

## Vedlegg 2

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

17. november 2008

## **Innholdsfortegnelse:**

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Markedsanalysen</b> .....	<b>3</b>
2.1	Markedsandeler .....	3
2.2	Markedsmakt/forhandlingsstyrke på etterspørselssiden.....	5
<b>3</b>	<b>Valg av særskilte forpliktelser</b> .....	<b>6</b>
3.1	Ekomlovens formål .....	6
3.2	Valg av prinsipper for virkemiddelbruken .....	7
3.3	Samtrafikk .....	8
3.4	Ikke-diskriminering.....	8
3.5	Offentliggjøring .....	9
3.6	Prisregulering.....	10
3.6.1	Behovet for prisregulering .....	10
3.6.2	Utgangspunktet for prisreguleringen av de små tilbyderne .....	12
3.6.3	Generelt om prisreguleringen av små og nye tilbydere frem til 31. desember 2010	16
3.6.4	Prisreguleringen av Tele2 .....	19
3.6.5	Prisreguleringen av Network Norway .....	20
3.6.6	Prisreguleringen av MTU .....	22
3.6.7	Prisregulering av MVNOer.....	23
3.6.8	Om lik behandling av MNO/MVNO.....	24
3.6.9	Samlet forholdsmessighetsvurdering av de særskilte forpliktelsene.....	26
3.6.10	Antatte konsekvenser av virkemiddelbruken.....	27

# 1 Innledning

Dette dokumentet oppsummerer høringssvarene til Post og teletilsynets (PT) varsel om vedtak i markedene for terminering av samtaler i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 16). Varselet var på høring i perioden 10. juni 2008 til 7. juli 2008.

Følgende instanser avga høringssvar:

- Barablu Mobile Norway Limited (Barablu)
- Konkurransetilsynet (KT)
- MTU Gruppen AS (MTU)
- NetCom as (NetCom)
- Network Norway AS (Network Norway)
- TDC AS (TDC)
- Telenor ASA (Telenor)
- Tele2 Norge AS (Tele2)
- Ventelo Holding AS (Ventelo)

Uttalelsene fra de ulike høringsinstansene er oppsummert etter emne og i henhold til de enkelte punktene i varselet. De viktigste og mest gjennomgående kommentarene er i størst mulig grad gjengitt. PT gir også kortfattet uttrykk for sitt syn på de aktuelle kommentarene og hvordan tilsynet har behandlet innspillene.

PT har notert seg innspillene, og de er, på samme måte som tilbakemeldinger fra aktørmøter og liknende, vurdert i arbeidet med vedtaket om særskilte forpliktelser for aktørene med sterk markedsstilling.

De enkelte høringssvarene er tilgjengelige på PTs hjemmeside.<sup>1</sup>

## 2 Markedsanalysen

### 2.1 Markedsandeler

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

Det følger av markedsdefinisjonen at det kun er én tilbyder i det enkelte marked og at hver mobiltilbyder således har 100 % markedsandel i det respektive markedet. I beskrivelsen av de aktuelle termineringsmarkedene inkluderte tilsynet to figurer som viste markedsandelen for de enkelte tilbyderne i et tenkt nasjonalt totalmarked for mobilterminering basert på henholdsvis antall terminerte minutter og i inntekter fra terminering.

#### ***Høringsinnspill***

**Tele2 og Network Norway** mener markedskonsentrasjonen i mobilmarkedet er langt høyere enn hva som fremkommer i PTs markedsanalyse. Tele2 skriver (side 4):

---

<sup>1</sup> Se <http://www.npt.no>, under menyvalg "SMP" og "Marked 16 (3)".

”Behovet for regulering av Tele2s termineringspriser må vurderes i forhold til den samlede markedssituasjonen i det norske mobilmarkedet. Den reelle situasjonen i det norske mobilmarkedet er at NetCom og Telenor har til sammen 90-95 prosent av det totale volum/omsetning knyttet til trafikk i mobilnett (uavhengig av markedsandel i sluttbrukermarkedet), blant annet på grunn av at Tele2 er MVNO hos Netcom og Network Norway har avtale om nasjonal roaming hos NetCom (vil bytte til Telenor Mobil i løpet av høsten 2008).”

Network Norway er kritisk til at PT beregner markedsandelen til selskapet i 2010 (side 13):

”PT legger til grunn at Network Norway vil ha en markedsandel på 4-5 % i 2010. Network Norway vil påpeke at det må være faktisk markedsandel som legges til grunn for vurderingen av behovet for regulatoriske virkemidler, og ikke en hypotetisk markedsandel som selskapet kan tenkes å få om noen år.”

**NetCom** mener at PT har fremstilt Network Norway som mindre enn de egentlig er (side 13):

”Sammenholdt med opplysningene i Post- og teletilsynets egen statistikk, er det opplagt at Network Norway fremstilles som en mye mindre tilbyder enn det selskapet egentlig er. Bare Lebara og OneCall alene, hadde i følge statistikken for 2007 til sammen en markedsandel på 3,8 prosent målt i antall abonnement i sluttbrukermarkedet.”

Og videre:

”Ser man på statistikken for 1. kvartal 2008, viser den at markedsandelen til Lebara og OneCall i dag har økt til 4,3 prosent.”

NetCom mener også at Ventelos markedsandel bør inkluderes i beregningen av markedsandelen til Network Norway (side 13).

