynet burde derfor på bakgrunn av forvaltningsloven ha fattet et eget vedtak om kostnadsmodellen eller fastsatt den i en forskrift. **PT** er ikke enig i denne forståelsen av forpliktelsene i varsel om vedtak eller reglene i forvaltningsloven.

Drøftelsen i punkt 186 i varsel om vedtak kan ikke tas til inntekt for at PT knytter LRIC-modellen direkte til reguleringen. For det første vil PT påpeke at NetComs rettslige plikt i forbindelse med prisreguleringen fremgår av vedtaksteksten i kapittel 9.2.4 der tilsynet varsler en maksimalpris per minutt beregnet som et vektet gjennomsnitt av ulike prislelementer. Punkt 186 inneholder derimot en drøftelse av PTs vurderinger som ligger til grunn for denne glidebanen. PT vil for det andre vise til at selv om pristaket "baserer seg" på LRIC-resultatet (se side 39 i varselet) som en faktisk opplysning ved utøvelsen av skjønnet, finnes det verken i punkt 186 eller ellers i varselet ellers noen direkte juridisk knytning mellom modellresultatet og glidebanen. Pristaket vil for eksempel ikke endre seg uten nytt vedtak i marked 16 dersom nye LRIC-beregninger i løpet av vedtakets tidshorisont skulle gi et annet resultat. Det er med andre ord ikke riktig at PT har "flyttet skjønnet i forbindelse med prisfastsettelsen over til modellen".

I følge forvaltningsloven § 3 gjelder kapittel IV til VII videre bare for enkeltvedtak og forskrifter. "Vedtak" blir i § 2 første ledd litra a) som "..en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer." Tilsynet har i varselet foretatt en vurdering av om vilkårene for prisregulering er oppfylt og hvilken metode som i så fall er best egnet til å oppnå formålene med reguleringen. Som det fremgår av kapittel 8.4.3.2, har PT valgt å regulere NetComs priser mot et kostnadsorientert nivå på 45 øre per minutt, symmetrisk med Telenor fra 1. juli 2008. I denne vurderingen har tilsynet lagt vekt på ulike faktiske omstendigheter, herunder at LRIC-modellen indikerer at NetComs priser ligger over dobbelt så høyt som de beregnede kostnadene.

Selv om faktiske omstendigheter nesten alltid har betydning for de avgjørelser forvaltningen treffer, er ikke PT enig med NetCom i at de er "bestemmende for rettigheter og plikter" i forvaltningslovens forstand. Skulle dette ha vært tilfelle, ville forvaltningsloven fått et langt

videre anvendelsesområde enn det som er tilfellet i dag ved at myndighetene rettslig sett måtte ”beslutte” alle viktige fakta i en formell avgjørelse før de fattet enkeltvedtak eller vedtok forskrifter. Rent rettslig vil de faktiske omstendigheter (herunder LRIC-resultatet) være en del av vedtaket som utpeker NetCom som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i offentlige mobilkommunikasjonsnett og pålegger særskilte forpliktelser.

Hensynet til kontradiksjon har dessuten blitt og vil fortsatt bli fullt ut sikret i prosessen som leder frem mot pålegg om pristak. Selskapet har i flere måneder forut for varselet diskutert forutsetningene og valgene i LRIC-modellen med PT. Dette ville selskapet i utgangspunktet ikke nødvendigvis hatt krav på etter forvaltningsloven. Dessuten har NetCom gjort sitt syn kjent gjennom nasjonal høring og vil videre ha mulighet til å få prøvd alle sider av saken (herunder faktiske opplysninger slik som resultatet av LRIC-modellen) gjennom en eventuell klage.

Når det gjelder opplysningene om at myndighetene i Danmark har vedtatt egne retningslinjer for utvikling og bruk av LRIC-modeller i forskrifts form, vil PT påpekte at norske forvaltningsorganer må forholde seg til rettstilstanden i Norge.

Tilsynet ser etter dette ingen grunn til å kommentere NetComs øvrige uttalelser om de krav forvaltningsloven stiller til enkeltvedtak eller forskrift nærmere på dette punktet.

PT vil ikke gjøre endringer i vedtaket på bakgrunn av NetComs kommentarer på dette punktet.

1.2 Prosessuelle spørsmål knyttet til utvikling og bruk av kostnadsmodellen

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

På side 34 i varselet fremgår det at konsultentselskapet Analysys i januar 2006 fikk i oppdrag å utvikle en LRIC-modell for mobilterminering for det norske markedet. Berørte parter og andre aktører har vært involvert underveis blant annet gjennom diskusjoner og presentasjoner på felles industrimøter. PT har dessuten hatt en direkte dialog med både NetCom og Telenor fordi LRIC-beregningene baserer seg på data fra disse to netteierne.

Høringsinnspill

NetCom argumenterer på side 17 i sitt høringssvar for at LRIC-modellen som er utviklet av Analysys av ulike prosessuelle grunner ikke bør danne grunnlag for prisregulering i marked 16.

Slik selskapet ser det, har ikke prosessen ved utviklingen av modellen vært tilfredsstillende i forhold til de kravene som stilles til saksbehandling ved utøvelse av offentlig myndighet. Dette bygger i følge NetCom blant annet på at ”at all kommunikasjon i forbindelse med utvikling av modellen har foregått på engelsk og med konsulentfirmaet Analysys, og ikke PT.” På bakgrunn av dette mener NetCom at det er grunnlag for å sette spørsmålstegn ved om den modellen som er utviklet i det hele tatt er egnet som grunnlag for prisregulering:

”Det vises i denne sammenheng til at modellen er utformet på en svært kompleks og uoversiktlig måte. Dette gjør det vanskelig å oppdage feil, unøyaktigheter, m.v. Underveis i modellarbeidet har det også blitt avdekket flere feil og unøyaktigheter i modellen. Feil som har blitt oppdaget har hatt signifikante utslag ift. resultatet. At modellen og dokumentasjonen til denne i tillegg er utformet på vanskelig og teknisk engelsk, har gjort arbeidet ekstra tids- og ressurskrevende, samt at det foreligger risiko for at modellen fortsatt er beheftet med uoppdagede feil og unøyaktigheter som pga. modellens følsomhet i forhold til input kan ha vesentlig betydning for beregnede kostnader.”

Videre anføres det på side 17 at PT i varselet ikke redegjør ”for de valgene som har blitt gjort i modellen, heller for ikke hvilke hensyn som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen i denne sammenheng. Det henvises bare kort i vedlegg 2 til modelldokumentasjonen fra Analysys.” På generelt grunnlag mener selskapet at arbeidet med modellen gjør det vanskelig å ha tillit til kvaliteten på det endelige resultatet og anfører derfor at PT må utvise forsiktighet ved anvendelse av resultatet som grunnlag for prisreguleringen.

NetCom finner det også betenkelig at PT ”fullt ut” har overlatt modellarbeidet til konsultentselskapet Analysys. På side 18 heter det:

”Prisregulering i marked 16 gir store utslag både samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk. For NetCom fremstår det som klart at målsettingen til et konsultentselskap i et slikt arbeid ikke nødvendigvis er sammenfallende med det som skal være tilsynets overordnede målsetting – nemlig å finne frem til en regulering som bidrar til oppfyllelse av det overordnede reguleringsformålet etter ekomloven § 1-1. Etter NetComs vurdering burde derfor PT ha involvert seg sterkere i arbeidet med å utforme modellen. At PTs medarbeidere i ettertid er gitt opplæring i bruk av modellen, jf. det som ble opplyst på møtet med PT 10. november 2006, forandrer ikke på forannevnte.”

NetCom stiller seg i høringssvaret også kritisk til valgene i forbindelse med utforming av LRIC-modellen og underlagsmaterialet:

”I møtet mellom NetCom og PT 10. november 2006, var tilsynet i liten grad i stand til å vise til dokumentasjon som underbygget valg av forutsetninger som er lagt til grunn i modellen. I den grad det ble vist til dokumentasjon, var dette hovedsakelig dokumenter utarbeidet av Telenor Mobil. NetCom finner ikke grunnlag for at synspunkter fra den dominerende aktøren i markedet kan tillegges vekt i så stor grad. PT lovet å komme tilbake med nærmere begrunnelse etter møtet. I de skriftlige tilbakemeldingene som er mottatt, er ytterligere begrunnelser ikke gitt. I stede henvises det til modelldokumentasjonen som er utarbeidet av Analysys.”

NetCom anfører også at det utad har virket som om PT tidlig i prosessen med å utvikle modellen forhåndskonkluderte med hensyn til resultatet fordi flere tilbakemeldinger i modellarbeidet ikke ble hensyntatt. Det fremgår blant annet på side 18 at:

”[...] i den grad innspill har blitt tatt til følge, har det i ettertid blitt oppdaget at andre endringer i modellen har blitt gjort samtidig slik at termineringskostnaden som modellen kalkulerer i svært liten grad har blitt påvirket av innspillet. I flere tilfeller har det ikke blitt gjort noen begrunnelse for de endringer som motvirker effekten av endringer som et resultat av innspill fra NetCom. NetCom finner at det gjennomgående i modellen har blitt benyttet forutsetninger som er minst mulig fordelaktige for NetCom.”

Telenor skriver på side 2 i sitt høringssvar:

”PT har gjennomført en transparent LRIC-prosess og har utarbeidet kostnadsmodeller som gir et grunnlag for å fastsette hva som er samfunnsøkonomisk effektiv pris på det regulerte produktet.”

PTs vurdering

PT deler ikke NetComs syn på prosessen for utvikling av modellen og deler heller ikke selskapets syn på at resultatet er usikkert. Tilsynet mener derimot at prosessen har vært transparent. Videre er PT usikker på hvilke krav til saksbehandlingen NetCom mener tilsynet ikke har oppfylt.

Når det gjelder anførselen om at NetCom har kommunisert på engelsk og at dette skulle ha hatt innvirkning på modellresultatet, vil PT bemerke at selskapet kun én gang under den ca. 5 måneder lange prosessen har gitt uttrykk for at det var vanskelig å gi tilbakemeldinger på engelsk. Dette skjedde muntlig på et møte og ble ikke utdypet. PT mottok i etterkant ingen konkret anmodning om bistand, for eksempel ved å be om at tilsynet oversatte utvalgte dokumenter til norsk eller bisto i senere møter. PT kan heller ikke se hvilke deler av resultatet NetCom mener skal ha blitt påvirket av at deler av prosessen har foregått på engelsk. Tilsynet merker seg i denne forbindelse at NetCom i lengre tid selv har vært bistått av engelskspråklige konsulenter, og at tre av dokumentene NetCom har fått utarbeidet til støtte for sitt syn på LRIC-modellen også er på engelsk. PT vil samtidig bemerke at selv om enkelte faktiske vurderinger har blitt kommunisert på engelsk, er hele teksten i det endelige varselet skrevet på norsk.

NetCom reagerer flere steder i høringssvaret på modellens kompleksitet. Dette trekkes også frem på side 4 i rapporten konsulentselskapet NERA har utarbeidet på oppdrag fra NetCom. Til dette vil PT vise til at en kostnadsmodell basert på LRIC nødvendigvis er en komplisert øvelse, uten at dette har påvirket det endelige resultatet. Slik tilsynet ser det, har verken NetCom eller NERA forsøkt å dokumentere hvilke deler i tilsynets LRIC-modell som skal være mer kompleks enn eventuelt andre alternativer. Det er videre vanskelig å se hva tilsynet eller Analysys skulle ønske å oppnå ved bevisst å velge en mer kompleks modell enn hva som er nødvendig. Målet med LRIC-prosessen har vært å komme frem til en modell som beregner det mest korrekte resultatet. NetCom og NERA forsøker uansett ikke å dokumentere hvilken effekt den antatte kompleksiteten skal ha hatt isolert sett utover at det kan ta lang tid å etterprøve beregningene på en PC.

I motsetning til NetCom mener ikke PT at LRIC-resultatet er unøyaktig fordi tilsynet har rettet modellen underveis. Modellen har blitt utviklet gjennom fire ulike versjoner der det fortløpende har blitt gjort rettelser og endringer nettopp for å sikre at kostnadsberegningene er så presise som mulige. En slik prosess viser at det har vært en fortløpende dialog mellom aktørene der PT har diskutert informasjon og forutsetninger med partene for å sikre et mest mulig robust, korrekt og transparent resultat. Dette innebærer nødvendigvis at det gjøres endringer underveis. Når det gjelder NetComs kritikk av enkelte konkrete valg og beregninger i modellen (se kapittel 4 i høringssvaret), er ikke PT enig med selskapet på disse punktene. Dette er kommentert nærmere under i kapittel 4.

PT deler heller ikke NetComs anførsel om at tilsynet ikke har beskrevet modellvalgene i tilstrekkelig dybde. Foruten de møter der tilsynet har diskutert saken med selskapene, redegjorde PT blant annet i brev 19. oktober 2006 for hvor den skriftelige dokumentasjonen kan finnes. All LRIC-dokumentasjon er uansett gjort til en del av det faktiske grunnlaget for vedtaket og PT viser i vedlegg 3 uttrykkelig til hvor den konkrete informasjonen er tilgjengelig.

Når det gjelder NetComs tillit til LRIC-resultatet, vil dette være en subjektiv oppfatning hos en av de regulerte partene. PT synes det er beklagelig at selskapet ikke stoler på resultatet, men kan vanskelig se hvordan dette skal ha selvstendig betydning for utformingen av prisreguleringen. Hva gjelder det endelige vedtaket, vil tilsynet forholde seg til de konkrete anførselene NetCom har søkt å dokumentere i høringsuttalelsen.

Med hensyn til anførselen om at PT "fullt ut har overlatt modellarbeidet til konsulentselskapet Analysys" og antagelsen om at dette skal ha påvirket prisreguleringen, vil tilsynet forsøke å klargjøre noen hovedpunkter. Analysys' oppgave har vært å utvikle en LRIC-modell som skulle være en del av grunnlaget når tilsynet besluttet hvordan en fremtidig prisregulering skulle utformes. Tilsynet leide inn Analysys for å utarbeide kostnadsmodellen etter en

offentlig anbudsprosess, og PT har hele tiden vært sterkt involvert i modelleringen blant annet gjennom å beslutte hvilke modellvalg som skulle legges til grunn.

PT er videre usikker på hva NetCom ønsker å uttrykke når de skriver at det er ”klart at målsettingene til et konsultentselskap i et slikt arbeid ikke nødvendigvis er sammenfallende med det som skal være tilsynets overordnede målsetting”. PT oppfatter NetCom slik at de mener Analysys på egenhånd har utviklet en LRIC-modell som styrer prisreguleringen direkte eller at tilsynet i praksis har satt ut utøvelsen av offentlig myndighet til et konsultentselskap med bakenforliggende motiver. Utover å vise til at NetCom i så fall ikke skiller mellom LRIC-resultatet som en faktisk opplysning i stedet for et selvstendig reguleringsinstrument (se kapittel 1.1 over), vil tilsynet understreke at det er PT som har utformet reguleringen i marked 16, ikke Analysys. NetCom har videre ikke forsøkt å dokumentere hvilke bakenforliggende målsettinger Analysys eventuelt skulle ha hatt eller indikert hvordan dette skal ha påvirket resultatene i modellen. PT er også usikker hvilket grunnlag NetCom har for å anføre at PT ikke har deltatt i tilstrekkelig i Analysys arbeid og hvordan tilsynet eventuelt skulle ha ”involvert seg sterkere”.

NetCom uttaler i høringssvaret at det for dem virket som om PT hadde forhåndskonkludert hva gjelder resultatene av modellen og gjorde endringer i LRIC-modellen for å komme frem til et forhåndsvalgt resultat. Denne subjektive antagelsen er ikke korrekt. Tilsynet hadde inntil 14. august 2006 ingen konkrete opplysninger om hvilket resultat LRIC-beregningene ville gi. PT og Analysys reviderte deretter modellen i fire omganger. Det ble da gjort en rekke oppdateringer og korreksjoner som førte til at verdiene endret seg for å sikre et objektivt sett best mulig resultat. Disse er beskrevet i detalj i modelldokumentasjonen samt i korrespondanse med partene og kan lett etterprøves. I praksis oppveide flere av endringene i modellen hverandre slik at kostnadsresultatet ikke forandret seg i særlig grad. Endringene førte likevel til at endelig LRIC resultat var høyere i siste versjon enn i første versjon av modellen. Det er dermed ikke grunnlag for å si at PT har forsøkt å manipulere modellen til å vise det ”minst fordelaktige resultat for NetCom”.

For øvrig vil PT bemerke at NetComs argumentasjon synes å bygge på at deres innspill gjennomgående er korrekte faglig sett og at tilsynet likevel har valgt å overse dem. Slik PT ser det, har flere av selskapets innspill ikke blitt tatt til følge fordi de enten ikke er realistiske eller fordi de bygger på feil faglig eller faktisk grunnlag. En objektiv prosess kan ikke innebære at PT skal være enig med alle forslag fra en av de aktørene som kan komme til å bli regulert.

På bakgrunn av det som er sagt om prosessen over, har PT valgt å beskrive LRIC-prosessen i større detalj i vedlegg 3 til vedtaket.

1.3 Utredning i Stortingsmelding

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

I følge ekomloven §§ 3-2 og 3-3 skal PT analysere de ulike markedene for elektronisk kommunikasjon og identifisere tilbydere med sterk markedsstilling. Dersom det upekes én eller flere tilbydere med sterk markedsstilling, skal det pålegges minst én særskilt forpliktelse med hjemmel i ekomloven § 3-4. Dette omfatter blant annet prisregulering som er hjemlet i ekomloven § 4-9. Som det fremgår av ekomloven §§ 9-2 og 9-3, skal slike forpliktelser pålegges som enkeltvedtak som høres nasjonalt og konsulteres med ESA.

Høringsinnspill

NetCom skriver på side 16 i høringssvaret at det i Norge er lang tradisjon for å avklare viktige og prinsipielle spørsmål med Stortinget før det gjøres et valg og viser til tre tidligere

Stortingsmeldinger utarbeidet av SD. Selskapet mener at PTs varslede regulering er en kursendring lovgiver ikke tok stilling til da de behandlet Ot.prp. nr. 58 (2002-2003). Saken kan derfor ikke behandles av byråkratiet alene. Videre skriver NetCom (side 16):

”NetCom har i punktene ovenfor tatt til orde for at det bør utredes nærmere hvilken regulering som best vil bidra til oppfyllelse av gjeldende telepolitiske mål. Med tanke på hvilke spørsmål som tidligere har blitt avklart med Stortinget, taler etter NetComs vurdering sterke grunner for at denne regulatoriske omleggingen også burde ha blitt vurdert i en Stortingsmelding.”

PTs vurdering

PT er ikke enig med NetCom i at Regjeringen må avklare prisreguleringen med Stortinget gjennom en Stortingsmelding før tilsynet kan fatte vedtak om regulering av marked 16 med hjemmel i ekomloven.

For det første mener PT i motsetning til NetCom at de varslede forpliktelsene vil fremme ekomlovens formål om å sikre brukernes interesser gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser og bærekraftig konkurranse. Varselet innebærer derfor ikke noen ”regulatorisk omlegging”.

Stortinget har for det andre gjennom lovgivningsprosessen eksplisitt valgt å gi myndighetene hjemmel til å pålegge aktører i markedet prisregulering uten ytterligere høring enn dem som fremgår av ekomloven. Ekomloven stiller ingen prosessuelle vilkår om at denne typen vedtak skal avklares med Stortinget, selv der en potensielt regulert aktør mener det innebærer en vesentlig omlegging av politikken. Videre var lovgiver kjent med at denne typen forpliktelser ville kunne få store konsekvenser for aktører i markedet da loven ble vedtatt. Stortinget valgte likevel å gi forvaltningen kompetanse til å prisregulere gjennom enkeltvedtak.

For øvrig vil PT vise til at denne forståelsen av ekomloven er i tråd med Rammedirektivet artikkel 3 og Aksessdirektivet artikkel 8. Disse reglene forutsetter at de nasjonale tilsynsmyndighetene skal være uavhengige når de pålegger ex ante-regulering og krever dessuten at de har den kompetansen som er nødvendig for å pålegge særskilte forpliktelsene. Dette gjelder også for prisreguleringen.

For øvrig vil aktørens interesser være ivaretatt gjennom at forvaltningsretten, ekomloven og direktivene selv stiller særskilte krav til prosessen. Dette har blitt etterprøvd av ESA gjennom konsultasjonsprosedyren, vil kunne prøves av SD i en eventuell klagesak samt bringes inn for de ordinære domstolene dersom partene reiser søksmål.

På bakgrunn av det som er sagt over, vil PT forholde seg til ekomloven slik den er vedtatt av Stortinget. Som en konsekvens vil tilsynet ikke be SD redegjøre for prisreguleringen gjennom en Stortingsmelding før det fattes vedtak i saken.

2 Valg av særskilte forpliktelser

2.1 Rettslig utgangspunkt for de særskilte forpliktelsene

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT skisserer i kapittel 1.1 det rettslige rammeverket bak reguleringen og skriver i punkt 14 at de særskilte forpliktelsene skal være egnet til, og ikke gå lengre enn det som er nødvendig for å fremme ekomlovens formål. De generelle juridiske vurderingene som knytter seg til bruk av prisregulering tas opp ulike steder i kapittel 8. Der fremgår det blant annet at særskilte

forpliktelser er nødvendig for å hindre overprising i markedet for terminering i mobilnett. Tjenesten må imidlertid prises på en måte som stimulerer til effektiv bruk av de eksisterende ressursene, samtidig som den sikrer tilstrekkelig fortjeneste for de eksisterende tilbyderne.

Høringsinnspill

NetCom redegjør på side 26-29 i høringsuttalelsen for sitt syn på det rettslige utgangspunktet for reguleringen med vekt på grensene for det frie skjønnet og eventuelle særlige begrensninger i ekomloven.

Selskapet mener at varselet ikke fullt ut reflekterer tolkningsfaktorene som følger av ekomlovens forarbeider og relevant forvaltningspraksis. Under henvisning til uttalelser på side 27 i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) i kapittel 4 "Prinsipielle virkemidler for å oppnå bærekraftig konkurranse", skriver selskapet:

"NetCom har vanskelig for å se at PT har vektlagt noe som helst av ovennevnte ved utformingen av den prisreguleringen som varsles for NetCom, jf. punkt 2.2.2. Ikke bare legges til grunn en langt mer komplisert og omfattende metode, men også virkningene av varslet prisregulering er langt på vei de motsatte av hva departementet mener at fremtidig prisregulering skal føre til."

Videre viser NetCom til at PT skal ha oversett andre tolkningsfaktorer i forhold til det skjønnsmessige spillerommet. Disse følger av SDs vedtak 20. april 2006 om klage fra Telenor og NetCom på PTs regulering av marked 16. Dette gjelder for det første utgangspunktet om at reguleringen skal legge til rette for bærekraftig konkurranse "i form av å opprettholde eller styrke konkurransen på sikt". For det andre mener NetCom med henvisning til utvalgte uttalelser i SDs klagevedtak at hensynet til forbrukerne vil ha liten eller ingen vekt i et marked med svært høy mobilpenetrasjon (side 28):

"Når det gjelder vektlegging av hensynet til forbrukerne, fremgår det av SDs vedtak overfor NetCom at dette hensynet er svekket i et marked som det norske med svært høy mobilpenetrasjon:

Deler av begrunnelsen for streng regulering av mobilterminering – fra et velferds- og forbrukerperspektiv – er nettopp at de som bare har fasttelefon ikke skal subsidiere de som har mobil (...). ... Men siden det norske markedet fremviser en svært høy mobilpenetrasjon, svekkes etter departementets oppfatning mye av forbruker- og velferdsargumentasjonen som har ligget i bunnen for britisk og annen europeisk regulering. ... Disse forholdene har etter departementets vurdering snart ingen relevans lenger i Norge, da bare seks prosent av husholdningene ikke har mobil, bare ti prosent av samtalene fra fastnettet går til mobil, og da en stadig større gruppe av befolkningen utelukkende baserer seg på mobiltelefon."

NetCom kommenterer også at SDs vedtak 20. april 2006 i klagesaken overfor Telenor (marked 16) gir generelle føringer ift. hvilken frihet PT har til å fastsette asymmetriske termineringspriser. Dette fordi SD åpner for skjevregulering på side 13.

Tele2 skriver på side 2 i sitt høringssvar:

"Tele2 har en nøkkelposisjon i det norske mobilmarkedet, ettersom Tele2 er den største utfordreren til duopolet Telenor/NetCom. Det er derfor avgjørende for konkurransen i det norske mobilmarkedet at Tele2 fortsatt har konkurransedyktige vilkår. Tele2s nøkkelposisjon i Norge ble bl.a. understreket av EU kommisjonen i forbindelse med Telenors oppkjøp av Vodafone i Sverige:

"This could lead to a change in Telenors incentives to continue giving Tele2 access to its mobile network in Norway, therefore significantly weakening Tele2s position in

the market. In the light of the concentrated structure of the Norwegian retail mobile market, where the two main operators collectively hold a 90% market share, such weakening of the competitive position of the third largest player would have a significant impact on effective competition in this market.”²

Videre heter det på side 3:

”Det er helt avgjørende for konkurransen i mobilmarkedet at duopolet NetCom/Telenor har sterke utfordrere. PTs forslag er dermed ikke i tråd med ekomlovens formål. EU kommisjonen fremhevet dette når de uttalte at en svekkelse av Tele2 vil ”*have a significant impact on effective competition in this market*”, se ovenfor.”

PTs vurdering

PT kan i utgangspunktet ikke se at NetComs redegjørelser for sine egne tolkninger av det frie skjønnet og eventuelle begrensninger i ekomloven bringer noe nytt inn i saken eller at innspillene nødvendigvis endringer i varselet.

Tilsynet vil for ordens skyld likevel vise til at NetComs argumentasjon forutsetter at den varslede prisreguleringen ikke fremmer ekomlovens formål. Som det blant annet fremgår av kapittel 8.4 i varselet og kapittel 3.2 i oppsummeringen av hørings svar, er PT uenig med selskapet på dette punktet. I motsetning til hva NetCom anfører, er det foreslåtte pristaket etter tilsynets vurdering i tråd med uttalelsene i både forarbeidene og i SDs klagevedtak.

Når det gjelder hva slags vekt forbrukerhensyn skal ha, vil PT bemerke at potensielle besparelser for forbrukerne er en av flere tilsiktede konsekvenser av reguleringen. PT legger imidlertid større vekt på målet om å senke etableringsbarrierene for nye selskap, ønsket om å hindre konkurranseskadelig kryssubsidiering i mobilmarkedet og effektivitetsgevinster ved symmetri mellom de to største operatørene i mobilmarkedet.

Tilsynet vil dessuten peke på at PT i punkt 293 i varselet gjør et konservativt anslag som tallfester hvilke besparelser den foreslåtte prisreguleringen vil kunne ha for forbrukerne dersom gevinsten videreføres fra grossist- til sluttbrukerleddet. NetComs egne beregninger av gevinsten for fastnettet (på side 39 og 40 i hørings svaret) stemmer overens med PT sine. Det er disse tallene PT har lagt til grunn når tilsynet har vurdert ulike valg av regulering opp mot potensiell forbrukervelferd. Uttalelsene i SDs klageavgjørelse fra 2006 om at høy mobilpenetrasjon vil kunne svekke forbruker- og veldferdsargumentasjonen ved regulering av de mobile termineringsmarkedene har på bakgrunn av dette liten selvstendig vekt.

Tilsynet deler heller ikke Tele2s oppfatning om at regulering av selskapets termineringspriser vil være i strid med ekomlovens formål om bærekraftig konkurranse. For det første må det varslede pristaket i marked 16 sees i sammenheng med de særskilte forpliktelsene i marked 15. PT er av den oppfatning av reguleringen samlet sett vil sikre at Tele2 kan konkurrere med de andre aktørene i sluttbrukermarkedet på tilstrekkelig gode vilkår. Dette er behandlet grundigere i kapittel 8.4.6 og 8.5.2 i varselet og kapittel 3.2 under. For det andre, som det fremgår av § 1-1 i ekomloven skal ex ante-reguleringen i ekomsektoren legge til rette for bærekraftig konkurranse i sektoren. PT gjennomfører dette ved å legge til rette for like konkurransevilkår mellom alle aktører. Som i den alminnelige konkurranseretten er formålet med reguleringen å verne konkurransen, ikke de enkelte konkurrentene. For det tredje knytter sitatet fra Kommisjonen seg til hvilken virkning fusjonen mellom Vodafone og Telenor i Sverige på det tidspunktet ville ha for mulighetene for tilgang i det norske markedet. Dette er ikke en autorativ uttalelse om ex ante-reguleringen med hjemmel i Aksessdirektivet, men en tolkning av fusjonsreglene i fellesskapsretten. Avgjørelsen ble dessuten fattet før PT påla de

² Case no Comp/M.4034 - Telenor/Vodafone Sverige, punkt 24.

særskilte forpliktelsene i marked 15 på et tidspunkt da verken Telenor eller NetCom var pålagt å gi MVNO-tilgang. Beslutningen tok ikke i betraktning at denne aksessformen er regulert i et særskilt vedtak. Selv om PT isolert sett er enig i at det er viktig for sluttbrukerkonkurransen at et tredje selskap som Tele2 er aktive i markedet, innebærer ikke den foreslåtte reguleringen av selskapet i marked 16 en "weakening of the competitive position".

2.2 Samtrafikk

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

I kapittel 8.1 i varsel om vedtak presiserer PT hva som ligger i plikten til å etterkomme rimelige anmodninger om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd. Dette er et lovpålagt krav som utløses av at tilsynet utpeker en tilbyder med sterk markedsstilling. I tillegg har PT i kapittel 8.1.1 til 8.1.5 utvidet plikten til også å gjelde kjøp av terminering hos andre tilbydere.

Høringsinnspill

TDC Song argumenterer på side 6 og 7 i høringsinnspillet for at PT i vedtaket bør presisere at de varslede samtrafikk- og kontraheringspliktene i termineringsmarkedene også skal gjelde for SMS og MMS:

"SMS og MMS er i dag en integrert del av mobiltilbudet og en mobilaktør kan ikke gi et fullverdig tilbud til sine kunder uten at dette er inkludert. Vi ber derfor om at dette presiseres i det forstående vedtak i marked 16.

En slik presisering bør gjøres både i forhold til kravet om tilgang i Varslets punkt 39 følgende, og for ikke-diskriminering i punkt 74 følgende."

PTs vurdering

PT er enig i at det å motta og å kunne sende SMS og MMS er en viktig del av et fullverdig tilbud for en mobiltilbyder.

TDC Song klaget til PT vinteren 2006 og anførte at NetCom nektet å inngå avtale om samtrafikk for disse tjenestene inntil TDC Songs termineringspris for tale ble satt ned.³ I den etterfølgende korrespondansen bekreftet NetCom at dette var tilfellet. Saken ble likevel stilt i bero fordi partene signaliserte at de ville komme frem til en kommersiell løsning. Tilsynet mener likevel dette er eksempel på at mobiltilbyderne vil ha incentiv til å utøve markedsrett ved å nekte å sende SMS og MMS til konkurrentenes kunder eller ved å ikke motta slik trafikk fra dem. Denne typen samtrafikknektelser vil både skade konkurransen og være til hinder for ekomlovens formål om å oppnå alle-til-alle-kommunikasjon. PT kan ikke se hvilke beskyttelsesverdige interesser en mobilaktør skulle ha i å nekte samtrafikk på dette området utover å påføre konkurrenter et tap. PT mener derfor at det er nødvendig å presisere at plikten til å motta terminering i eget nett og til å kjøpe terminering hos andre tilbydere også omfatter rimelige anmodninger om samtrafikk med SMS og MMS.

SMS og MMS er ikke inkludert i markedene for terminering i offentlige mobilkommunikasjonsnett, og PT har heller ikke definert egne markeder for disse to tjenestene. Dette hindrer likevel ikke tilsynet i å pålegge samtrafikkforpliktelser for slike meldinger med hjemmel i ekomloven § 4-1 første ledd. Ordlyden i begge bestemmelsene åpner for å pålegge den tilgangen som er nødvendig for å avhjelpe de konkrete konkurranseproblemene, noe som omfatter tilgang til tjenester i beslektede marked. Dette er

³ Sak nummer 0606274.

for øvrig i tråd med forpliktelsene i Aksessdirektivet. I ERGs reviderte virkemiddeldokument heter det derfor:

”In dealing with lack of effective competition arising from a position of SMP in an identified market, it may be necessary to impose several obligations to remedy the competition problem relating to services both inside and outside the market. In principle, an NRA may impose obligations in an area outside but closely related to the relevant market under review, provided such imposition constitutes

(i) an essential element in support of obligation(s) imposed on the relevant SMP market without which these obligations would be ineffective and

(ii) in combination the most appropriate, proportionate and efficient means of remedying the lack of effective competition found on the relevant market.”

PT mener disse vilkårene er oppfylt i forhold til pålegg om samtrafikk for SMS og MMS i marked 16.

Som nevnt vil PT med hjemmel i ekomloven § 4-2 annet ledd kunne pålegge alle-til-alle-kommunikasjon uavhengig av ex ante-forpliktelsen. Tilsynet mener likevel dette ikke er tilstrekkelig for å avhjelpe det aktuelle konkurranseproblemet i dette tilfellet, fordi en slik fremgangsmåte forutsetter både nasjonal høring og konsultasjon av vedtaket, noe som vil forsinke behandlingen av en klage fra aktørene.

På bakgrunn av høringsinnspillene fra TDC vil PT etter dette presisere i vedtaket at plikten til å kjøpe terminering av andre samt motta terminering i eget nett også omfatter SMS og MMS.

2.3 Ikke-diskriminering

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

For å motvirke mulighetene til å utvise ikke-diskriminerende atferd, har PT sett det nødvendig å pålegge NetCom, Telenor og Tele2 krav om ikke-diskriminering mellom interne og eksterne virksomheter og mellom eksterne tilbydere. Kravet gjelder både pris og andre vilkår, men skal ikke dekke forskjellsbehandling i form av ulike termineringspriser for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop. PT mener det ikke er nødvendig eller forholdsmessig å pålegge TDC Song og Teletopia/MTU samme forpliktelse.