### ***PTs vurdering***

Oversiktene over de enkelte tilbyders markedsandeler i et tenkt totalmarked (to figurer) gir kun bakgrunnsinformasjon til vedtaket. Alternative måter å beregne disse markedsandelene på ville ikke ha endret noen av tilbydernes status som tilbydere med sterk markedsstilling og heller ikke virkemiddelbruken. De aktuelle termineringsmarkedene er uansett definert til å omfatte hver enkelt tilbyders mobilnett.

NetCom viser til oppdaterte tall fra 1. kvartal 2008 for å begrunne at Network Norway er større enn hva tilsynet har lagt til grunn. Overføringen av OneCalls og Lebaras kunder til Network Norways nett var imidlertid ikke fullført ved utgangen av 1. kvartal 2008, slik at oppdaterte tall på antall sluttbrukere hos disse tilbyderne uansett ikke påvirker størrelsen til Network Norway i grossistmarkedet. PT er imidlertid enig i at det i analysen er lagt til grunn et for forsiktig anslag på kundemasse i 2010. Dersom tallene for 1. kvartal 2008 legges til grunn og det forutsettes at Ventelos trafikk overføres til Network Norways nett, vil antakelig et mer korrekt anslag på markedsandel i 2010 være 6-7 %. Analysen er oppdatert med denne informasjonen, men det vil uansett ikke påvirke konklusjonene med hensyn til bruk av virkemidler i vedtaket.

Ventelos kunder er per i dag ikke overført til Network Norways nett. PT finner det dermed ikke riktig å inkludere Ventelo i beregningene av markedsandeler på grossistnivå.

## *2.2 Markedsmakt/forhandlingsstyrke på etterspørselssiden*

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

I markedsanalysen konkluderte PT (punkt 100) med at Telenor i kraft av sin rolle som den største kjøperen av terminering i Norge utøver en viss kjøpermakt overfor de analyserte selgerne av terminering. PT konkluderte likevel med at den kjøpermakt Telenor representerer ikke er tilstrekkelig effektiv til å anse at de analyserte mobiltilbyderne ikke har sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i egne mobilnett.

### ***Høringsinnspill***

Network Norway gir i sitt høringsinnspill uttrykk for at PT har lagt feil markedsandeler til grunn for sin vurdering av blant annet kjøpermakt hos Telenor og NetCom. Network Norway mener således at Telenor og NetCom har større kjøpermakt enn det PT har lagt til grunn i sin analyse av kjøpermakt. Network Norway skriver (side 13):

”Den reelle situasjonen i det norske mobilmarkedet er at NetCom og Telenor har til sammen 90-95% av det totale volum/omsetning knyttet til trafikk i eksisterende mobilnett dersom man ser sluttbruker- og grossistomsetningen under ett. Dette innebærer at NetCom og Telenor Mobil har større makt (både reell og potensiell) som kjøpere av terminering enn det PT legger til grunn i sin markedsanalyse.”

Network Norway påpeker videre i sitt høringsinnspill at PT må foreta en vurdering av hvilken betydning det ville ha dersom Telenor Mobil, Telenor fastnett og NetCom potensielt benytter sin kjøpermakt (side 13).

Tele2 gir i det vesentlige uttrykk for de samme synspunkter med hensyn til kjøpermakt som Network Norway, jfr. Tele2 høringsinnspill side 16.

### ***PTs vurdering***

Utgangspunktet for PTs vurdering av kjøpermakt er hvorvidt selgeren av terminering er utsatt for kjøpermakt i en slik grad at det kan anses å endre presumpsjonen for at tilbyderen har sterk markedsstilling. For at det skal være tilfelle, må kjøpermakten kunne gi tilnærmet de samme prisene som i et marked med fungerende konkurranse, se markedsanalysen punkt 78. På bakgrunn av at Telenor er den største kjøperen av terminering i norske mobilnett, har PT vurdert om selskapet utøver eller kan utøve kjøpermakt som i tilstrekkelig grad disiplinere prisfastsettelsen på termineringsproduktet til de analyserte tilbyderne. Etter en samlet vurdering av faktorer av betydning for graden av kjøpermakt, herunder regulatoriske krav, konkluderte PT med at det ikke det er tilfelle. Videre anså PT at det fastsatte prisnivået på terminering hos de analyserte tilbyderne viste at tilbyderne både har incentiver og muligheter til å sette priser som er høyere enn de kunne ha gjort i et marked med fungerende konkurranse.

PT kan ikke se at den foreslåtte alternative beregningen av markedsandeler ville ført til annen konklusjon om kjøpermakt for noen av de analyserte tilbyderne. PT er fortsatt av den oppfatning at kjøperne av terminering ikke kan utøve kjøpermakt som i tilstrekkelig grad virker disiplinere på de analyserte selskapenes termineringspriser. Etter PTs oppfatning synes det derfor ikke relevant å diskutere hvilken kjøpermakt de største kjøperne av terminering ville hatt dersom de potensielt brukte sin kjøpermakt. Det er heller ingen grunn til å tro at Telenor (eller NetCom) ville la være å benytte en ”potensiell” kjøpermakt de eventuelt skulle besitte. For øvrig bemerker PT at det ikke følger av markedsanalysen at de analyserte

tilbyderne ikke blir utsatt for noen som helst kjøpermakt. PT har derimot konkludert med at selskapene ikke er utsatt for en kjøpermakt som gir grunn til å anse at tilbyderne ikke har sterk markedsstilling innenfor sine respektive termineringsmarkeder.

PT bemerker også at Telenor og NetCom tilsynelatende blir ansett som en enhet i relasjon til spørsmålet om kjøpermakt. Som beskrevet i markedsanalysen punkt 83, har PT lagt til grunn at forhandlinger om samtrafikk som hovedregel skjer bilateralt. PT har ingen indikasjoner på at Telenor og NetCom forhandler om samtrafikk som en enhet og mener at Tele2s og Network Norways innspill om Telenors og NetComs samlede markedsandeler ikke er relevante i denne sammenheng.

### 3 Valg av særskilte forpliktelser

#### 3.1 Ekomlovens formål

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

PT skrev i varsel om vedtak at ekomlovens formålsparagraf om forbrukervelferd og effektiv bruk av samfunnets ressurser skal ligge til grunn for reguleringen av termineringsprisene.

##### *Høringsinnspill*

Flere tilbydere argumenterer i sine høringsinnspill for at reguleringen ikke er i samsvar med ekomlovens formål. **Telenor** mener reguleringen ikke er i samsvar med ekomlovens formål siden terminering i de nye tilbydernes nett ikke reguleres ned til effektive symmetriske priser (side 4):

”Regulering av prisene i termineringsmarkedene til et effektivt og symmetrisk nivå vil være samfunnsøkonomisk optimalt. En slik regulering vil følgelig være i samsvar med ekomlovens formål.”

**Ventelo** mener på den annen side at den varslede prisreguleringen forsinker etableringen av flere mobilnett og at den derfor er i strid med ekomlovens formål (side 2):

”Regulering av termineringsprisene, i alle fall prisreduksjon i slikt omfang som Post- og teletilsynet varsler, vil forsinke en utvikling der det etableres flere mobilnett i Norge, noe vil ramme etableringen av reell konkurranse i det norske mobilmarkedet i årene fremover. Ventelo kan derfor ikke se at slik prisregulering som tilsynet varsler, er forenelig med ekomlovens formål [...]”

**Tele2** mener PT må drøfte hvorvidt varselet er i konflikt med formålet om bærekraftig konkurranse:

”Tele2 antar at det i endelig vedtak vil gjennomføres en høyst påkrevet drøftelse med hensyn til om det er konflikt mellom målet om bærekraftig infrastrukturkonkurranse i det norske mobilmarkedet og målet om maksimum 50 prosent asymmetri mellom termineringsprisene til Telenor/NetCom og nye MNOer.”

**MTU** mener tilsynet må kommentere om videre utbygging er ønskelig eller ikke (side 2):

”På bakgrunn av Post- og teletilsynets uttalelser i pressen i etterkant av varselet vil MTU oppfordre Post- og teletilsynet til å kommentere i vedtaket hvorvidt Post- og teletilsynet anser videre utbygging av mobilnett som ønskelig eller ikke.”

### ***PTs vurdering***

Ekomlovens formålsparagraf om forbrukervelferd og effektiv bruk av samfunnets ressurser ligger til grunn for reguleringen av termineringsprisene. Virksom konkurranse i mobilmarkedet er i denne sammenheng en viktig målsetning for å sikre gode, rimelige og fremtidsrettede tjenester. For å legge til rette for nyetablering, har PT først og fremst pålagt Telenor tilgangsfpliktelse i marked 15 (bl.a. nasjonal roaming) med tilhørende prisregulering. I tillegg mener tilsynet at reguleringen i marked 16 ikke må gjøre det vanskeligere for nye netteiere å få fotfeste i markedet. PT la derfor til grunn i vedtaket 8. mai 2007 at nye tilbydere skulle få en periode med fritak fra krav om effektive termineringspriser.

PT har i varselet og i denne oppsummeringen konkludert med at presiseringen av rimelig pris som er gjort, er en videreføring av prinsippene om mild regulering fra forrige vedtak og bidrar således til å legge til rette for at nye netteiere kan være med å skape virksom konkurranse på sikt. PT mener på denne bakgrunn at det ikke er konflikt mellom presiseringen av rimelig pris i dette vedtaket og målet om bærekraftig konkurranse. 50 % asymmetri er ikke et selvstendig mål for PT, det er en midlertidig tilpasning for nye tilbydere for å på sikt oppnå målet om virksom konkurranse i mobilmarkedet.

Langsiktig, bærekraftig konkurranse innebærer etter PTs mening at tilbyderne i markedet ikke skal være avhengig av asymmetriske termineringspriser eller subsidiering fra andre nettverk utover en begrenset oppstartsperiode. Dersom en tilbyder ikke ser for seg å kunne drive sin virksomhet uten asymmetriske priser etter en begrenset periode med mildere regulering, vil den heller ikke kunne bidra til virksom konkurranse. I så fall er det heller ikke hensiktsmessig at PT legger til rette for videre utbygging gjennom inntektsoverføring fra andre tilbydere og deres sluttbrukere.