Høringsinnspill

Tele2 anfører på side 10 i sitt høringssvar at selskapet fratras muligheten til å benytte pris som eget forhandlingskort dersom PT pålegger selskapet å tilby terminering på ikke-diskriminerende vilkår. Videre mener Tele2 at de blir satt i en dårligere posisjon enn andre MVNOer ettersom kravet om ikke-diskriminering ikke pålegges Tele2s konkurrenter (TDC Song, Ventelo, Teletopia/MTU og Network Norway).

På side 10 skriver selskapet videre:

”Alle aktører på MVNO trinnet bør behandles likt, slik at den meste effektive aktør gis muligheter for å konkurrere ut de som ikke er like effektive. Den mest effektive aktør er også den som har best muligheter for å kunne ta neste steg på investeringsstigen, dvs. bygge eget mobilnett i kombinasjon med nasjonal roaming. Ved å gi mindre MVNOer bedre forhandlingsmuligheter enn Tele2, så legges det opp til at Tele2s utvikling bremses, og at de andre mindre kan øke noe. Imidlertid er alle de andre MVNOene uansett for små til å ta neste steg på investeringsstigen.”

Videre står det på samme side:

”Tele2 vil derfor hevde at et pålegg om ikke-diskriminering ikke er et forholdsmessig virkemiddel. Det setter Tele2 i en dårligere posisjon enn andre MVNOer, og det vanskeliggjør forhandlingene om bedre vilkår i MVNO avtalen.”

NetCom viser på side 46 og 47 i høringsuttalelsen til at selv om diskriminerende atferd fra Teletopia/MTU og TDC Song bare i liten grad vil påvirke sluttbrukerprisene, mener selskapet at pålegg om ikke-diskriminering er nødvendig for å unngå konkurransevridende effekter i mobilmarkedet. Som begrunnelse skriver NetCom følgende:

”Praksis viser nemlig grov og vilkårlig forskjellsbehandling av de ulike samtrafikkpartnerne. I praksis innebærer fraværet av et slikt pålegg at konkurransen vris til fordel for Telenor, som har inntatt bestevilkårsklausul i forhold til termineringspris i avtale for tilgang for MVNOer [...]”

PTs vurdering

PT vil for det første vise til at Tele2s størrelse tilsier at det i dette vedtaket er nødvendig å pålegge ikke-diskriminering for å hindre konkurranseskadelig adferd. Videre mener tilsynet at en slik forpliktelse kun innebærer at like tilfeller behandles likt og at den derfor ikke fratruer Tele2 alt handlerrommet i avtaleforhandlinger med en vertsoperatør. Selskapet vil fortsatt ha mulighet til å forskjellsbehandle eksterne selskap eller å skille mellom den interne MVNOen og eksterne aktører dersom dette bygger på objektive forskjeller. For eksempel vil Tele2 kunne tilby en vertsoperatør lavere termineringspriser dersom Tele2 kan påvise konkrete besparelser på grunn av lavere tilgangs- og trafikkpriser.

Når det gjelder MTU og TDC Song, er PT fortsatt av den oppfatning at når disse aktørene samlet har mindre enn 1 % av den totale kundemassen, er de for små til at det er nødvendig å hindre diskriminerende adferd gjennom ex ante-regulering. Tapet for de øvrige tilbyderne vil være minimalt samtidig som selskapene vil ha behov for større fleksibilitet frem til de når et kritisk volum.

PT ser etter dette ikke behov for endringer i vedtaket med hensyn til ikke-diskrimineringsforpliktelsen på bakgrunn av høringsinnspillene.

3 Nærmere om pris- og regnskapsregulering

3.1 Metode for prisregulering og valg av modell for kostnadsfastsettelse

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT la til grunn i varselet at reguleringen bør bringe termineringsprisene ned til et kostnadsorientert nivå. Ved at prisene baseres på de kostnadene bruken påfører, stimuleres det til effektiv bruk av eksisterende nett og legges til rette for reduserte sluttbrukerpriser, særlig for samtaler fra fastnett til mobilnett. Samtidig reduseres etableringsbarrierene for nye tilbydere ved at deres kostnader for terminering i nettene til de etablerte tilbyderne reduseres. PT har konkludert med at LRIC er den mest egnede metode for fastsettelse av kostnader for terminering i disse markedene. Denne beslutningen bygger på egne vurderinger samt innspill fra ESA, SD og Konkurransetilsynet.

Høringsinnspill

NetCom mener grunnlaget for valg av LRIC er mangelfullt (side 4):

”Varselet inneholder likevel ikke en vurdering av det grunnleggende spørsmålet om hvordan regulere termineringsprisen, herunder hvorvidt LRIC rent prinsipielt er en modell som vil bidra til oppfyllelse av det regulatoriske målet, eller for den saks skyld av de hovedhensynene som har blitt lagt til grunn ved fastsettelsen av den konkrete prisen.”

Videre skriver NetCom (side 6):

”I markeder hvor det er stordriftsfordeler vil det være faktorer som trekker i retning av en ”winner takes it all” type konkurranse – et selskap som vinner de store markedsvolumene får de laveste gjennomsnittskostnadene. Når myndighetene skal regulere prisene i et slikt marked, må de også eksplisitt ta stilling hvordan dette hensynet skal ivaretas. NetCom kan ikke se at PT har tatt et slikt hensyn i den prisreguleringen som varsles.”

NetCom tolker (side 5) også innspillene fra ESA, SD og KT angående kostnadsmetode:

”Av situatene i varselet fra forannevnte [...] fremgår det klart at samtlige bare peker på at LRIC bør vurderes som metode, og ikke at den skal brukes som metode, for å fastsette kostnadene for terminering av tale i mobilnett.”

NetCom har på denne bakgrunn inkludert en lengre diskusjon av alternative reguleringsformer hvor konklusjonene synes å være at et ”globalt pristak”⁴ vil være i tråd med minimumsregulering og således en bedre løsning.

Mobyson stiller seg i sitt høringsinnspill (side 4) positive til bruk av LRIC for prisregulering for Telenor, NetCom og Tele2:

”Videre støtter Mobyson PTs konklusjon om at pristaket bør fastsettes ut fra det som ansees som kostnadsorientert pris etter LRIC-metoden.”

PTs vurdering

PT er ikke enig med NetCom av i at tilsynet ikke har vurdert det grunnleggende spørsmålet om hvordan regulere termineringsprisene. Som det fremgår på side 32 i varselet, skal regulering av termineringsprisen bidra til å oppnå hovedmålsetningen i ekomloven om gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, jf. ekomloven § 1-1. PT mener et krav om kostnadsorientering er nødvendig for å bringe termineringsprisene ned til et samfunnsøkonomisk effektivt nivå. Reduserte termineringspriser legger grunnlag for lavere sluttbrukerpriser. Erfaring viser at sluttbrukerpriser reduseres når termineringsprisen reduseres. Videre kan lavere termineringspriser hos de store og etablerte tilbyderne stimulere til konkurranse i grossist- og sluttbrukermarkedet på langt sikt ved å redusere etableringsbarrierene for nykommere.

Med dette som utgangspunkt har PT over lang tid vurdert ulike metoder for regulering av termineringspriser, se blant annet PTs høring om metoder for kostnadsorientering⁵. PT har etter grundig vurdering valgt et krav om kostnadsorientering basert på LRIC. Som det blant annet fremgår i ”Key findings” i NetComs vedlegg nr. 4⁶, er dette regnet som ”best practice” for tilsynsmyndighetene i Europa. PT har eksplisitt vurdert fordelene med en slik kostnadsmodell i kapittel 8.4 i varselet. Der fremgår det at tilsynet blant annet legger vekt på incentiver til effektivitet, økt transparens, forutsigbar regulering, bedre periodisering av kostnader og harmoniseringshensyn.

⁴ NetCom definerer et ”Globalt pristak” som en reguleringsform hvor et ”vektet gjennomsnitt av prisene er regulert over en begrenset tidsperiode”, side 8 i NetComs høringsinnspill.

⁵ PT: Høring om metoder for kostnadsorientering - vurdering av FAC og LRIC, 28. januar 2005.

⁶ Ovum: The status of mobile termination regulation in Europe, 30. October 2006, side 2.

PT har videre i varselet presisert at det ikke er overgangen til LRIC som alene er årsaken til at pristaket er fastsatt vesentlig lavere enn i forrige vedtak. Som beskrevet i kapittel 8.4.3.1, ville også prisregulering basert på tilbydernes kostnadsregnskap (fullfordelte historiske kostnader) gitt grunnlag for reduserte termineringspriser. NetCom har imidlertid også vært kritisk til bruk av dette som grunnlag for kostnadsfastsettelse. Da PT ved forrige vedtak i marked 16 blant annet benyttet tilbydernes kostnadsregnskap som grunnlag for prisregulering, kunne det synes som om NetCom mente LRIC var mer i tråd med formålet:

”Fremgangsmåten tilsynet har valgt stemmer imidlertid ikke med det uttalte formålet. I stedet for data hentet fra en LRIC-modell, benytter tilsynet NetComs produktregnskap som siktemål.”⁷

PTs stiller seg uforstående til NetComs kommentar om at PT ikke har tatt hensyn til stordriftsfordeler i reguleringen. Det var nettopp for å kunne vurdere og ta stilling til slike forhold at PT bestemte seg for å utvikle to operatørspesifikke LRIC-modeller i stedet for kun en hypotetisk aktør. Prisreguleringen i dette vedtaket er basert på de operatørspesifikke modellene, hvor operatørspesifikt volum, markedsandeler, dekning og spektrum er tatt hensyn til. PT mener derfor at metoden og modellen som er valgt i høyeste grad tar hensyn til eventuelle stordriftsfordeler.

PT mener videre at NetComs vurdering av alternative reguleringsformer i stor grad er utenfor rammeverket som PT må forholde seg til. Selskapet viser heller ikke til erfaringer fra andre land som kan underbygge konklusjon om at det ville være riktig å regulere mobilmarkedene etter et ”globalt pristak”. PT har i varselets kapittel 8.4.1 listet opp de aktuelle metodene som PT anser for å være aktuelle og innenfor rammeverket. Teoretiske diskusjoner utover dette fremstår for PT som lite formålstjenlig og følges derfor ikke videre opp i vedtaket. Når det gjelder NetComs tolkning av blant annet KT sin høringsuttalelse til forrige varsel om vedtak i marked 16, vil PT vise til KT's høringsuttalelse til dette varselet:

”Konkurransetilsynet anbefalte i høringsuttalelse av 20. april 2005 å bruke LRIC som reguleringsmetode.”

PT ser ikke behov for endringer i vedtaket på bakgrunn av de ovenfor nevnte innspill.

3.2 Prisregulering av Telenor og NetCom

3.2.1 Generelt om behovet for prisregulering av selskapene

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT konkluderer i varselet med at prisregulering er nødvendig for å bringe prisene ned mot et kostnadsorientert nivå i markedene for terminering. Dette begrunnes blant annet med tilbydernes monopolstilling i markedene, som gjør at disse har incentiv og mulighet til overprising. Videre mener PT at termineringsprisene til både Telenor og NetCom per i dag er lang høyere enn hva de ville vært dersom det var virksom konkurranse i det relevante markedet.

Høringsinnspill:

⁷ NetCom: Klage på Post- og teletilsynets vedtak 19. september 2005 om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedene for terminering i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 16), side 3.

I følge **NetCom** (side 30) er markedsanalysen mangelfull, og selskapet synes ikke å kunne se behovet for prisregulering fordi de mener tilbydernes prising i termineringsmarkedet ikke er til skade for sluttbrukerne. Selskapet har også tidligere argumentert for et slikt syn:

”I stede for å gjenta det som ble anført i forrige klageomgang, viser NetCom kort til anførselene i NetComs klage 10. oktober 2005, punkt 5. NetCom opprettholder anførselene i forannevnte klage, og er fortsatt av den oppfatning at det ikke a priori er åpenbart at det må implementeres en streng prisregulering.”

NetCom (side 31) anfører videre at vilkårene for prisregulering i ekomloven § 4-9 ikke er oppfylt fordi dagens prisnivå på terminering ikke er uforholdsmessig høyt. Det vises til at internasjonale sammenlikninger har vist at sluttbrukerprisene i Norge ligger på et lavt nivå og godt under gjennomsnittet i EU. NetCom peker også på en rapport⁸ konsultentselskapet NERA har utarbeidet. I rapporten sammenliknes de varslede termineringsprisene med prisene i 15 utvalgte europeiske land. Det konkluderes blant annet med at:

- Prisenivået i Norge allerede er lavere enn i landene det sammenliknes mot, og den varslede reguleringen vil således medføre vesentlig og vedvarende lavere priser i Norge enn i de andre landene.
- Sammenlikning av den varslede glidebanen for NetCom med et aritmetisk gjennomsnitt av glidebaner for de samme landene viser blant annet at NetComs termineringspris vil være 53 % under det beregnede gjennomsnittet i juli 2010.
- NetCom pålegges å redusere prisene raskere enn gjennomsnittet i Europa og raskere enn Telenor.

Som en følge av dette mener NetCom at vilkåret for prisregulering i ekomloven § 4-9 ikke er oppfylt (side 31).

PTs vurdering

Når det gjelder NetComs kommentarer om at analysen er mangelfull og at selskapet ikke ser behovet for prisregulering, mener **PT** at det ikke er utelatte forhold som ville endret konklusjonen. PT kan i likhet med NetCom ikke se behov for å gjenta argumentasjonen, men viser til kapittel 8.4 i vedtaket om behovet for regulering.

Hva gjelder kommentarene om det norske prisnivået, viser NetCom på generelt grunnlag til at internasjonale undersøkelser dokumenterer at sluttbrukerprisene i Norge ligger på et lavt nivå. Selskapet spesifiserer imidlertid ikke nærmere hvilke undersøkelser dette er. I telestatistikken for 2005⁹ har PT inkludert tre figurer som viser kostnader til mobiltelefoni for sluttbrukere i OECD-land. Figurene viser at utgiftene for norske sluttbrukere er lavere enn gjennomsnittet i OECD-land. De er imidlertid høyere enn utgiftene til sluttbrukere i land det er naturlig å sammenlikne seg med, slik som i Danmark, Sverige og Finland. PT finner dermed ikke at disse resultatene kan tas til inntekt for at prisnivået på terminering ikke er høyt i Norge.

Videre stiller PT seg spørrende til en del av observasjonene fra NERA. Konsultentselskapet bruker en uforståelig høy valutakurs ved omregning til Euro. Ved å benytte Norges Banks valutakurs for januar 2007 vil NOK 0,45 utgjøre 5,45 Eurocent¹⁰. Dette er 50 % høyere enn beløpet som NERA legger til grunn for den varslede termineringsprisen (3,62 Eurocent). At konsultentselskapet med dette utgangspunktet kommer til at Norge allerede er lavest i prissammenlikning, kan dermed tillegges lite vekt. PT mener ERG sin prissammenlikning

⁸ Vedlegg 3 i NetComs høringssvar: Comparison of Proposed Price Cap Regulation in Norway with European Benchmarks, 12 January 2007.

⁹ PT: Det norske telemarkedet 2005, 8. mai 2006, figur 6.5, 6.6 og 6.7.

¹⁰ Norges Banks kurs for januar 2007: 8,278.

som vist i markedsanalysen kapittel 4.2.5 gir et mer representativt bilde av prisnivået i Europa og forholder seg derfor til denne.

NERA har videre beregnet en gjennomsnittlig glidebane for de samme landene som strekker seg frem til juli 2010. Per i dag har ingen av tilsynene i sammenlikningen vedtatt regulering frem til juli 2010. Ofcom er eneste nasjonale tilsynsmyndighet som har varslet regulering frem til dette tidspunktet, og disse særskilte forpliktelsene er ennå ikke vedtatt. PT mener derfor at denne figuren på ingen måte er egnet til å illustrere nivået på termineringspriser i årene frem til 2010. Sammenlikningen vil derfor ha liten verdi i forhold til å avgjøre om vilkårene i ekomloven er oppfylt eller ikke.

Uansett vil PT påpeke at kjernen i det første vilkåret for prisregulering etter ekomloven § 4-9 første ledd i følge forarbeidene vil være om en tilbyder kan opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå som en følge av manglende konkurranse i et marked. Selv om lovgiver uttaler at myndighetene i denne vurderingen "kan"¹¹ sammenlikne prisnivået i tilsvarende marked, åpnes det også for å ta hensyn til andre forhold. Det vil her være naturlig å undersøke den eventuelle differansen mellom en monopolpris og de effektive produksjonskostnadene.

At NetCom mener å stå overfor en raskere prisreduksjon enn Telenor, kan tilsynet vanskelig se taler mot behovet for prisreduksjon. En raskere eller større prisreduksjon er etter PTs syn et resultat av at NetCom i lenger tid enn Telenor har vært uregulert og fått nyte godt av høye termineringsinntekter. PT anser således heller ikke dette for å være usaklig forskjellsbehandling av NetCom, slik selskapet senere i høringssvaret hevder.

På denne bakgrunn finner PT ikke grunnlag for å gjøre endringer i vedtaket.

3.2.2 Konkret om prisregulering av Telenor og NetCom

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT skrev i varsel om vedtak at resultatene fra LRIC-modellen viste forholdsvis små forskjeller i relevante kostnader mellom NetCom og Telenor. Etter PT s oppfatning var ikke differansene tilstrekkelig store til at asymmetriske termineringspriser burde opprettholdes over tid.

Høringsinnspill

NetCom (side 6) argumenterer i sitt høringsinnspill for asymmetrisk regulering:

"Termineringsprisen er en av de få prisene som kan reguleres ulikt i et konkurransemarked. En høyere termineringspris for små selskaper er et effektivt instrument til å øke et lite selskaps inntekter. En høyere termineringspris forsterker et lite selskaps incentiver til å konkurrere om markedsandeler. Endelig, asymmetriske termineringspriser gir trolig lite direkte effektivitetstap siden ringemønsteret i begrenset grad påvirkes."

NetCom (side 33) viser også til den nevnte rapporten fra NERA som blant annet konkluderer med at:

"I flertall av land som er undersøkt opprettholdes asymmetriske termineringspriser ved utløpet av perioden for pristaksreguleringen"

NetCom (side 35) mener videre at det ikke er grunnlag for symmetriske termineringspriser på bakgrunn av kostnadsunderlaget:

"[...] det ikke er forholdsvis små forskjeller i relevante kostnader mellom Telenor og NetCom, men at differansen derimot er på nærmere 10 %. Omregnet i kroneverdi vil innføring av symmetriske priser basert på resultatene av LRIC-modellen representerer en årlig superprofitt

¹¹ Se Ot.prp.nr. 58 (2002-2003) side 106.

for Telenor i størrelsesorden 88 millioner kroner¹². I tillegg vises det til at modellen legger til grunn at Telenor skal tape markedsandeler, slik at den reelle superprofitten til Telenor trolig vil bli større.”

Telenor (side 5) argumenterer i sitt høringsinnspill for at symmetriske priser bidrar til effektiv konkurranse:

”Symmetriske termineringspriser bidrar til effektiv konkurranse siden den aktør som er dyktigst til å produsere attraktive produkter til lavest kostnad vinner kunder. Dette er i motsetning til et system med ikke-symmetriske termineringspriser der en risikerer at aktør som tillates å operere med høy termineringspris tiltrekker seg kunder, også i de tilfeller der andre aktører er mer effektive og / eller har mer attraktive tjenester.”

I tillegg til effektiv konkurranse mener Telenor at symmetriske priser bidrar til effektiv produksjon:

”Symmetriske termineringspriser bidrar til effektivitet i produksjonen. Aktører som klarer å effektivisere vil selv høste gevinsten. Symmetrisk regulering har derfor gode incentiveegenskaper. Dette er i motsetning til regulerte ikke-symmetriske termineringspriser. Under ikke-symmetriske termineringspriser vil reguleringen måtte ta utgangspunkt i egenskaper ved hver enkelt aktør. Det vil typisk medføre at en aktør som oppnår høyere effektivitet stilles overfor strengere regulering, og motsatt, aktører som ikke effektiviserer stilles overfor mildere regulering.”

Telenor (side 6) er på denne bakgrunn kritisk til at den varslede glidebanen ikke innebærer umiddelbar overgang til symmetriske termineringspriser og skriver videre:

1. Symmetriske termineringspriser er samfunnsøkonomisk effektivt.
2. Reduksjoner i Telenors termineringspris før symmetri er oppnådd trekker i motsatt retning av PTs uttalte målsettinger.
3. Det er uforståelig at konkurranse på like vilkår skulle være uforsvarlig i forhold til NetComs konkurransesituasjon.
4. Høye termineringspriser hos NetCom fungerer etableringshindrende for nykommere.”

Telenor anfører også (side 11) at det er en klar trend mot symmetrisk regulering av mobile termineringspriser som den foretrukne regulering i EØS-området:

”Telenor vil videre understreke at de land som har valgt å benytte asymmetrisk regulering har gjort dette ut fra de ulike frekvensressurser eller forskjellige tidspunkt for tildeling av konsesjon, eksempelvis i Nederland og Storbritannia. Asymmetrisk regulering forekommer derimot ikke mellom de initielle mobile nettverksoperatørene, heller ikke i Nederland eller Storbritannia.”

Telenor viser til (side 12) at NetComs eier TeliaSonera også har argumentert for symmetriske priser i de svenske termineringsmarkedene:

”Telenor anser at PTs varslede glidebane opprettholder asymmetrien unødvendig lenge og at PT bør pålegge Netcom symmetrisk pris med Telenor på 60 øre fra 1. 10.2007. En slik umiddelbar avvikling av prinsippene fra et ineffektivt reguleringssystem vil være helt i tråd med svensk praksis og de prinsipper som NetComs eier, TeliaSonera, argumenterer for.”

¹² Se punkt 6.3.2.

Utover dette anfører Telenor at de prinsipielt ikke har innsigelser til PTs valg av metode for prisregulering og implementering via glidebane for NetCom og Telenor frem til 2010.

PTs vurdering

PT vil vise til at Kommisjonen i en rekke kommentarer til notifiserte markeder har fastslått at det klare utgangspunktet skal være symmetriske priser mellom tilbyderne. Unntak krever en adekvat begrunnelse:

“The Commission considers that termination rates should normally be symmetric and that asymmetry, acceptable in number of cases, requires an adequate justification. It recognizes that, in certain exceptional cases, an asymmetry might be justified by objective cost differences which are outside the control of the operators concerned. Possible justifications could be represented by the cost differences between the operation of a GSM900 network and a DCS1800 one or by substantial differences in the date of market entry.”¹³

Kostnadsforskjellen mellom Telenor og NetCom i følge LRIC-modellen er ikke 10 %, som NetCom hevder, men rundt 8 %. PT kan imidlertid ikke se at dette skyldes objektive forhold i tråd med Kommisjonens kommentarer ovenfor. Telenor og NetCom etablerte seg i markedet på samme tidspunkt og begge har frekvenser i både 900- og 1800-båndene.

Når det gjelder antall land som opprettholder asymmetrisk regulering, påpeker PT i likhet med Telenor at NERA ikke har tatt hensyn til at flere land har asymmetriske termineringspriser som følge av ulikheter mellom tilbyderne i tildelte frekvenser. Uttalelser fra Kommisjonen¹⁴ støtter heller ikke NetComs innspill på dette punktet:

“[...] the Commission underlines that in the majority of Member States where cost oriented price regulation of MTRs is efficiently in place (e.g. Austria, Italy, France, Sweden, UK and the Netherlands) NRAs imposed symmetric MTRs between the first and the second MNO.”

Alternativene til å basere den effektive prisen på tilbyder med høyest kost, ville vært en gjennomsnittsbetraktning eller modellering av en hypotetisk tilbyder. PT har vurdert disse alternativene og konkludert med at den mest hensiktsmessige løsningen var å basere den symmetriske prisen på tilbyder med høyest kost, da dette gir begge tilbydere sikkerhet for at relevante kostnader vil bli dekket. Bruk av en hypotetisk tilbyder ville trolig skapt større usikkerhet knyttet til realismen i de enkelte modellvalgene

PT merker seg for øvrig at NetCom argumenterer for asymmetrisk regulering på grunn av ulik markedsandel i forhold til Telenor, men samtidig mener at Tele2 bør reguleres til symmetrisk nivå med NetCom, se NetComs høringsvar kapittel 6.5.2.

Når det gjelder Telenors innspill mot å redusere deres termineringspris før symmetri oppnås, har PTs målsetning om reduserte etableringsbarrierer for nykommere og forbrukervelferd vært styrende. På kort sikt har PT lagt større vekt på lavere termineringspriser enn symmetri for å oppnå denne målsetningen. Etersom nærmere 56 % av all trafikk som terminerer i mobilnett terminerer hos Telenor, mener PT at de kortsiktige fordelene ved en prisreduksjon vil være betydelige. Uansett vil symmetri oppnås i løpet av relativt kort tid.

PT ser på bakgrunn av dette ikke behov for å endre vedtaket.

¹³ European Commission: Case BE/2006/0433: voice call termination on individual mobile networks in Belgium, 4 September 2006, side 5.

¹⁴ European Commission: Case BE/2006/0403: Voice call termination on individual mobile networks in Belgium, 4 August 2006, side 6.

3.2.3 Perioden for pristaksreguleringen

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT konkluderte i varsel om vedtak med at tre til fire år ville være hensiktsmessig lengde på en pristaksperiode. Lengre reguleringsperiode ville ikke være hensiktsmessig, blant annet med tanke på behovet for oppdatering av LRIC-modellen. Det varslede pristaket var således på nærmere tre og et halvt år fra første prisreduksjon.

Høringsinnspill

NetCom (side 41) mener at den foreslåtte prisreguleringen burde vært avstemt mot tilsvarende regulering i andre europeiske land:

”[...]det både fremgår at PT foreslår en lang reguleringsperiode og store prisreduksjoner, sammenlignet med tilsvarende pålegg i andre europeiske land. Etter NetComs vurdering må reguleringen i Norge avstemmes mot tilsvarende regulering i andre europeiske land for å fremstå som forholdsmessig.”

Mobyson mener (side 4) overgangen til kostnadsorienterte priser bør skje raskere:

”[...] anses 45 øre for Telenor og NetCom og 65 øre for Tele2 som riktige priser, bør det ta maksimalt to år å komme ned til dette nivået.”

PTs vurdering

PT har fastsatt lengde på pristaksperioden gjennom en skjønnsmessig vurdering hvor konsekvensene for tilbyderne er vurdert mot hensynet om å oppnå den effektive termineringsprisen så raskt som mulig.

Pristaksperioden er tilnærmet like lang som pristaksperioden i det svenske vedtaket¹⁵, kortere enn pristaksperiodene i Østerrike og Nederland, men lengre enn periodene i en del andre land. PT mener derfor at lengden på pristaksperioden ikke er i uoverensstemmelse med tilsvarende glidebaner i andre europeiske land og ser ikke behov for å endre vedtaket på dette punktet.

3.2.4 Tapstillegg

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Professor Thore Johnsen har kommentert ”regulatorisk trunkering” og behovet for tapstillegg i sin rapport *Kapitalkostnad for norske mobilselskap*:¹⁶

”Jeg mener at bruken av et sjablonmessig prosentvis tillegg i avkastningskravet kan være uheldig bl.a. fordi dette kan lede til systematiske skjevheter i selskapenes investeringsvurderinger, i særdeleshet i forholdet mellom investeringer med ulik levetid (kan straffe langsiktige investeringer). I den grad man skal justere reguleringsystemet for slike effekter bør dette isteden gjøres gjennom kronejusteringer av normerte kostnader (inkl. avskrivninger) og kapitalverdien.

Praktisk fastsettelse av slike justeringer er selvsagt svært vanskelig, og det er uansett grunn til å stille spørsmål ved betydningen av en slik justering for selskapenes investeringsinsentiver. Det kan således være grunn til å tro at konkurransedynamikken i fortsatt voksende mobilmarked uansett vil drive frem samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Det kan derimot være god grunn til å følge opp fremover virkningen av nåværende regulering før man eventuelt vurderer slike kostnadsjusteringer.”

¹⁵ PTS: Uppdatering av prisrekommendation för terminering av röstsamtal i mobilnät, 29. juni 2006. Glidebanen går fra 1. juli 2004 til 1. juli 2007.

¹⁶ Thore Johnsen: *Kapitalkostnad for norske mobilselskaper*, november 2006.

PT delte i varselet Thore Johnsen syn og inkluderte derfor ikke tapstillegg.

Høringsinnspill

NetCom gjentar (side 42) tidligere innspill til professor Thore Johnsen om at det bør gis kompensasjon for tapt oppside i form av et tapstillegg i avkastningskravet.

PTs vurdering

PT støtter Professor Thore Johnsen analyse og ser ikke grunn til å kompensere aktørene for tapt "oppside" på grunn av prisregulering i termineringsmarkedene. Hovedgrunnen til regulering er tilbydernes mulighet og incentiv til overprising i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk effektivt. Å inkludere et "tapstillegg" vil dermed ikke være i tråd med målet om effektive priser.

På denne bakgrunn finner PT ikke grunnlag for å gjøre endringer i vedtaket.

3.3 Generelt om prisregulering av nye tilbydere

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT skrev i varselet at målene om effektivitet, forbruker- og velferdshensyn tilsier at også de små tilbydernes termineringspriser på sikt bør være på et effektivt nivå. Imidlertid kan en streng regulering av de nye tilbydernes priser være uforholdsmessig tyngende. Det kan også gjøre det vanskeligere å nå målet om bærekraftig konkurranse i marked 15. PT mente derfor at en avgrenset periode med mild regulering i form av krav om *rimelig pris* vil være hensiktsmessig for å støtte opp om etablering.

Høringsinnspill

Telenor mener PT går for langt i å stimulere til etablering av nykommere og at symmetriske priser mellom alle SMP-aktører bør innføres umiddelbart. Telenor skriver blant annet at det ikke synes som riktig rettslig tilnærming å bruke virkemidler i marked 16 som verktøy for å skape etablering og viser til Valletti¹⁷ som i sin artikkel hevder at det er samfunnsøkonomisk uheldig å stimulere til nyetablering gjennom å tillate høyere termineringspris:

"There seem to be some confusion in that the task of constraining market power sometimes becomes one of promoting competition which in turn becomes one of protecting small firms. Two mistakes are made in this reasoning. The first mistake has already been pointed out: the regulation of MTR is introduced and justified only on the basis of significant market power (SMP) being present in the wholesale market for termination of calls to a network. The justification of this regulatory intervention has nothing to do with the promotion of competition. It is very difficult to see how the setting of asymmetric termination rates between firms will alleviate the allocative inefficiencies associated with the SMP problem that has been identified. The second mistake is that the objective of promoting competition and the provision of entry assistance are two very distinct concepts. In fact, entry assistance, if wrongly interpreted, may even damage competition."

Videre viser Telenor til klagesaken i marked 15 (side 8) hvor SD i sin avgjørelse påla krav om pris minus for nasjonal roaming¹⁸ og begrunnet dette med at man ved denne metoden unngår etablering av ikke-kostnadseffektive konkurrenter.

Telenor mener også (side 11) at PT er uklare på hva som er en rimelig pris:

"PT bør etter Telenors mening klargjøre hva tilsynet legger i begrepet rimelige priser."

¹⁷ Tommaso Valetti: Asymmetric regulation of mobile termination rates, 14 December 2006.

¹⁸ SD: Klage over post og teletilsynets vedtak av 23.01.06, 6. oktober 2006.

Ventelo og TDC Song legger i sine høringsinnspill vekt på at det norske markedet er ulikt mobilmarkedene i andre land det er naturlig å sammenlikne seg med og at man i Norge må ta særlige hensyn til dette i reguleringen. **Ventelo** skriver følgende (side 2):

”Etter Ventelos oppfatning tilsier det forhold at vi i Norge har duopol på mobilinfrastruktur at norske teledirektorater i større grad enn hva teledirektoratene gjør i land med oligopol på infrastruktur, bevisst bør forsøke å etablere vekstvilkår for MVNOer slik at disse kan bidra i konkurransen.”

Ventelo skriver videre at de oppfatter det slik at PT legger til grunn at en markedsandel i mobilmarkedet på rundt 4,5-8 % er tilstrekkelig for å begrunne pristaksregulering. Ventelo skriver i denne sammenheng:

”Ventelo mener at teledirektoratene ved vurdering av markedsrett ikke bare bør se hen til markedsandelen i MVNOens eget nett eller marked 16, men også se hen til markedsandelen i det totale mobilmarkedet.”

Og videre:

”[...] en MVNO bør ha langt større markedsandel før myndighetene vurderer pristak for vedkommende MVNO, iallfall over 10 % markedsandel.”

TDC Song gir uttrykk for tilsvarende syn i sitt høringssvar (side 2):

”I Norge er det to netteiere som i praksis har et duopol, noe som ikke er tilfelle i andre land. Å sikre lønnsomheten og dermed konkurranseevnen til MNO og MVNOer er dermed av større viktighet i Norge. På bakgrunn av den foreliggende konkurransesituasjonen er det derfor nødvendig med asymmetrisk regulering [...]”

TDC Song (side 3) mener også at prisregulering ikke bør skje før en aktør har oppnådd en viss markedsandel og dermed i praksis har mulighet til å utnytte markedsrett:

”En slik terskel bør ligge på rundt 10 % markedsandel. Dette på bakgrunn av den spesielle konkurransesituasjonen i Norge. Før dette nivået nås og basert på dagens markedsrett i Norge, kan en aktør ikke utøve noen vesentlig form for markedsrett.”

Mobyson mener i sitt høringssvar (side 3) at prisreguleringen bør fokuseres på aktører med mange sluttbrukere:

”De små aktørene bør tillates å bruke termineringsprisene som finansieringskilde i en oppbygingsperiode; en slik finansieringsform vil bidra til å gi nye aktører økonomi til å finansiere i nett og til å opparbeide en kundemasse.”