## ***3.2 Valg av prinsipp for virkemiddelbruken***

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

I kapittel 5 i varslet om vedtak redegjorde PT for at marked 16 etter tilsynets oppfatning står i en særstilling når det gjelder valget mellom prinsipp 2 og 3 for regulering i PTs virkemiddeldokument. Selv om infrastrukturbasert konkurranse i form av flere konkurrerende mobilnett kan oppnås (slik det er et mål om i følge PTs vedtak for marked 15 av 23. januar 2006), vil dette likevel ikke avhjelpe de aktuelle konkurranseproblemene i marked 16. PT har på denne bakgrunn konkludert med at marked 16 skal reguleres ut i fra prinsipp 2, men at det skal tas hensyn til virkningene i marked 15.

### ***Høringsinnspill***

Tele2 (s. 15) og Network Norway (s.11) gir i sine høringssvar uttrykk for at PT gjennom anvendelse av prinsipp 2 har lagt feil reguleringsprinsipp til grunn, og at virkemiddelbruken i marked 16 bør baseres på reguleringsprinsipp 3. Subsidiert hevdes det at PT har fortolket prinsipp 2 for strengt.

### ***PTs vurdering***

PT er fortsatt av den oppfatning at marked 16 i utgangspunktet bør reguleres etter prinsipp 2. Konkurranseproblemer i et marked bør primært løses gjennom bruk av virkemidler som retter

seg direkte mot de aktuelle problemene. Det innebærer blant annet at konkurranseproblemer i marked 15 som et klart utgangspunkt må søkes løst gjennom virkemidler som retter seg direkte mot dette markedet.

Imidlertid mener PT, som angitt i varslet om vedtak, at reguleringen av marked 16 i Norge ikke kan skje uten å se hen til hvilken virkning regulering av marked 16 har for marked 15. Det er på denne bakgrunn PT har pålagt en mildere regulering av de nye tilbyderne i marked 16, nettopp for å gjøre det lettere for dem å etablere seg i marked 15. En streng fortolkning av prinsipp 2 ville i motsatt fall innebære symmetriske og effektive priser for alle tilbyderne allerede fra starten av. PT er på denne bakgrunn ikke enig i at prinsipp 2 er fortolket for strengt.

### ***3.3 Samtrafikk***

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

I markedsanalysen redegjorde PT for at samtrafikknektelse er et potensielt konkurranseproblem i markedene som er omfattet av analysen.

#### ***Høringsinnspill***

**Network Norway** gir på side 10 i sitt høringssvar uttrykk for at de ikke anser samtrafikknektelse som et sentralt konkurranseproblem i marked 16 fordi tilbyderne har en egeninteresse i å inngå avtaler om samtrafikk. Network Norway skriver (side 10):

”Små aktører som Network Norway har en egeninteresse i å ha samtrafikk med andre aktører. Vi kan derfor ikke se at det samtrafikknektelse fra små aktører er et sentralt konkurranseproblem i Marked 16.”

#### ***PTs vurdering***

PT er enig i at tilbyderne normalt vil ha incitament til å inngå avtaler om samtrafikk i form av terminering, jf. punkt 111 i markedsanalysen, Som redegjort for i analysens punkt 112, ser PT imidlertid at tilbyderne også kan ha incitament til å ikke inngå avtale om samtrafikk, særlig med mindre operatører. PT anser på denne bakgrunn fortsatt at samtrafikknektelse er et potensielt konkurranseproblem i de analyserte termineringsmarkedene.

PT bemerker for øvrig at plikten for tilbydere med sterk markedsstilling til å etterkomme rimelige anmodninger om samtrafikk følger direkte av ekomloven § 4-2 tredje ledd. PT har i varselet derfor bare henvist til denne allerede pålagte forpliktelsen. I tillegg har PT utvidet plikten til å også omfatte kjøp av terminering hos andre tilbydere, jf. redegjørelsen i varselet punkt 8.1.

### ***3.4 Ikke-diskriminering***

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

For å motvirke mulighetene til å utvise ikke-diskriminerende atferd, fant PT det nødvendig å pålegge Network Norway krav om ikke-diskriminering mellom interne og eksterne virksomheter og mellom eksterne tilbydere. Kravet gjelder både pris og andre vilkår, men skal ikke dekke forskjellesbehandling i form av ulike termineringspriser mellom netteksterne og nettinterne anrop. På bakgrunn Ventelos og Barabluus relativt lave andel hva angår terminering av samtaler, anså PT det ikke nødvendig å pålegge disse selskapene krav om ikke-



diskriminering. Tele2 ble i vedtak 8. mai 2007 pålagt tilsvarende forpliktelse om ikke-diskriminering som varslet ovenfor Network Norway.

### ***Høringsinnspill***

**Network Norway** gir i sitt høringsinnspill uttrykk for at det er lite sannsynlig at prisdiskriminering fra små tilbydere påvirker konkurransen i markedet, og videre (side 10):

“Network Norway er tvilende til at prisdiskriminering ovenfor mindre aktører som TDC, Ventelo og Barablu vil føre til utestengelse fra markedet på den måten PT skisserer i M16-varselet.”

På side 15 i høringsinnspillet gir Network Norway uttrykk for at det er uforholdsmessig å pålegge en ny og liten aktør som Network Norway en så inngripende forpliktelse. Selskapet viser videre til at TDC Song ikke ble pålagt plikt til ikke-diskriminering i vedtak 8. mai 2007, og at samme bør gjelde for Network Norway.