Videre mener Mobyson (side 4) at markedsrett basert på antall kunder bør være avgjørende for når nye tilbydere blir underlagt prisregulering:

”En aktør som har oppnådd ca 6 % markedsrett basert på antall kunder, vil normalt ha kommet over en kritisk masse som gir lavere enhetskostnader. Behovet for en ekstra finansieringskilde er derfor ikke like kritisk. Termineringsprisene til aktører over denne størrelsen vil videre kunne ha betydning som innsatsfaktor for de små aktørenes sluttbrukerpriser. Etter Mobysons syn er det derfor hensiktsmessig og forutsigbart at MNOer og MVNOer blir pålagt kostnadsorienterte priser når de kommer opp i en slik markedsrett.”

PTs vurdering

PT er enig med Telenor som viser til at hovedformålet med å regulere termineringsprisene er å hindre overprising i det relevante markedet. Tilsynet har imidlertid vært tydelig på at

regulering av mobilmarkedene må sees i sammenheng, se blant annet PTs virkemiddeldokument¹⁹. I henhold til dette dokumentet skal de særskilte forpliktelsene i marked 16 ikke gjøre det vannskeligere for nye nettverksoperatører å få fotfeste i mobilmarkedet. PT er i denne sammenheng enig i kommentarene fra Ventelo og TDC og mener at denne sammenhengen er spesielt viktig å ta hensyn til i Norge med kun to veletablerte nettverkstilbydere.

Blant annet på bakgrunn av norske markedsforhold, har PT konkludert med at et krav om *rimelig pris* i en avgrenset periode vil være tilstrekkelig og formålstjenlig for nye tilbydere i Norge. PT mener et slikt krav kan balansere hensynet til å gi tilstrekkelig gode vilkår for nye tilbydere mot hensynet til å hindre etablering av ikke-kostnadseffektive konkurrenter slik Telenor på den annen side argumenterer for.

PT er imidlertid ikke enig med Mobysen, Ventelo og TDC når det gjelder å benytte markedsandel som hovedkriterium for når regulering av nye tilbydere skal inntre. *Tid i markedet* må være utgangspunktet og det viktigste kriteriet. På denne måten hindres en utvikling mot at enkelte tilbydere kan spekulere i å holde seg under en gitt volumgrense. Dette støttes også av Tommaso Valletti i sin artikkel om asymmetrisk regulering²⁰. PT mener imidlertid at et tilleggskriterium om minst 1 % markedsandel før prisregulering inntre vil være rimelig og forholdsmessig. Det er lite sannsynlig at tilbydere vil spekulere i å holde seg under en så lav markedsandel.

I tillegg mener PT at selv om ikke overprising hos en enkeltstående tilbyder med 4-5 % markedsandel nødvendigvis ville utgjøre et vesentlig samfunnsøkonomisk problem, kan en utvikling hvor flere tilbydere med tilsvarende markedsandel overpriser terminering medføre mer betydelige samfunnsøkonomiske tap.

Kommisjonen har også vært tydelig på at en slik periode må avgrenses i tid:

”[...] the fact that a MNO entered the market later and has therefore a smaller market share can only justify higher termination rates for a limited transitory period. The persistence of higher termination rates would not be justified after a period long enough for the operator to adapt to market conditions and become efficient and could even discourage smaller operators from seeking to expand their market share.”²¹

Når det gjelder nærmere spesifisering av kravet til *rimelig pris*, ønsker tilsynet å ha fleksibilitet til å kunne vurdere om en pris er rimelig i den enkelte sak. PT har derfor ikke definert et absolutt nivå, men har skissert hvilke prinsipper som vil være viktige i en slik vurdering. Hensikten med kravet er i hovedsak å hindre vilkårlig og betydelig overprising. Som påpekt i varselet, kommer tilsynet til å tillate en viss fortjeneste utover normalavkastning for nye MNOer og MVNOer i denne perioden.

På bakgrunn av det som er sagt over finner PT ikke grunnlag for å gjøre endringer i vedtaket.

3.4 Prisregulering av andre tilbydere med eget radioaksessnettverk (MNOer)

¹⁹ PT: Prinsipper for anvendelse av virkemidler på tilbydere med sterk markedsstilling, 5 desember 2006, side 20.

²⁰ Tommaso Valletti: Asymmetric regulation of mobile termination rates, 14 December 2006, side 12. Notatet er skrevet til Telenor og følger som vedlegg til deres høringsinnspill.

²¹ European Commission: Case BE/2006/0433: Voice call termination on individual mobile networks in Belgium, 4. September 2006.

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT vurderte det slik at det var nødvendig å tillate både MNOer og MVNOer en periode med kun krav om rimelig pris. Ettersom MNOer foretar større investeringer i infrastruktur, la PT i varselet opp til en lenger periode med mild regulering for disse tilbyderne enn for MVNOer som kun har eget kjernenett. Dette for i å stimulere til investering i infrastruktur og derigjennom infrastrukturbasert konkurranse.

Høringsinnspill

Ventelo (side 5) setter i sitt høringsinnspill spørsmålstegn ved at varselet legger opp til mildere regulering for den ene MNOen (Teletopia/MTU) enn en MVNO (Tele2) og skriver:

”For det første er Ventelo usikker på hvorvidt det virkelig er slik at den MNO det siktes til virkelig har foretatt større investeringer enn MVNOen. Det forhold at det er investert i noen basestasjoner på hustak i et fåtall geografiske destinasjoner endrer ikke på dette. For det andre kan dette lede til en situasjon der en tilbyder, som følge av taktiske hensyn, velger å foreta noen mindre investeringer i infrastruktur, for slik å oppnå mildere regulering. Slik bør det ikke være.”

PTs vurdering

Når det gjelder den konkrete reguleringen av MTU, har **PT** lagt til grunn at selskapet kun skal pålegges krav om rimelig priser både på grunn av kort tid i markedet og ettersom markedsandelen er langt under én %. Tilsynet mener derfor at den konkrete problemstillingen som Ventelo tar opp ikke trengs diskuteres ytterligere.

På generelt grunnlag kan problemstillingen være mer relevant. PT tror imidlertid ikke dette vil bli noe stort problem i praksis. Det er lite trolig at noen vil by på den siste 3G-lisensen og etablere seg som nettverkstilbyder kun for å kunne utnytte fordelene av 2-3 år ekstra med krav om rimelig pris.

På denne bakgrunn vil PT ikke gjøre endringer i vedtaket.

3.5 Prisregulering av MVNOer

3.5.1 Generelt om behovet for prisregulering av MVNOer

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

MVNOer kontrollerer termineringsinntekter på samme måte som MNOer, og disse tilbyderne vil på samme måte ha incentiver og mulighet til å sette priser som er ineffektive i samfunnsøkonomisk forstand. PT konkluderte derfor i varselet med at prisregulering er nødvendig for å oppnå målene om bærekraftig konkurranse, effektivitet og forbrukervelferd.

Høringsinnspill

Ventelo mener (side 2) konkurranseproblemene som PT har identifisert i dette markedet ikke er særlig relevante i forhold til mindre tilbydere som en MVNO og setter dermed spørsmålstegn ved om vedtak om pristak for disse er nødvendig:

”Vi ser naturligvis at en MVNO vil ha mulighet til å overprise terminering, men kan ikke se at et slikt eventuelt problem er så betydelig at det i dag er behov for å prisregulere en MVNO.”

Tele2 (side 9) viser i sitt høringssvar til hvordan NetComs termineringspris historisk er blitt regulert og mener at dette tilsier at det er for tidlig å pålegge Tele2 pristaksregulering.

PTs vurdering

Etter **PTs** mening vil det etter rundt tre år i markedet være fullt mulig for en MVNO å ha opparbeidet seg en såpass stor kundemasse at overprising kan ha betydelige konsekvenser. Dette vil særlig kunne ramme nye tilbydere som står overfor en høy varekost for terminering i denne MVNOens nettverk samt være negativt for sluttbrukere i andre nett.

Tele2 har etter tre år i markedet opparbeidet seg en så stor kundemasse at overprising har betydelig virkninger, se vedtaket kapittel 8.6 om antatte konsekvenser av virkemiddelbruken. Som nevnt tidligere vil overprising hos flere MVNOer som til sammen har en større markedsandel, kunne ha betydelige konsekvenser. PT mener på denne bakgrunn at konkurranseproblemene også er relevante for MVNO-tilbydere og at det er behov for prisregulering etter en viss tid i markedet. Dette gjelder særlig for MVNO-tilbydere som ikke bidrar til etablering eller oppbygging av en ny nettoperatør.

PT mener sammenlikningen med historisk regulering av NetCom er lite relevant. Dette selskapet har bygget opp et landsdekkende mobilnett, noe som innebærer en vesentlig større investering enn det en MVNO må foreta. I tillegg var reguleringsregimet under det gamle regelverket helt annerledes, slik at dette ikke er sammenliknbart.

PT vil ikke endre på vedtaket på dette punktet på bakgrunn av kommentarene.

3.5.2 Konkret om prisregulering av Tele2, TDC og fremtidige MVNOer

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT skrev i varselet at målene om effektivitet og forbrukerhensyn tilsier at MVNOenes termineringspriser på sikt bør være kostnadsorienterte. Videre skrev tilsynet at den effektive prisen for terminering hos en MVNO i utgangspunktet ikke bør avvike vesentlig fra den effektive prisen for terminering hos netteieren MVNOen er tilknyttet, fordi det hovedsakelig er de samme nettressursene som anvendes. PT varslet derfor at prisene på sikt ikke skal avvike vesentlig fra det nivå som er fastsatt for nettverksoperatørene basert på LRIC-beregningene.

For MVNOer i en etableringsfase, begrenset oppad til ca. tre år, varslet PT likevel en mildere form for prisregulering i form av *rimelig pris*.

Høringsinnspill

TDC Song (side 2) er bekymret for den fremtidige reguleringen av MVNOer og hevder at den foreslåtte reguleringen ikke vil gi forutsigbarhet for at marginskvis vil bli håndtert effektivt i praksis:

”Slik TDC vurderer hovedlinjene i PTs fremtidige regulering av MNO og MVNOer vil den forventede termineringsprisen settes så lavt at den er lavere enn våre faktiske kostnader for produksjon av mobiltjenester. Dette gir ikke lønnsomhet og vil være avgjørende både for oss og andre eksisterende utfordrere samt de som vurderer å tre inn i det norske mobilmarkedet.”

Og videre (side 4):

”En eventuell prisregulering av MVNOer må gjøres på bakgrunn av MVNOens effektive pris. Dersom dette utelates vil ikke MVNOen ha tilstrekkelig lønnsomhet til å fortsette satsningen.”

TDC Song skriver imidlertid (side 2) at de er fornøyd med PTs valg av virkemiddel overfor dem i vedtaksperioden:

”Valgene viser forståelse for at TDC er i en oppstartsfasen og starter med å bygge opp en kundemasse fra null.”

Ventelo (side 4) frykter at pristaket for Tele2 kan bli for lavt:

”PT har, ved beregning av maksimalpriser ut fra en LRIC-modell, tatt utgangspunkt i Telenors og NetComs kostnadsstruktur. Dette medfører at det oppstår usikkerhet ved hvorvidt den maksimalpris som vurderes pålagt en MVNO er tilstrekkelig til å dekke vedkommende MVNOs kostnader.”

Tele2 (side 4) er også kritisk til at LRIC-prisen skal være utgangspunkt for hva som utgjør en effektiv pris for en Tele2:

”En slik regulering, der PT ikke har innsikt i Tele2s kostnader og heller ikke ønsker å hensynta Tele2s kostnader, er verken en forsvarlig eller forholdsmessig regulering. PT kan, som følge av mangelfullt grunnlag for sin vurdering, ikke vite om effekten blir om Tele2 har rammevilkår til å fortsette som en utfordrer i mobilmarkedet eller ikke.”

Tele2 (side 6) mener videre at utgangspunktet for å fastsette en effektiv pris for Tele2 må fastsettes i deres egne kostnader:

”Utgangspunktet for å fastsette en slik pris må være Tele2s MVNO pris, dvs. prisen Tele2 betaler til Telenor for hvert minutt som termineres hos Tele2. Hva Tele2s effektive pris er dersom Tele2s faktiske kostnader hensyntas, har PT hittil ikke ønsket å vurdere, fordi PT har låst seg fast i et syn der LRIC prisen på NOK 0,45 er målet for alle aktører.”

Tele2 viser også (side 6) til at ESA i 2005 oppfordret PT til å pålegge Teletopia/MTU og Tele2 krav om ”fair and reasonable prices”, og mener at PT burde følge opp dette nå i stedet for å pålegge pristaksregulering.

Videre skriver Tele2 (side 22):

”[...]varsel om vedtak mangler en utdypning av hvorvidt det er gode grunner for å forsette med en viss asymmetrisk regulering i marked 16, slik PT etter eget virkemiddeldokumentpunkt 5.8 skal foreta.”

NetCom mener (side 43) at Tele2 sin termineringspris må fastsettes ved bruk av LRIC og at varselet mangler begrunnelse for fastsettelsen av Tele2 sin termineringspris:

”Så lenge PT har tatt et prinsipielt valg mht. å benytte LRIC som metode for å fastsette kostnadene for terminering av tale i mobilnett, og fått utviklet en LRIC-modell tilpasset norske forhold, ser NetCom ingen saklig grunn for synsing fra PTs side hva gjelder effektivt nivå for Tele2.”

NetCom viser også til at den foreslåtte glidebanen for Tele2 bidrar til å øke avstanden mellom Tele2s og NetComs termineringspris frem til og med 30. juni 2010.

Telenor mener (side 5) at tidsplaner for reduksjon av termineringsprisene ned til et effektivt nivå for MVNOer vil bidra til at mobilmarkedets virkemåte effektiviseres, imidlertid mener Telenor at varselet innebærer en unødvendig langsom implementering av effektive priser, noe som medfører et samfunnsøkonomisk tap.

Videre mener Telenor (side 11) at PT er uklar på hva som er en effektiv pris for Tele2 og at dette er uheldig:

”Tilsvarende synes det vanskelig å relatere den faktiske reguleringen av Tele2 til begrepet ikke vesentlig avvik da prisene i glidebanen representerer et vesentlig avvik fra den gjennomsnittlige termineringsprisen i markedene. Slik forpliktelsene er utformet vil de være nærmest umulig å håndheve. De må av den grunn konkretiseres.”

PTs vurdering

PTs utgangspunkt er at MVNO-tilbydere, i likhet med MNOer, ikke bør tillates ekstraordinær fortjenestemargin (superprofitt) over tid i et marked der de har sterk markedsstilling. Målene om effektivitet og forbrukervelferd tilsier at også MVNOenes termineringspris på sikt bør være kostnadsorienterte.

TDC og Tele2 skriver at eventuell prisregulering må gjøres på bakgrunn av MVNOens effektive pris. Det konkretiseres imidlertid ikke nærmere hva denne effektive prisen er, utover at den må ta utgangspunkt i MVNO-prisen (tilgangsprisen).

PT har benyttet LRIC-modellen for å beregne et effektivt prisnivå for Telenor og NetCom. Tilsynet mener at dette nivået bør være siktemålet for en effektiv pris også for MVNOene. Som nevnt ovenfor, skrev tilsynet at den effektive prisen for terminering hos en MVNO i utgangspunktet ikke bør avvike vesentlig fra den effektive prisen for terminering hos netteieren MVNOen er tilknyttet. Det knytter seg imidlertid noe usikkerhet i forholdt til størrelsen på et eventuelt avvik fra netteiers kostnadsgrunnlag. Et slikt avvik vil antakelig primært omfatte ulikheter i enhetskostnader knyttet til de investeringer en MVNO selv foretar.

PT er også klar over risikoen for marginskvis når termineringsprisen reguleres og tilbyderne samtidig står ovenfor en tilgangspris i marked 15 som utgjør en vesentlig del av deres kostnader knyttet til terminering. Det er imidlertid en klar forutsetning for reguleringen at Telenor følger kravet til ikke-diskriminerende priser i marked 15 slik at MVNO-tilbydere ikke havner i marginskvis.

Tele2 anfører at PT burde pålegge "fair and reasonable prices" i stedet for pristak og viser til ESAs kommentarer fra september 2005. Slik PT ser det, kan ESAs oppfordring om prisregulering av Tele2 for halvannet år siden ikke benyttes som et argument for mildere regulering enn det PT har lagt opp til i varselet. PT mener heller ikke at et krav om *rimelig pris* i ubegrenset tid vil gi de rette incentivene i forhold til investering i infrastruktur eller være i tråd med formålet.

NetComs innspill om at avstanden mellom Tele2 sin termineringspris og NetCom sin termineringspris øker er et naturlig resultat av at NetComs termineringspris reguleres ned til et effektivt nivå mens Tele2 (antakelig) ikke vil nå et effektivt nivå ved denne vedtaksperioden. På tilsvarende måte ble NetCom ikke regulert ned til et effektivt nivå ved forrige vedtak i marked 16.

I motsetning til hva Telenor anfører, ser ikke PT at det skulle være behov for en nærmere konkretisering av pristaket for Tele2. Glidebanen i dette vedtaket er en oppstart på prisreduksjonene ned mot et effektivt nivå, på tilsvarende måte som glidebanene for Telenor og NetCom i vedtak 19. september 2005. En slik fremgangsmåte har vist seg å være fullt mulig å håndtere.

PT ser imidlertid at det er behov for nærmere vurdering av hvorvidt det er grunnlag for at en effektiv termineringspris for MVNOer avviker for netteiers termineringspris. PT mener derfor det vil være hensiktsmessig å ikke fastsette pristak for Tele2 lenger enn til 30. juni 2009. Tilsynet vil bruke tiden frem til dette tidspunktet til å vurdere nivået på effektiv termineringspris for en MVNO.

PT holder fast ved at MVNO-tilbydere som ikke bidrar til langsiktig konkurranse på infrastrukturnivå, ikke bør få beholde overpris på terminering i ubegrenset tid. En MVNO-tilbyder kan imidlertid bidra til langsiktig konkurranse enten ved å investere i egen infrastruktur eller ved å tilknytte seg nye netteiere. PT mener det er formålstjenlig at MVNO-tilbydere som bidrar til langsiktig konkurranse får en lenger periode med mild regulering. En MVNO som etablerer seg hos en ny nettverkstilbyder, kan sees i sammenheng med denne når

det gjelder nedtrapping til effektiv pris. MVNOen vil være en viktig kundegruppe for nye MNOer og en viktig faktor i forholdt til å etablere en reell utfordrer til de etablerte aktørene på nettverksnivå.

PT har på bakgrunn av innspillene ovenfor endret vedtaket og kun fastsatt pristak frem til 30. juni 2009 for Tele2. En presisering av differensiert regulering for MVNO-tilbydere tilknyttet nye nettverkseiere er også inkludert i vedtaket.

3.5.3 Regulering av MVNOer i andre land

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT skrev i varselet at flere europeiske tilsyn, på tilsvarende måte som PT legger opp til, har benyttet netteiers kostnadsgrunnlag basert på LRIC-metoden som grunnlag for en effektiv termineringspris for en MVNO.

Høringsinnspill

Tele2 mener (side 7) at PT ikke automatisk kan sammenlikne regulering av MVNOer i Norge med andre land uten å foreta en særskilt vurdering av hvorvidt norske forhold tilsier en annen tilnærming:

”I alle de land PT sammenligner med så er det konkurranse i marked 15, hvilket tilsier at MVNOene selv har en mulighet til å forhandle seg frem til lavere tilgangspriser. I en slik situasjon blir ikke MVNOene like sårbar for regulering i marked 16, og den negative effekten på konkurransen i mobilmarkedet blir ikke like merkbar. [...] Det norske mobilmarkedet er i større grad avhengig av MVNOene for det skal være konkurranse i mobilmarkedet, og det tilsier at PT ikke ”blindt” kan sammenligne Norge med Østerrike, Nederland og Sverige.”

Telenor (side 10) er uenig i dette og mener ikke at manglende konkurranse i marked 15 gjør det vanskelig å sammenlikne MVNO regulering i Norge med andre land:

”Tilsynet synes imidlertid [...] å trekke den konklusjonen at det faktisk at kun Norge har regulert tilgang i marked 15, mens i de øvrige land (Sverige, Danmark, Nederland og Østerrike) kan MVNOene selv i større grad ha mulighet til å påvirke nivået på sin tilgangspris. Dette er en tvilsom observasjon. Incentivene til å tilby tilgang i marked 15 ble også i Norge gjort ut fra kommersielle vurderinger. Det faktisk at tilgangsmarkedet er regulert har bidratt til, og bidrar fortsatt til at MVNOer i Norge, i tillegg til å kunne utnytte konkurransen i marked 15, kan drive regulatorisk påvirkning.”

PTs vurdering

PT er ikke enig i Tele2 sitt innspill om at tilsynet i varselet blindt har sammenliknet situasjonen i Norge med det som er tilfellet i andre land. I punkt 242 fremgikk det at ettersom Norge i motsetning til Østerrike, Nederland og Sverige ikke har effektiv konkurranse i marked 15, må en eventuell prisregulering ta høyde for at det vil kunne være vanskeligere å forhandle ned tilgangsprisen her enn i de nevnte landene. På denne bakgrunn har PT satt det som en forutsetning for pristaksreguleringen av Tele2 at Telenor må kunne godtgjøre at selskapet oppfyller kravet om ikke-diskriminering i marked 15 før Tele2 pålegges å gjennomføre prisreduksjoner i marked 16.

PT er samtidig enig med tilsynsmyndighetene i Østerrike, Nederland og Sverige om at den overordnede målsetningen for regulering av MVNOer i marked 16 bør være effektive termineringspriser på sikt. Dette målet må imidlertid sees i sammenheng med målet om virksom konkurranse i marked 15 som innebærer at det må gis incentiver til etablering og oppbygging av nye tilbydere som kan utfordre eksisterende netteiere. På denne bakgrunn har PT som nevnt i kapittel 3.5.2 utvidet perioden med mild regulering i form av krav til rimelig pris for MVNO-tilbydere som etablerer seg hos nye nettverkseiere.

På denne måten mener PT at de nasjonale forholdene er tilstrekkelig ivaretatt og tilsynet vil ikke gjøre endringer i vedtaket på bakgrunn av høringsinnspillene.

3.5.4 Sammenhengen med marked 15

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT skrev i varselet at reguleringen av MVNO-tilgang i marked 15 skal beskytte MVNOer fra å bli utsatt for marginskvis i sluttbrukermarkedet som følge av for høye tilgangspriser. Telenor er i dette markedet blant annet pålagt et krav om å etterkomme rimelige anmodninger om tilgang for MVNOer til ikke-diskriminerende vilkår. Kravet innebærer at Telenor må gi tilgang til en pris som maksimalt kan være lik den selskapet tar fra egen sluttbrukervirksomhet. Dette skal forhindre marginskvis hos eksterne MVNOer.

Høringsinnspill

Ventelo mener (side 3) det ligger betydelig asymmetri i det forhold at PT i marked 15 har unnlatt å regulere tilgangspriser for MVNOer mens PT samtidig tar sikter på å regulere termineringsprisene til tilbydere med markedsandel under 10 %:

”Etter vår oppfatning betyr det at Telenor og NetCom får større markedsrett i marked 15. Det forhold at tilgangsprisen for MVNOer ikke prisreguleres gir Telenor og NetCom mulighet for å utøve marginskvis overfor MVNOer [...]”

TDC viser også til deres kommentarer til høring om regnskapsmessig skille i marked 15 (side 5):

”Reguleringen i marked 15 er alt for vag [...] En regulert nedgang i MVNOenes tilgangspris i marked 15 er det eneste virkemiddel som kan utjevne effekten av PTs varslede prisregulering i marked 15.”

For **Tele2** (side 12) vil det avgjørende spørsmålet være om ikke-diskrimineringsprinsippet medfører lavere MVNO priser eller ikke:

”Dersom MVNO prisene ikke blir regulert ned eller kun minimalt ned, vil effekten bli dramatisk for Tele2 [...]”

Og videre:

”Det som er svært uheldig ved PTs fremgangsmåte er at man konkret sier hvilken termineringspris Tele2 skal kunne ta i marked 16, mens reguleringen i marked 15 er svært vag, slik at Tele2 ikke vet om ikke-diskrimineringsprinsippet vil ha noen effekt på MVNO prisen eller ikke. Dette gir særdeles uforutsigbare rammevilkår for utfordrerne i mobilmarkedet, og forutsigbarhet er en helt sentral forutsetning dersom en aktør skal kunne ”climb the investment ladder”.

PTs vurdering

PT har forståelse for at regulering i marked 16 medfører usikkerhet for MVNO-tilbydere. Tilsynet har derfor satt oppfyllelse av kravet til ikke-diskriminering i marked 15 som forutsetning for prisregulering. I tillegg mener PT at det kan være hensiktsmessig med en kortere pristaksperiode for MVNOer nettopp for å ta høyde for usikkerhet i forhold til sammenhengen med marked 15 og beholde enn viss fleksibilitet i reguleringen.

Det er samtidig nødvendig å gi incentiver til investering i infrastruktur for å nå målsetningen om langsiktig virksom konkurranse. Som nevnt ovenfor, kan det derfor være formålstjenlig å gi MVNO-tilbydere som bidrar til langsiktig konkurranse enten ved å investere i egen infrastruktur eller ved å etablere seg hos nye netteiere, en lengre periode med mild regulering i form av krav til rimelig pris. For MVNO-tilbydere som ikke bidrar i så måte, kan PT ikke se

det samme behovet for mild regulering. På denne måten mener tilsynet at sammenhengen med marked 15 er tilstrekkelig ivarettatt.

PT har endret vedtaket i tråd med det som er sagt over.

3.5.5 Ladder of investment

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT skrev i varselet at regulering av MVNOenes termineringspriser vil kunne fungere som incentiv til å klatre på investeringsstigen for allerede etablerte tilbydere ved at de på sikt ikke behandles mildere enn andre aktører.

Videre vil en MVNO-tilbyder som tar steget videre og etablerer seg som MNO kunne få en ny periode kun med krav om *rimelig pris*.

Høringsinnspill

Tele2 (side 17) mener varselet skaper usikkerhet med hensyn på om det vil være mulighet å klatre på investeringsstigen:

”Når MVNO prisene ikke er en relevant kostnad ved fastsettelse av Tele2s termineringspris i dag, hvorfor skal PT konkludere annerledes i forhold til en MNO aktør med nasjonal roamingavtale? Vil PTs vedtak mot Tele2 gi et signal om at en fremtidig MNO med nasjonal roaming også blir prisregulert uten at faktiske kostnader hensyntas, dvs. at nasjonal roamingprisene ikke er en relevant kostnad i en fremtidig regulering?”

NetCom mener (side 43) at mild prisregulering for MVNOer i en oppstartsfasen ikke kan begrunnes med utgangspunkt i investeringsstigen såfremt ikke mulighetene gripes og viser spesielt til Tele2:

”I forhold til Tele2 spesielt, vises det til at selskapet har tatt et klart valg ift. hvor langt det skal klatres i stigen i og med tilbakeleveringen av 3G-konsesjonen som de i sin tid hadde.”

Telenor (side 10) mener videre at betingelsene som knyttes til akkumulert glidebane i tilfelle en aktør beveger seg oppover i investeringsstigen er uklare:

”Når PT i punkt 252 signaliserer at Tele2 hvis de beslutter å bli en MNO ”vil kunne få en ny periode med lettere regulering i form av krav til rimelige priser” og at PT vil ”revurdere prisreguleringen i dette varselet”, vil dette undergrave forutsigbarhet og incentiveegenskaper som forutsatt i LoI. Etter Telenors syn bør det ikke være mulig for aktørene å kunne spekulere i maksimal utnyttelse av lengde på egen glidebane før effektiv pris nåes.”

PTs vurdering

Når det gjelder termineringsprisene for tilbydere som benytter nasjonal roaming, er **PTs** klare utgangspunkt at prisene på sikt skal være effektive. Dette vil innebære at prisene ikke skal avvike vesentlig fra den effektive prisen til netteier. Et slikt utgangspunkt er i tråd med utviklingen i resten av Europa, se Kommisjonens kommentarer til dette i vedtakets kapittel 7.1. Samtidig har PT gitt uttrykk for at en tilbyder med nasjonal roaming vil få en forholdsvis lang oppstartsperiode kun med krav om rimelig pris for blant annet å stimulere til langsiktig infrastrukturbasert konkurranse.

I forhold til Tele2 sin usikkerhet knyttet til å klatre på investeringsstigen, vil PT for øvrig bemerke at situasjonen er annerledes for tilbydere med nasjonal roaming. Tilgangsformen er prisregulert direkte i marked 15. SD konkluderte i vedtak 6. oktober 2006 med pris minus skal benyttes som prinsipp for å fastsette prisen for nasjonal roaming. Dette innebærer at nevnte tilbydere er beskyttet mot marginskvis.

PT mener at det bør gis incentiver til å klatre på investeringsstigen. Tilsynet er likevel enig med Telenor i at betingelsene ikke bør være slik at det muliggjør spekulering i maksimal utnyttelse. En MVNO-tilbyder som etter tre år eller mer velger å ta steget til å bli nettverkseier bør således ikke få dobbel periode med fritak fra prisregulering, det vil si nye fem til ti år. Likevel skal en aktør som velger å klatre ved å etablere seg som nettverksoperatør belønnes med en lengre periode med mild regulering enn de som forblir på MVNO-trinnet. Der et selskap beveger seg oppover på investeringsstigen, mener PT derfor at det vil være rimelig å innvilge en ny periode med mild regulering på to til seks år, slik at nevnte tilbydere får tilnærmet like lang periode med mild regulering som tilbydere som etablerer seg direkte som MNO. Slik tilsynet ser det, vil denne tilnærmingen balansere hensynet til å gi riktige incentiver i forhold til infrastrukturinvesteringer mot faren for vilkårlig og urimelig prising over tid.

Tilsvarende vil gjelde for MVNO-tilbydere som etter en periode med tilgang til Telenor eller NetComs nett, velger å inngå avtale om tilgang hos en ny nettverkseier og på denne måten stimulere til infrastrukturbasert konkurranse. Disse tilbyderne vil ikke få dobbel periode med fritak fra prisregulering, men vil totalt kunne få en periode på fem til ti år kun med krav om *rimelig pris*.

PT har i vedtaket tydeliggjort prinsippene for prisregulering for tilbydere som klatrer i investeringsstigen i tråd med forrige avsnitt.

3.6 Om forholdsmessighet og forholdet til generell konkurranseregulering

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

I kapittel 8 i varsel om vedtak har PT tatt hensyn til innteksttapet for Telenor og NetCom ved utformingen av glidebanene. Videre fremgår det at selv om det er viktig å oppnå symmetriske termineringspriser hurtig, vil det ikke være forholdsmessig å regulere ned NetComs priser til Telenors nivå for å sikre symmetri allerede i 2007.

Høringsinnspill

Telenor (side 9) mener at PT ikke bør legge særlig vekt på operatørenes inntekstbortfall når tilsynet vurderer forholdsmessighet i snever forstand opp mot samfunnsøkonomisk optimal virkemiddelbruk. Dette skyldes at pengene enten er tidligere urettmessig mottatt subsidie eller fjerning av ikke-effektiv etableringstøtte:

”I den grad prisregulering av aktørene modifiseres i forhold til det riktige nivået må PT vurdere den samfunnsøkonomiske kostnaden med avvikene fra det prinsipielt riktige nivået. Med andre ord må de bedriftsøkonomiske konsekvensene (*forholdsmessighet i snever forstand*) vurderes mot tapt gevinst med symmetrisk regulering til effektive priser. Denne vurderingen bør imidlertid gå utover den isolerte effekten den enkelte aktør forårsaker.”

Som en konsekvens vil den varslede nedjusteringen av Telenors pris ikke være forholdsmessig dersom ikke NetComs pris umiddelbart reguleres ned til samme nivå (side 11):

”PT legger til grunn som et sentralt premiss at symmetri bør nås så hurtig som mulig. Som kjent er PT forpliktet til å velge det minst inngripende virkemiddel. Når symmetri kan oppnås raskere ved en mer varsom regulering av Telenor, vil dette være den forholdsmessig og riktige fremgangsmåte. Med andre ord tilsier prinsippet om forholdsmessighet at Telenor ikke reguleres ned så raskt som det legges opp til i varslet. Dette fordi et sentralt mål med reguleringen kan nås ved en alternativ og mindre inngripende regulering av Telenor.”

PTs vurdering

PT deler ikke Telenors oppfatning om at tilsynet skal se bort fra NetComs inntektsbortfall under forholdsmessighetsvurderingen i marked 16 eller alternativt utsette prisregulering av Telenor inntil termineringsprisene er symmetriske.

Som det fremgår på side 51 og 52 i varselet, tilsier bakgrunnsretten at de negative konsekvensene for de enkelte aktørene må holdes opp mot eventuelle samfunnsøkonomiske gevinster slik som økt konkurranse og forbedret velferd. De særskilte forpliktelsene for hver aktør skal vurderes separat. Dette tilsier at myndighetene må ta hensyn til de bedriftsøkonomiske konsekvensene for aktørene når de utformer reguleringen. Telenor har selv anført dette i flere høringsuttalelser og klager på vedtak.²²

Når det gjelder det første trinnet i Telenors glidebane, er PT enig i at myndighetene i følge forholdsmessighetsprinsippet skal pålegge det minst inngripende virkemiddelet. I denne vurderingen må imidlertid tilsynet velge mellom de særskilte forpliktelsene som faktisk er egnet til å bøte på de identifiserte konkurranseproblemene. Å utsette reguleringen av Telenor vil verken motvirke overprising eller krysssubsidiering, og det er derfor ikke et relevant alternativ. Som det fremgår under i kapittel 0, er en rask bevegelse ned mot en effektiv pris tvert i mot viktig for på kort sikt å senke etableringsbarrierer for nye aktører i markedet og velferd for forbrukerne.