Network Norway skriver videre (side 15):

”PT anså det ikke som nødvendig å pålegge MTU eller TDC Song en plikt til ikke-diskriminering. Network Norway kan ikke se at det er grunnlag for å fravike det ovennevnte prinsippet ved regulering av Network Norway.”

### ***PTs vurdering***

PT presiser at forpliktelsen om ikke-diskriminering kun innebærer at like tilfeller behandles likt. Ikke-diskriminering innebærer ikke at alle virksomheter skal gis identiske vilkår, men at eventuelle forskjeller skal bygge på objektive kriterier. Plikten vil derfor ikke frata Network Norway alt handlingsrom i forhandlinger om tilgangs og termineringspriser. PT ser imidlertid at virkemidlet i praksis kan bli oppfattet som en beste-vilkårs-lære på den måten at dersom en tilbyder forhandler seg til bedre vilkår, vil selskapet også måtte gi samme vilkår til de øvrige aktørene. Etter PTs oppfatning overstiger likevel fordelene for konkurransen denne innskrenkningen av tilbydernes spillerom. PT kan heller ikke se at det finnes andre virkemidler som i tilstrekkelig grad adresserer det potensielle konkurranseproblem diskriminering utgjør. På denne bakgrunn kan PT heller ikke se at å ilegge Network Norway krav om ikke-diskriminering er uforholdsmessig.

PT kan for øvrig ikke se at å pålegge Network Norway en ikke-diskrimineringsforpliktelse innebærer at PT går bort fra tidligere prinsipper. PT har tidligere i likhet med varselet om vedtak ilagt tilsvarende forpliktelse overfor selskaper hvor det har vært ansett nødvendig for å bøte på potensielle konkurranseproblemer. Trafikkvolumet som termineres hos Network Norway er vesentlig større enn hos MTU og TDC. PT mener derfor at det potensielle konkurranseproblemet er større mht. terminering i Network Norways nett enn hos disse aktørene, og virkemiddelbruken har derfor blitt forskjellig.

## ***3.5 Offentliggjøring***

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

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

### ***Høringsinnspill***

**Network Norway** gir i sitt høringsinnspill uttrykk for at det ikke er nødvendig eller forholdsmessig å pålegge selskapet å offentliggjøre sine termineringspriser så lenge det etter Network Norways oppfatning ikke finnes grunnlag for å pålegge selskapets krav om ikke-diskriminering.

### ***PTs vurdering***

Som det fremgår av varselet om vedtak og oppsummeringen av høringsrunden, mener PT at det finnes grunnlag for å ilegge Network Norway en ikke-diskrimineringsforpliktelse. Slik PT oppfatter Network Norways kommentar, vil det også innebære at Network Norway ikke må anses å være avvisende til at det også kan finnes grunnlag for å ilegge selskapet krav om offentliggjøring.

Etter PTs oppfatning har offentliggjøring mindre betydning som selvstendig virkemiddel, men vil spille en viktig rolle ved å sikre etterlevelse av andre pålagte virkemidler, som for eksempel tilgangs- og samtrafikkforpliktelser, krav om regnskapsmessig skille og ikke-diskriminering. Samtlige aktører som er omfattet av varselet om vedtak er pålagt tilgangsforpliktelser i form av krav til samtrafikk. Etter PTs oppfatning er det nødvendig å ilegge selskapene forpliktelse om offentliggjøring av termineringspriser for å effektivisere kravet om å imøtekomme rimelige anmodninger om terminering. Etter PTs oppfatning kan Network Norway således, uavhengig av om selskapet er pålagt en forpliktelse til å ikke-diskriminere, pålegges krav om offentliggjøring.

PT kan heller ikke se at et pålegg om offentliggjøring har vesentlige negative konsekvenser, jfr. avsnitt 84 i varsel om vedtak. Selv om et krav om offentliggjøring påfører selskapene noen administrasjonskostnader, mener PT at fordelene ved å pålegge dette virkemidlet langt overstiger de skisserte ulempene. For øvrig bemerker PT at det ikke har kommet andre høringsinnspill som påpeker at bruken av virkemidlet offentliggjøring må anses å være uforholdsmessig.

## ***3.6 Prisregulering***

### **3.6.1 Behovet for prisregulering**

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

PT har i analysen beskrevet overprising og krysssubsidierting som potensielle konkurranseproblemer i markedene for terminering av tale i mobilnett. I varselet er det konkludert med at prisregulering er nødvendig for små og nye tilbydere for å bøte på disse konkurranseproblemene.

### ***Høringsinnspill***

Tele2 og Network Norway argumenterer for at overprising og krysssubsidierting først og fremst er relevant for etablerte nettoperatører. **Tele2** skriver (side 14):

”Overprising blir først en problemstilling når aktørene kommer opp på et nivå hvor det er mulig å oppnå superprofitt.”

Tele2 skriver videre (side 14):

”Tele2 mener at høy termineringspris ikke påvirker velferden negativt så lenge eventuelle overskudd tas ut gjennom reduserte sluttbrukerpriser.”

Tele2 skriver også (side 22):

”Hovedårsaken til Tele2s små/negative marginer er således at Tele2 konsekvent har tilbudt lave og fallende sluttbrukerpriser [...]”

**Ventelo** argumenterer også for at prisregulering ikke er nødvendig da de har forholdsvis lave markedsandeler (side 2):

”Ventelo kan heller ikke se at det er noen grunn til å prisregulere Ventelo. Selskapets markedsandeler er foreløpig beskjedne og Ventelos nåværende termineringspriser kan ikke ansees som urimelige.”

**Telenor** er ikke enig i at overprising ikke påvirker velferden negativt (side 5):

”Det vil oppstå et samfunnsøkonomisk tap på kort sikt som følge av at terminering er overpriset hos enkelte aktører. De høye termineringsprisene påvirker sluttbrukerprisene og således forbruket av tjenestene, ofte omtalt som vridningstap.”

Telenor har beregnet inntektsoverføringen til Tele2, Network Norway, Ventelo, Barablu, MTU og TDC til å utgjøre omkring 400 MNOK i 2009 og 2010.

**Konkurransetilsynet** støtter i sitt hørings svar opp om at prisregulering er nødvendig i marked 16:

”Markedene for terminering av tale i mobilkommunikasjonsnett er preget av grunnleggende markedssvikt, i og med at etableringshindringene er absolutte. Dette innebærer etter konkurransetilsynets mening at prisregulering av markedene er nødvendig.”

### ***PTs vurdering***

PT er ikke enig i at overprising i termineringsmarkedet ikke kan være et konkurranseproblem før tilbyderer kan sies å ha superprofitt. Hvorvidt selskapet har superprofitt i sin totale virksomhet er lite relevant i denne sammenheng. En tilbyder kan sette termineringspriser langt over effektivt kostnadsnivå og samtidig bruke profitten i andre deler av virksomheten uten å sitte igjen med høy avkastning på sin totale virksomhet. Dette argumentet støttes av Tele2 sin uttalelse om at selskapet har hatt små marginer som følge av at de konsekvent har tilbudt lave og fallende sluttbrukerpriser. Utsagnet indikerer at Tele2 har kryssubsidiert sine sluttbrukerpriser fra andre inntektsområder, antagelig i hovedsak terminering.

PT tillater at små og nye tilbydere til en viss grad kan overprise terminering fordi kryssubsidiering på kort sikt kan være nødvendig for at tilbyderne skal kunne bygge opp kundemasser og drive infrastrukturbygging. Kryssubsidiering fra terminering innebærer imidlertid at kostnadene skyves over på andre tilbydere og at deres kunder til slutt må betale for dette. PT mener at på lang sikt er konkurransevridningen dette kan medføre ikke ønskelig.

Tilsynet mener på denne bakgrunn, i likhet med Konkurransetilsynet, at en form for prisregulering er nødvendig for å bøte på konkurranseproblemer i termineringsmarkedene.

### 3.6.2 Utgangspunktet for prisreguleringen av de små tilbyderne

PT skrev i varselet at prisreguleringen for de små og nye tilbyderne ville bygge på prinsippene som var nedfelt i PTs vedtak 8. mai 2008. I tillegg ville andre forhold som SDs vedtak 13. februar 2008 i klagesakene i marked 16 og ERGs Common Position (ERG CP) om regulering av termineringspriser være relevant for PTs vurdering av reguleringen.

#### 3.6.2.1 PTs vedtak i marked 16 8. mai 2007

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

PT konkluderte i vedtaket 8. mai 2007 med at et krav om rimelige termineringspriser kunne balansere hensynet til å gi nykommere muligheter til å få fotfeste mot hensynet til at prisene ikke skulle settes urimelig høyt. Tilsynet viste til flere forhold som ville være av betydning ved en eventuell vurdering av rimelig pris, bl.a. ”*hva som til en hver tid er det etablerte prisenivået i markedet*”, se punkt 241 i vedtaket.

I varselet er kravet til rimelig pris for nye tilbydere presisert ved å angi maksimalpriser for terminering. PT varslet også at denne presiseringen ville bli gjeldende for MTU og TDC, som opprinnelig var omfattet av vedtaket 8. mai 2007.

##### ***Høringsinnspill***

Flere aktører skriver at de opplever varselet som overraskende, uforutsigbart og i strid med tidligere signaler fra PT og SD. **MTU** skriver blant annet (side 1):

”Den foreslåtte pristaksreguleringen er en helomvending i forhold til tidligere signaler fra Post- og teletilsynet og Samferdselsdepartementet, særlig Post og teletilsynets vedtak av 8. mai 2007. En nådeperiode er en periode uten pristaksregulering.”

Og videre:

”Forutsigbarhet er et sentralt formål som skal styre Post- og teletilsynets markedsregulering. I Post- og teletilsynets varsel er dette hensynet satt helt til side, og det etter at MTU på sine eieres bekostning har kommitert seg overfor leverandører, kunder og myndigheter (i lisensen) til å bygge ut mobil infrastruktur.”

**TDC** mener også at den varslede reguleringen innebærer en uforutsigbar endring (side 4):

”Virksomheters forretningsplaner utarbeides i tillit til vedtak fra myndighetene og det er ikke akseptabelt at PT nå går inn og endrer sitt vedtak fra 2007 vedrørende termineringspriser som skulle gjelde frem til 2011.”

**Network Norway** mener at varselet innebærer en urimelig endring av virkemidler (side 9):

”Selv om PT har rettslig hjemmel til å endre virkemidler uten ny markedsanalyse, fremstår det som urimelig å skjerpe reguleringen av de små aktørene så kort tid etter M16-vedtaket.”