PT ser etter dette ikke grunn til å gjøre endringer i vedtaket på bakgrunn av Telenors kommentarer til forholdsmessighetsvurderingen.

3.7 Nærmere om antatte konsekvenser av virkemiddelbruk

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i varselet vurdert antatte økonomiske konsekvenser av virkemiddelbruken. PTs beregninger tok utgangspunkt i de sist innrapporterte helårstallene (2005-tall) for termineringsvolum og trafikkmønster fra alle relevante tilbydere. Videre ble det lagt til grunn at hele prisreduksjonen som Telenor, NetCom og Tele2 pålegges fra 2007 til 2010 skjer ved første prisreguleringstidspunkt (selv om det i varsel om vedtak ble lagt opp til at reduksjonene fordeles forholdsvis jevnt i løpet av disse årene). På denne bakgrunn ble det beregnet årlige nettoeffekter for henholdsvis NetCom, Telenor, Tele2 og forbrukerne.

Høringsinnspill

NetCom anfører at de negative økonomiske virkningene av varslet prisregulering vil være langt høyere for NetCom enn det som legges til grunn i varselet (side 2):

”NetComs egne beregninger viser at den negative resultateffekten er nærmere 600 millioner kroner, og ikke i underkant av 500 millioner kroner slik det legges til grunn i varselet.”

NetCom hevder videre at den eneste som vil profittere på varslet prisregulering er Telenor, og viser til at både mobil- og fastnettvirksomheten til Telenor vil få en solid positiv resultateffekt. Dessuten anfører selskapet at Telenor får en superprofitt på 88 millioner kroner som følge av at prisreguleringen tar utgangspunkt i LRIC-kostnaden til den tilbyderen med høyest beregnet LRIC-kostnad (det vil si NetCom). NetCom beregner på denne bakgrunn totaleffekten for Telenor (side 39):

”Totaleffekten av foreslåtte prisregulering for Telenor etter dette anslås dermed til 810 millioner kroner (superprofitt + nettoeffekt Telenor Mobil + nettoeffekt Telenor fastnett).

²² Se for eksempel kapittel 4 i Telenors klage 13. mars 2006 på PTs vedtak i marked 11.

NetComs anslag avviker således signifikant fra anslaget på 80 millioner kroner i netto reduksjon i inntektene for Telenor, slik det legges til grunn i varselet.”

NetCom mener videre at varslet regulering ikke vil gi forbrukerne besparelser i den størrelsesorden som PT skaper forventninger om. Selskapet viser til at egne beregninger konkluderer med at forbrukereffektene er langt mer beskjedne enn det tilsynet hevder. NetCom er kritisk til PTs antagelse om at reduksjon i varekostnader for tilbydere av fasttelefoni vil komme fasttelefonikundene til gode i form av reduserte priser. Avslutningsvis anfører selskapet at forbrukereffektene i mobilmarkedet må settes til tilnærmet lik null.

PTs vurdering

PT vil vise til at NetCom i sitt høringsinnspill har foretatt beregninger basert på selskapets faktiske termineringsminutter i 2006 og egne vurderinger av de øvrige tilbydernes termineringsvolum og trafikkmønster. Avviket mellom PTs og NetComs beregninger vil dermed til dels skyldes forskjell i 2005- og 2006-volum for NetCom. Selskapet skriver også at de ikke har detaljert data på trafikkmønstre mellom aktørene, PT mener at dette også vil bidra til å forklare avvikene.

Telenor har kommentert NetComs beregninger ved å presentere en tilsvarende konsekvensvurdering for PT. Etersom heller ikke Telenor kjenner hele trafikkbildet til øvrige tilbydere, er disse beregningene også basert på en kombinasjon av faktiske trafikkdata og vurderinger av andre tilbydernes trafikkvolum og trafikkmønster. Dette antas å være hovedgrunnen til at det er avvik mellom PTs, NetComs og Telenors beregninger.

PT har på denne bakgrunn kommet til at det ikke er hensiktsmessig å trekke entydige konklusjoner i vedtaket med hensyn til størrelsen på samlede økonomiske effekter for enkeltaktører. Tilsynet finner det mer hensiktsmessig å operere med estimerte intervaller, som baseres på en kombinasjon av PTs egne beregninger og innspill fra tilbyderne i markedet.

Tilsynet vil samtidig understreke at det knytter seg usikkerhet til fremtidig volumutvikling for ulike trafiktyper, samt markedsandelsutviklingen som vil påvirke trafikkmønsteret mellom de ulike tilbyderne i både mobil- og fasttelefonmarkedet, i den aktuelle reguleringsperioden.

PT forventer at reduserte termineringsinntekter i perioden 2007-2010 til en viss grad vil oppveies av økt trafikkvolum til og i mobilnettene, blant annet som følge av prisreduksjonene. Det er imidlertid vanskelig å forutsi nøyaktig hvor stor trafikkveksten vil bli som følge av prisreduksjonene. Tilsynet velger derfor å opprettholde beregningsmetoden av økonomiske effekter fra varsel om vedtak, slik at de angitte intervallene i vedtaket representerer årlige nettoeffekter for de ulike tilbyderne, gitt at hele prisreduksjonen som pålegges i perioden 2007-2010 skjer ved første prisreguleringstidspunkt. Dette er presisert i vedtaket.

Dessuten har NetCom de senere årene kunnet forvente ytterligere reduksjon i termineringsprisene. Det vises i den forbindelse til SDs drøftelse av forutberegnelighet på side 15-16 i vedtak 20. april 2006. Departementet påpeker her blant annet at myndighetene ved flere anledninger har varslet om at NetComs termineringspriser kunne komme til å bli satt ned, og at NetCom har hatt tid til å forberede seg på prisreduksjoner. Følgende sitat fra SEB Enskildas analyse av Telenor fra 8. desember 2006 (jfr. Bilag 6 i NetComs hørings svar) tilsier at det også i finansmarkedet har vært ventet betydelige reduksjoner i NetComs termineringsinntekter de nærmeste årene:

”After NetCom gained additional economies of scale through the acquisition of Chess/Sense, a regulatory shift in the direction of symmetric termination rates based on LRIC (Long Run Incremental Cost) model had been expected”.

PT vil videre påpeke at det basert på erfaringer fra tidligere reduksjoner i termineringspriser i det norske mobilmarkedet, ikke automatisk kan konkluderes med at NetComs driftsresultat vil bli redusert tilsvarende som den estimerte årlige nettoeffekten. Reduksjonene i NetComs termineringspris i 2003/2004 og 2006 ga for eksempel ikke åpenbare negative utslag på selskapet driftsresultat/-margin. I perioden 2004-2006 økte NetComs EBITDA-margin fra 32,7 %, via 34,9 % til 37,3 %. Dette hadde antakelig sammenheng med trafikkvekst, endring i kundesammensetning osv. Erfaringer fra tidligere reguleringer av Telenors termineringspris trekker i samme retning. Det vises bl.a. til at EBITDA-marginen for Telenors norske mobilvirksomhet økte fra 35 % i 2000, via 37 % i 2001 til 40 % i 2002, til tross for at Telenor ble pålagt å redusere termineringsprisen med virkning fra mai 2001. Videre fremgår det av Telenors årsrapport for 2004 at termineringsinntektene økte i 2004 sammenlignet med 2003 selv om termineringsprisen ble satt ned i februar 2004. Dette ble i årsrapporten forklart med økt trafikkvolum.

PT er enig med NetCom i at dersom man ser isolert på effekten av prisreguleringen i perioden 2007-2010, vil den slå hardere ut for NetCom enn Telenors mobilvirksomhet. Hvis man derimot vurderer effekten av reguleringen av de to mobiloperatørens termineringspriser fra første gang Telenors priser ble regulert ned og frem til 2010, kommer NetCom bedre ut enn Telenor, siden Telenor har måttet redusere sine termineringspriser tidligere enn NetCom.

Når det gjelder NetComs beregninger av totaleffekten for Telenor, så forutsetter NetCom at reduserte mobiltermineringspriser ikke vil føre til reduserte sluttbrukerpriser for samtaler fra fastnett til mobilnett, men at fastnettvirksomheten sitter igjen med en positiv nettoeffekt.

PT vil i denne sammenheng vise til at erfaringsmessig reduseres sluttbrukerpriser for å ringe fra fastnett til mobilnett når mobile termineringspriser reduseres. Både Telenor og NetCom reduserte sine termineringspriser med virkning fra 1. juli 2006. 1. september samme år reduserte Telenor sine sluttbrukerpriser for samtaler til mobilnett på fire av ni fasttelefoniprodukter, inkludert Basis-abonnementet som de fleste kunder bruker. Prisene ble redusert med mellom 3 og 6 øre til Telenor Mobil og med mellom 6 og 11 øre til NetCom.

SEB Enskilda-analyse av Telenor (NetComs bilag 6) trekker tilsvarende konklusjoner:

”Consequently, we project that Telenor Fixed’s revenues will drop to the same extent as the COGS decrease, resulting in an earning-neutral effect on Telenor Fixed.”

[...]

However, competition is likely to transfer the price cuts to the customers, so the entire reduction should benefit the fixed customers”

PT merker seg også at NetCom beregner totaleffekten for Telenor ved å summere egne beregninger av nettoeffekt for Telenors mobilvirksomhet og fastnettvirksomhet med en beregnet ”superprofitt”. Det som fra NetComs sin side må oppfattes som ”manglende regulering”, legges altså til de beregnede nettoeffektene. PT finner dette regnestykket lite relevant.

Når det gjelder effektene for sluttbrukere, forventer PT at Telenor og andre tilbydere av fasttelefoni setter ned sine sluttbrukerpriser for samtaler til mobilnett som følge av reduksjonene i termineringspriser i tråd med vurderingene ovenfor. PT er imidlertid enig i at det er større usikkerhet knyttet til hvilken effekt vedtaket vil ha på utviklingen i sluttbrukerprisene for samtaler mellom de ulike mobilnettene. Når inntektene fra mobilterminering reduseres, kan de regulerte tilbyderne velge å rebalansere sine sluttbrukerpriser for å kompensere deler av inntektsbortfallet på termineringssiden.

PT vil likevel påpeke at en rebalansering av sluttbrukerprisene som innebærer at de ulike trafikktypene mellom mobil- og fastnett og mellom ulike mobilnett i større grad reflekterer

underliggende kostnader, uansett vil kunne gi en mer samfunnsøkonomisk effektiv prissetting selv om det ikke nødvendigvis innebærer prisreduksjoner for alle sluttbrukerne.

I tillegg har reduserte mobiltermineringspriser en mer langsiktig effekt i form av reduserte etableringsbarrierer for nye tilbydere som på denne måten vil få en lavere varekostnad for terminering i andre nett. Etablering av nye tilbydere kan bidra til mer infrastrukturbasert konkurranse og på sikt bedre og billigere tjenester for sluttbrukere.

På bakgrunn av innspillene ovenfor har PT foretatt enkelte endringer i vurderingen av antatte konsekvenser av vedtaket for ulike aktører sammenlignet med varsel om vedtak.

4 Nærmere om LRIC-modellen

Innledning

I forbindelse med utvikling av LRIC-modellen har aktørene hatt anledning til å komme med innspill til den konseptuelle plattformen og til "network and demand"-modellen. NetCom og Telenor har i to høringsrunder blitt invitert til å komme med innspill til den kalibrerte kostnadsmodellen. I tillegg ble NetCom og Telenor gitt en ekstra mulighet utover høringsrundene i den opprinnelige prosjektplanen til å kommentere på versjon 3 av modellen før varsel om vedtak. I høringsrunden for varsel om vedtak er det kun NetCom som har kommet med kommentarer til enkelte av parametrene i LRIC-modellen. Flere av disse kommentarene er behandlet tidligere i LRIC-prosessen og utførlig besvart i Annex D i modelldokumentasjonen til NetCom.

4.1 Markedsutvikling

4.1.1 Avstemming mot NetComs historiske trafikkvolum

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Trafikkdataene i modellen er basert på de rapporterte tallene PT har mottatt. Tallene for tjenestetilbydere er inkludert i totalvolumet. Dataene ble kvalitetssikret i forbindelse med ferdigstillelse av den endelige modellen (versjon 4).

Høringsinnspill

NetCom viser til at trafikkdata for 2005 ikke er basert på informasjonen som er rapport for 2005, og at den endelige versjonen av modellen fortsatt overestimerer det totale trafikkvolumet med 0,8 % for dette året (LRIC Cost Model Review, NERA). NetCom mener dette avviket har blitt kommentert ved flere anledninger uten at PT har implementert riktige tall. I den endelige modellen er avviket mindre enn i versjon 3, men fortsatt til ugunst for NetCom da det resulterer i en lavere LRIC-kostnad.

PTs vurdering

PT nedjusterte trafikkvolumet til NetCom for 2005 basert på kommentarene til versjon 3 av modellen.

Mens det totale trafikkvolumet er overestimert med 0,8 %, er trafikkvolumet for radionettverket bare overestimert med 0,1 % (se Annex D, side 26). Det er trafikkvolumet for radionettverket som i all hovedsak bestemmer enhetskostnaden for terminering. Det vil derfor ikke ha noen materiell betydning for LRIC resultatet å implementere de eksakte tallene fra NetCom.

LRIC-modellen implementerer ikke NetCom sine tall for trafikkvolum direkte. Det benyttes en metode for å allokere tjenestetilbydernes trafikkvolum til nettverkstilbyderne, og som modellen viser, gir denne allokeringen tilnærmet likt volum som NetCom har rapportert. PT og Analysys har funnet det riktig å innta en dynamisk holdning til hvordan NetCom sitt volum for orginert trafikk avhenger av volumene til tjenestetilbyderne i NetCom sitt nettverk. Fordelingen av trafikken fra tjenestetilbydere som opplever til dels ulik trafikkvekst til NetCom sitt nettverk vil være svært viktig for å kunne estimere trafikkvolumet for NetCom i 2006. Allokeringen av tjenestetilbydernes trafikk til NetCom sitt nettverk (som i 2005 var innenfor en 1 % feilmargen for totalt volum og 0,1 % for volum i radionettverket) brukes derfor for å estimere det totale trafikkvolumet i NetComs nettverk i 2006. For terminert trafikk er det ikke avvik mellom modellen og NetComs innrapporterte tall.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

4.1.2 Mobilpenetrasjon

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT mener det er riktig å benytte penetrasjonen for totalt antall registrerte abonnenter i den endelige versjonen av modellen. Dette tallet inkluderer en andel inaktive SIM og brukere med to abonnement. PT har ikke undersøkt hvor stor denne andelen er ettersom dette ville vært svært ressurskrevende og vanskelig å anslå med stor grad av sikkerhet.

PT har lagt til grunn en utvikling for mobilpenetrasjon i Norge som er i tråd med prognosene til de internasjonale analyseselskapene Informa og Carnegie.

Høringsinnspill

NetCom mener det er feil at modellen ikke benytter reell penetrasjon som er estimert å være 91 % i PTs halvårsstatistikk for første halvår 2006. NetCom mener videre det er feil at modellen ikke tar høyde for inaktive SIM og en sannsynlig økning i slike fremover. I tillegg viser NetCom til en uavhengig prognose fra Ovum som anslår et metningspunkt på 113 % penetrasjon i Norge i 2026.

PTs vurdering

PT legger til grunn en total penetrasjon på 105,8 % for første halvår 2006 i tråd med PTs halvårsstatistikk. Denne viser at faktisk penetrasjonen øker raskere enn det den endelige versjonen av modellen legger til grunn. I følge PTs helårsstatistikk var total penetrasjon ved utgangen av 2006 107,7 %. På bakgrunn av dette mener PT at en penetrasjon på 106,9 % for hele 2006 er et forholdsvis konservativt anslag. Det er ingenting i dagens utvikling i mobilbruk som tilsier at penetrasjonen vil stagnere.

PT mener videre at 115 % penetrasjon på lang sikt er et rimelig anslag. PT har nedjustert anslaget på bakgrunn av kommentarer fra aktørene og i samarbeid med Analysys kommet frem til dette anslaget.

PT mener at andelen inaktive SIM vil ha størst konsekvenser for ny(e) aktør(er) som skal etablere seg i markedet. Dette skyldes at mange eksisterende brukere kan tenke seg å ”prøve ut” et nytt abonnement fra en ny tilbyder på grunn av et godt oppstartstilbud uten å kanskje vite om dekning, kundeservice etc. er tilfredsstillende. For mange brukere kan derfor abonnement nummer to få en større grad av inaktivitet knyttet til seg. Effekten av dette må imidlertid antas å være mindre for de etablerte nettverksoperatørene med større grad av kundelojalitet, og gitt en rimelig utvikling i gjennomsnittlig trafikk per abonnement.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

4.1.3 Minutes of usage (MoU)

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i samarbeid med Analysys kommet frem til et rimelig estimat for forventet trafikkvekst. Mye tilsier at dette estimatet er svært konservativt ettersom økende migrasjon fra fast- til mobiltelefon og introduksjon av nye tilleggstenester for 3G kan forventes å drive trafikkveksten raskere.