**Tele2** skriver at selskapet har lagt til grunn ”entry assistance” som et minimum frem til 2013 (side 3):

”Nødvendig entry assistance i denne tidsperioden - det vil si minst frem til 2013\* - er lagt til grunn i forretnings- og investeringsplanene for Tele2 og Mobile Norway.

\*Oppstartsfasens lengde må etter utløpet av minimumstiden på 5 år deretter, over de neste 5 år løpende vurderes ut i fra om det er etablert virksom bærekraftig konkurranse i form av et forretningsmessig nødvendig minimumsvolum i det tredje nettet, eller eventuelt om slik konkurranse mot formodning er blitt etablert på annet vis.”

### ***PTs vurdering***

PT er ikke enig i at varselet innebærer noen helomvending fra vedtaket 8. mai 2007. PT skrev i dette vedtaket at en mild regulering i form av krav om rimelig pris ville være formålstjenlig for nye tilbydere. Videre ville tilsynet ut fra en helhetsvurdering, dersom det viste seg å være nødvendig, avgjøre hva som kunne ansees å være en rimelig pris. PT mener på denne bakgrunn at tilbyderne måtte være forberedt på at PT når som helst kunne gjøre en vurdering av deres termineringspriser og at konklusjonen ikke nødvendigvis ville bli at eksisterende termineringspriser var *rimelige*. Tilbyderne måtte dermed regne med at de kunne bli pålagt prisreduksjoner i løpet av vedtaksperioden.

PT kan derfor ikke se at pristaket innebærer en ”helomvending” eller ”dramatisk” endring av regulatoriske rammebetingelser. I tillegg vil en pristaksregulering i større grad skape forutsigbarhet for de regulerte tilbyderne og det øvrige markedet enn et mer uklart krav om ”rimelige priser”.

Som det redegjøres nærmere for i utkast til vedtak, er den varslede pristaksreguleringen en presisering av *rimelig pris*, med utgangspunkt i de forhold som er nevnt i vedtaket 8. mai 2007. Først og fremst er det slik at det etablerte termineringsprisenivået nå reduseres vesentlig, i og med at prisene til Telenor og NetCom for tiden trappes betydelig ned. Videre foreligger det ikke informasjon som indikerer at de aktuelle tilbydernes effektive kostnader tilsier termineringspriser på dagens nivå. Tilbyderne opplever også volumvekst, noe som bør bety prisnedgang. Til sist må det påpekes at prisene som er varslet fortsatt gir svært god fortjenestemargin på termineringsproduktet for de små tilbyderne.

Som det fremgår ovenfor, vurderer PT uansett pristaket som ble varslet som en mild form for regulering. Dersom tilsynet ikke hadde fulgt opp kravet til rimelig pris med presiseringen i dette vedtaket, ville asymmetrien i forhold til de etablerte tilbyderne sannsynligvis stadig økt.

Tilsynet har, som Network Norway også nevner, uansett anledning til å endre virkemidlene dersom det ansees for nødvendig. Det vises til forarbeidene til ekomloven og kommentarene til § 3-4, der det fremgår at

”Pålagte forpliktelser kan endres når det er hensiktsmessig. Slik endring kan gjøres uten markedsanalyse hvis de pålagte forpliktelsene ikke fører frem. Dette innebærer blant annet at virkemiddelbruken kan skjerpes dersom de pålagte virkemidlene viser seg å ikke fungere som forutsatt.”

PT stiller seg også uforstående til hvordan Tele2 på bakgrunn av signalene i vedtaket 8. mai 2007 kan ha lagt til grunn ”entry assistanse” frem til ”minst 2013”. Vedtaket la til grunn 5 til 10 år med fritak fra krav om effektive priser for nye netteiere. Etter PTs oppfatning burde det fremgå klart av det nevnte vedtaket at Tele2 dermed kan påregne krav om effektive priser en gang mellom 2008 og 2013. Det skulle ikke være noen grunn til å forvente ”entry assistance” utover denne perioden.

PT har ikke funnet grunn til å endre konklusjonene i vedtaket på bakgrunn av innspillene. Vedtaket er imidlertid noe omarbeidet for å tydeliggjøre at det kun dreier seg om en

presisering av kravet til rimelig pris i tråd med kriteriene som ble nedfelt i vedtaket 8. mai 2007.

### 3.6.2.2 ERG's Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates (ERG CP)

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

I varselet om vedtak viste PT til at ERG CP også var relevant for reguleringen av små og nye tilbydere. ERG har i dette dokumentet slått fast at det kan være hensiktsmessig å tillate en periode med mild regulering i form av asymmetriske termineringspriser for nye netteiere. Det ble videre anbefalt å spesifisere hvor stor asymmetri som kunne tillates.

#### ***Høringsinnspill***

**Network Norway** hevder at PT ikke har vurdert særskilte forhold i det norske markedet (side 2):

”PT synes å basere seg på at symmetrisk regulering av termineringspriser er en uniform løsning for å oppnå effektiv konkurranse. PT har lagt til grunn ERGs rapport uten å vurdere særskilte forhold i det norske markedet. M16-varselet gir inntrykk av at PT benytter ERGs rapport som fasit på hvordan Marked 16 skal reguleres i Norge.”