Høringsinnspill

NetCom viser til at antall minutter per abonnement per måned er for høyt for 2005 og ikke i samsvar med informasjonen som er rapportert. NetCom mener at modellen dermed gir for lav LRIC-kost i fremtidige år. I tillegg er forutsetningen om vekst i MoU ubegrunnet. Dette, sammen med forutsatt befolkningsvekst og mobilpenetrasjon, vil føre til for stor økning i trafikkvolum.

PTs vurdering

I den endelige versjonen av modellen er MoU justert basert på rapporterte tall fra NetCom og halvårstall fra tilsynet. På bakgrunn av kommentarer fra aktørene har **PT** nedjustert gjennomsnittlig trafikk per abonnement med 3 minutter for 2005 og 7 minutter for 2006.

Tilsynet mener at modellen benytter et svært konservativt anslag for trafikkvekst over tid. Mindre enn 1 % årlig vekst er betydelig lavere enn det statistikk for forutgående år tilsier.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

4.1.4 Utvikling i markedsandel

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT legger til grunn den samme langsiktige markedsutviklingen i den endelige versjonen som i versjon 3 av modellen. Tilsynet mener at dette er den mest sannsynlige utviklingen i markedsandel og i tråd med Informa sitt anslag frem til 2011 (én eller to ny(e) aktør(er) oppnår 6 % markedsandel). MVNOer og tjenestetilbydere vil samtidig øke sin andel av markedet fra 19 % i 2005 til 24 % i 2010.

Høringsinnspill

NetCom mener det er feil å legge til grunn at NetComs markedsandel vil øke frem mot 2008 og forventer at markedsandelen vil synke etter 2006. Videre er det feil å anta at NetComs fremtidige dekningsutbygging tilsier at markedsandelen vil øke fremover, ettersom dette må betraktes som en kostnad ved å konkurrere mot Telenor. Det er en motsetning i PTs argumentasjon når dekningsutbygging blir sett på som en hoveddriver for økning i markedsandel frem til 2008, men ikke etter 2008. NetCom etterlyser dokumentasjon som understøtter anslagene for rimelig utvikling i markedsandel.

PTs vurdering

I den endelige versjonen av modellen forventer **PT** at NetComs markedsandel vil være 35 % ved utgangen av 2006 og 37 % ved utgangen av 2007. Ved utgangen av 2008 kulminerer NetCom sin markedsandel med 38,8 %. En slik økning i markedsandel over to år blir vurdert som rimelig både på grunn av forventet økning i volumene til tjenestetilbydere og fordi NetComs planlagte nettverksutbygging vil gjøre selskapet mer attraktivt for nåværende Telenor-kunder.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

4.1.5 Befolkningsøkning

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Den endelige versjonen av modellen benytter Statistisk Sentralbyrå (SSB) sitt middelestimat for befolkningsøkning. Dette mener PT er et rimelig anslag.

Høringsinnspill

NetCom mener at PT bør benytte SSB sitt laveste estimat for befolkningsøkning i modellen. NetCom etterlyser dokumentasjon som understøtter forutsetningen som er valgt.

PTs vurdering

Versjon 3 av modellen benyttet beklageligvis et utdatert anslag på befolkningsveksten i Norge. Dette var lavere enn SSB sitt middelestimat. **PT** har kommet frem til at det er rimelig i den endelige versjonen av modellen å benytte SSB sitt middelestimat for befolkningsvekst. I 2006 økte befolkningen i Norge, med 0,9 % mens SSB sitt middelestimat for samme år er på 0,7 %.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

4.2 Tekniske forutsetninger

4.2.1 Dekning

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i den endelige versjonen av modellen lagt til grunn en profil for dekningsbygging som står i rimelig forhold til utviklingen i markedsandel for henholdsvis NetCom og Telenor.

Høringsinnspill

NetCom mener at utviklingen for geografisk dekning som ligger til grunn i den endelige versjonen av modellen ikke samsvarer med NetCom sine forretningsplaner. NetCom mener at de må nå samme dekning som Telenor (88 %) i 2008, og ikke i 2012 slik modellen forutsetter. Dette er konsistent med tidligere uttalelser fra Analysys om at LRIC-modellen skal reflektere operatørens faktiske forretningsplaner.

PTs vurdering

På det tidspunktet NetCom oppnår lik dekning med Telenor i 2012 (87,86 %), har NetCom i henhold til modellen en markedsandel på 38,3 % og Telenor en markedsandel på 54 %. **PT** finner det ikke rimelig å øke NetComs utbygningstakt ytterligere uten samtidig å fremskynde konvergensen i markedsandel mellom de to. Disse to variablene må sees i sammenheng. PT mener at den endelige versjonen av modellen gjenspeiler en rimelig forventet utvikling.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

4.2.2 Migrering av trafikk til 3G

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT mener det er riktig å inkludere kostnadene knyttet til teknologiskifte og migrasjon av kundene til en ny teknologiplattform i modellen. Den endelige versjonen av modellen tar høyde for disse kostnadene ved å legge til grunn en effektiv migrasjon av kundene fra 2G til 3G innen 2015 og de økte enhetskostnadene denne trafikkforskyvningen vil påføre 2G-nettverket.

Høringsinnspill

NetCom mener at migrering av trafikk til 3G ikke er tilstrekkelig hensyntatt i den endelige versjonen av modellen. Den tar ikke høyde for fremtidige investeringer i 3G, samtidig som det er usikkerhet knyttet til migrasjonsraten fra 2G til 3G. Videre vil redusert trafikk i 2G nettet føre til økte kostnader.

3G-celler har en mindre radius enn 2G-celler, og det er disse som utplasseres nå selv om mesteparten av trafikken fortsatt er 2G. Reduksjon i celleradius betyr økte investeringer, og dette er ikke hensyntatt i modellen. NetCom mener at maksimum cellestørrelse må reduseres med minimum 10 % for å reflektere migrering fra 2G til 3G.

PTs vurdering

PT har basert LRIC-modelleringen på en rekke prinsipielle valg som ble gjort i begynnelsen av arbeidet med å utvikle modellen. Et slikt valg var å ikke inkludere drifts- og investeringskostnader knyttet til 3G-teknologi. Bakgrunnen var blant annet at det er usikkerhet knyttet til hvor store disse kostnadene faktisk blir for operatørene, og dette ville gjort det vanskelig å oppnå et kalibrert og solid LRIC-resultat.

PT mener at den migrasjonsraten som ligger inne i den endelige versjonen av modellen med stor grad av sikkerhet gir dekning for de økte enhetskostnadene som vil komme som følge av migrasjon fra 2G til 3G. Modellen benytter en migrasjonsrate som begynner i 2005 og slutter i 2015. Videre forutsettes det at hele 2G-nettverket oppgraderes og driftes, med tilhørende kostnader, frem til slukking i 2015.

Bygging av flere basestasjoner som følge av at celleradius reduseres ved overgang til 3G er en kostnad som bør dekkes av inntekter fra 3G. Selv om 3G-celler har mindre radius, har de også høyere kapasitet per basestasjon. I dag blir de fleste av NetCom sine 3G-anlegg plassert på eksisterende 2G-stasjoner. På det nåværende tidspunkt øker derfor ikke konsentrasjonen av basestasjoner i NetCom sitt nett. På det tidspunktet 3G-utplasseringen øker utover konsentrasjonen av basestasjoner i 2G-nettet, vil også nettet være i stand til å bære høyere trafikkvolum enn det den endelige versjonen av modellen legger til grunn. Kostnader relatert til økt konsentrasjon av basestasjoner i 3G-nettet bør dekkes av de økte trafikkvolumene som denne utplasseringen resulterer i, og ikke av termineringsinntektene i 2G-nettet.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

4.2.3 Ringetid

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT mener at spørsmålet om å inkludere ringetid i LRIC-modellen ikke er relevant ettersom enhetskostnaden for å produsere trafikk forblir uendret. Dette er nærmere forklart i Annex D til modellen, side 37.

Høringsinnspill

NetCom hevder at ringetid må inkluderes i modellen for at nettverket som modelleres skal være dimensjonert i forhold til NetComs faktiske nettverk.

PTs vurdering

PT mener at den endelige versjonen av modellen tilfredsstillende reflekterer kompleksiteten i NetCom sitt nettverk mht. trafikkmengde og TRX mottakere/sendere. Se også Annex D til modellen side 37, for teknisk forklaring hvorfor inkludering av ringetid vil ha marginal betydning for termineringskostnaden.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

4.2.4 Talekvalitet

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT mener at den endelige versjonen av modellen i tilstrekkelig grad inkluderer kostnader til forbedring i talekvalitet. PT er også opptatt av at LRIC-modellen er utviklet for å avdekke de effektive kostnadene ved å produsere mobil terminering, og at kostnader knyttet til forbedringer i talekvalitet bør dekkes av inntekter i sluttbrukermarkedet.

Høringsinnspill

NetCom anfører at det i modellen ikke er tatt høyde for å vedlikeholde og øke talekvaliteten i tråd med kundenes forventninger. En samtaleblokking på 2 % er høyere enn NetComs egne beregninger som viser 0,1 %, samtidig som 2 % kun vil gjelde for GSM 900-mottakere. GSM 1800-mottakere er dimensjonert for et lavere nivå av talekvalitet og en sannsynlighet for radioblokking på 5 %. Etter hvert som trafikkvolumet øker, vil NetCom i større grad benytte GSM 1800-mottakere.

NetCom mener at modellene for NetCom og Telenor må avstemmes mot hverandre for å ta høyde for forskjellige nivåer av talekvalitet.

PTs vurdering

PT mener at den endelige versjonen av modellen tilfredsstillende reflekterer kompleksiteten i NetCom sitt nettverk mht. trafikkmengde og TRX mottakere/sendere. PT har i samarbeid med Analysys utført sensitivitetsanalyser som viser at en reduksjon av samtaleblokking til 0,1 %, og økt TRX utnyttelse, kun vil øke kostnaden ved terminering marginalt (0,1 %). Basert på dette er PT sikker på at den endelige versjonen av modellen ikke i noen vesentlig grad begrenser investeringer i mottakere for å opprettholde talekvalitet. PT mener for øvrig at kostnader knyttet til ytterligere forbedringer i talekvalitet bør dekkes av sluttbrukerinntekter, og ikke av inntekter fra terminering da dette er en konkurranseparameter i sluttbrukermarkedet.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

4.2.5 IN-kostnader

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

I fravær av dokumentasjon fra operatørene som taler for å inkludere IN-kostnader i den endelige versjonen av modellen, opprettholdt PT at andelen av disse kostnadene som kunne henføres til terminering var marginal.

Høringsinnspill

NetCom er uenig i at IN-kostnader allokeres utelukkende til originering, og mener at disse kostnadene bør fordeles likt (50 – 50 %) til terminering og originering.

PTs vurdering

PT har etterlyst informasjon fra NetCom om hvordan IN-systemene påvirker kostnadene for terminering i nettet. NetCom hevder at 50 % av IN-kostnadene skal fordeles til terminering, men til tross for at innkomne minutter bare utgjør 39 % av NetComs totale trafikkvolum i 2006. Videre hevder NetCom at IN-systemer benyttes for å produsere ”en rekke taletjenester”, uten nærmere presisering av hva disse består av. PT fremholder at indirekte kostnadsrelasjoner ikke er relevant i en LRIC-modell. Modellen skal utelukkende inneholde kostnader som kan relateres til det definerte inkrementet eller som inngår i felleskostnadene. I mangel på nærmere dokumentasjon fra NetCom på at disse kostnadene påvirker kostnadene ved å produsere mobil terminering, vil PT ikke inkludere disse i den endelige versjonen av modellen.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

4.2.6 Vurdering av konkurrerende teknologier

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT mener at effekten av konkurrerende teknologier er tilstrekkelig ivaretatt i modellen. Slik tilsynet vurderer markedsutviklingen i Norge, er det ikke grunn til å fremskrive en raskere

migrasjon fra 2G-teknologi til ny og uprøvd teknologi enn det den endelige versjonen av modellen legger til grunn.

Høringsinnspill

NetCom mener PT må gjøre en selvstendig vurdering av hvordan nye teknologier vil påvirke markedsandelene og markedsutviklingen generelt.

PTs vurdering

PT fastholder at effekten av alternative, konkurrerende teknologier er tilstrekkelig ivarettatt i den endelige versjonen av modellen. For det første forutsetter modellen at 33 % av markedets abonnenter og trafikkvolum blir overtatt av nye aktører. For det andre tilskrives NetCom en vesentlig lavere trafikkvekst per abonnement enn det som statistikk fra tidligere år tilsier.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

4.2.7 Kostnadstrender i modellen

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

PT har i modellen lagt til grunn en prisreduksjon på 10 % per år, men ser også at det finnes ulike oppfatninger av hva som er sannsynlig prisutvikling for GSM-utstyr. Kostnadstrenden som den endelige versjonen av modellen benytter anses som rimelig.

Høringsinnspill

NetCom etterlyser begrunnelse for en prisreduksjon på GSM utstyr på 10 % per år slik modellen legger til grunn. NetCom mener at basert på usikkerheten knyttet til fremtidig prisutvikling bør prisendringer settes til null.

PTs vurdering

PT er klar over at det finnes ulike prognoser for kostnadstrender på utstyr og at det er uenighet i bransjen om hvordan utviklingen vil bli. Utviklingen frem til nå tilsier at prisene vil fortsette å synke ettersom GSM er en moden teknologi og produsentene i Kina sannsynligvis vil legge betydelig press på prisene fremover. Prognosen som den siste versjonen av modellen benytter er utviklet av Analysys i samarbeid med PT, og PT mener denne viser en rimelig kostnadstrend.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

4.2.8 Økonomiske avskrivninger

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Metoden for avskrivninger som den endelige versjonen av modellen benytter gir en rimelig kurve for enhetskostnaden for terminering i NetCom og Telenor sitt nettverk over tid. PT mener at metoden reflekter de underliggende produksjonskostnadene og produsert volum over tid, samtidig som den sikrer full kostnadsdekning og rimelig avkastning.

Høringsinnspill

NetCom mener at måten økonomiske avskrivninger implementeres i modellen fører til at operatørene ikke får dekket sine historiske investeringer. Dersom GSM-investeringene skal være fullt avskrevet i 2015, betyr dette at de årlige investeringene i tidligere år skulle ha vært høyere.

PTs vurdering

Selv om de beregnede historiske termineringskostnadene er høyere enn de fremtidige, er de vesentlig lavere enn de historiske termineringsprisene NetCom faktisk har krevd. **PT** mener derfor at den endelige versjonen av modellen med stor grad av sikkerhet gir kostnadsdekning for terminering for hele perioden 1993 til 2015 for begge nettverksoperatørene. PT har

etterlyst dokumentasjon fra NetCom som viser at dette ikke er tilfelle, men slik dokumentasjon er ikke fremlagt. I tillegg har PT vanskelig for å se at en økning av avskrivningene i tidligere år ikke også måtte ha ført til en økning av origineringsprisene.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

4.2.9 Nettverkseksternaliteter

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Dersom nettverkseksternaliteter ble tatt høyde for, ville kostnaden for mobilterminering ha økt betraktelig. PT har imidlertid avgjort dette spørsmålet på prinsipielt grunnlag i sitt vedtak 19. september 2005 i marked 16.

Høringsinnspill

NetCom skriver i sitt høringsinnspill at det må tas høyde for nettverkseksternaliteter når kostnaden for terminering av tale skal beregnes og at PT ikke har dokumentert sin begrunnelse for å utelate dette elementet av termineringsprisen.

PTs vurdering

PT ser ikke grunn til å ta opp igjen denne diskusjonen, men anser den avsluttet ved SD sin vurdering 20. april 2006²³ hvor NetCom ikke ble innrømmet tillegg for nettverkseksternaliteter.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

4.2.10 Metode for allokering av felleskostnader

Vurdering og konklusjon i varsel om vedtak

Dersom Ramsey-prising ble implementert, ville mark-up kostnaden for mobil terminering økt betraktelig. PT har imidlertid avgjort spørsmålet på prinsipielt grunnlag i sitt vedtak 19. september 2005 i marked 16.

Høringsinnspill

NetCom mener det vil være riktig å bruke prinsippet om Ramsey-prising for allokering av felleskostnader. Selskapet er av den oppfatning at PTs argumenter for å ikke benytte denne metoden ikke er holdbare.

PTs vurdering

PT ser heller ikke grunn til å ta opp igjen denne diskusjonen, men anser den avsluttet ved SD sin vurdering 20. april 2006²⁴ hvor NetCom ikke fikk medhold i å benytte Ramsey-prising for fordeling av felleskostnader.

PT mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å gjøre endringer i LRIC-modellen.

²³ Samferdselsdepartementet: Klage over Post- og teletilsynets vedtak 190905 om særskilte forpliktelser i markedene for terminering av tale i mobilnett – Vedtak, 20.april 2004, side 5. Vedtaket er tilgjengelig på www.npt.no.

²⁴ Samferdselsdepartementet: Klage over Post- og teletilsynets vedtak 190905 om særskilte forpliktelser i markedene for terminering av tale i mobilnett – Vedtak, 20.april 2004, side 8. Vedtaket er tilgjengelig på www.npt.no.