Network Norway presiserer i høringssvaret at ERG CP åpner for asymmetri (side 7):

”ERG viser til at EU-Kommisjonen i henhold til prosedyrene i rammedirektivet artikkel 7, henstiller landene om å harmonisere prisreguleringen i termineringsmarkedene. I følge Kommisjonen skal termineringsprisene normalt være symmetriske. ERG CP<sup>2</sup> åpner imidlertid eksplisitt for muligheten til å beholde nåværende asymmetri dersom nasjonale forhold tilsier at det er formålstjenlig. Det betyr at ERGs uttrykte målsetning om å redusere asymmetrien ikke er så entydig og ufravikelig som PT gir inntrykk for i M16-varselet [...]”

**Telenor** bemerker på den andre siden at både ERG, ESA og EU-kommisjonen er samstemte i at symmetri er hovedregelen for regulering av termineringspriser. Telenor viser også til EU-kommisjonens utkast til anbefaling om regulering av termineringspriser som legger opp til at symmetriske priser skal være implementert for alle tilbydere fra 31. desember 2011 (side 6):

*”NRAs should ensure that termination rates are applied at a cost-efficient, symmetrical level by 31.12.2011. Asymmetries that are currently applied should be phased out by that date, subject to any objective cost differences identified in accordance with point 8.”*

Telenor viser også til anbefalingens fortale pkt (8):

*”New entrants should be aware that symmetrical termination rates are applicable to all operators and they should not rely on receiving higher termination rates upon market entry.”*

Telenor skriver på denne bakgrunn at de mener den varslede reguleringen ikke er i tråd med de føringer som er gitt av Kommisjonen og ESA. Telenor viser imidlertid til at ERG CP åpner for å tillate asymmetri for å bidra til en ny nettoperatør oppnår stordriftsfordeler. Telenor mener imidlertid at den varslede reguleringen heller ikke er i tråd med disse føringene fra ERG (side7):

”Det er derfor overraskende at tilsynet legger opp til en prisregulering av de små tilbyderne som overhode ikke er i tråd med føringene fra ERG. Tilsynet varsler en regulering hvor

---

<sup>2</sup> Side 82/83 i ERG(07) 83

asymmetrien for perioden man regulerer ender på 50 % og ikke starter på 50 %, slik som ERG anbefaler. [...] Det fremstår derfor som misvisende og villedende når tilsynet viser til ERGs Common Position som et av utgangspunktene for den varslede reguleringen.”

**NetCom** viser også til at det er kommet nyere uttalelser fra Kommisjonen og ERG om termineringspriser (side 3):

”Slik NetCom oppfatter disse siste uttalelsene, strammes mulighetene til å gjøre unntak fra hovedregelen om symmetriske termineringspriser, ytterligere inn. En generell kommentar fra NetCom til varselet, er at det ikke tas tilstrekkelig hensyn til føringene fra ERG og Kommisjonen i den asymmetriske prisreguleringen som foreslås. ”

Flere av tilbyderne (Tele2, MTU, Ventelo, TDC, NwN) argumenterer for at det norske mobilmarkedet ikke kan sammenliknes med markedene i andre europeiske land. **Tele2** skriver for eksempel at utgangspunktet for ERGs vurderinger har vært at mobilmarkedene i EU kjennetegnes av 3-5 etablerte nettoperatører og at det eksisterer bærekraftig konkurranse på nettverksnivå i mobilmarkedet, hvilket ikke er tilfelle i Norge (side 12):

”Norge er som beskrevet i en velkjent særstilling ved at det i realiteten fremdeles er et langvarig og etablert duopol i det norske mobilmarkedet. Telenor og NetCom er de eneste landsdekkende nettoperatørene og har så å si all mobiltrafikk i sine nett. Ingen andre EU-land har den samme situasjonen.”

Tele2 argumenterer derfor for at PT må ta spesielle hensyn (side 3):

”Det innebærer at de regulatoriske rammebetingelsene i det norske mobilmarkedet, herunder særlig reguleringen av nye MNOers termineringspriser under oppstartsfasen, må innrettes slik at de entydig støtter opp under den overordnede målsetningen om å legge til rette for mer nettverkskonkurranse i mobilmarkedet. Denne målsetningen er særegen for Norge sammenlignet med andre europeiske land. Verken ERG eller noen EU-organer har konkret vurdert situasjonen i Norge i forhold til regulering av marked 16. Det er PTs ansvar. Det er derfor ikke riktig med direkte anvendelse i Norge av de samme prinsipper som ERG og EU-kommisjonen har varslet, ved regulering av termineringspriser. [...] Metodene og resultatene som anvendes i EU land kan derfor ikke importeres og implementeres direkte og ukritisk i Norge.”

### ***PTs vurdering***

Som det fremgår av varselet, vil det fremdeles være asymmetriske termineringspriser i Norge de neste årene. Asymmetrien vil også være forholdsvis stor med et mål om 50 % i 2010. Dette skyldes nettopp nasjonale forhold. PT er derfor ikke enig i Network Norways påstander om at sær norske forhold ikke er tatt hensyn til i varselet.

EU-kommisjonen sendte utkast til anbefaling om regulering av termineringspriser på høring 26. juni i år. Kommisjonen varsler innstramming på mulighetene for at nasjonale tilsynsmyndigheter kan tillate lempeligere regulering for nye tilbydere i oppstartsfasen.

PT tar foreløpig EU-kommisjonens utkast til anbefaling til etterretning, men ser ingen grunn til å endre varselet på bakgrunn av utkastet. For det første foreligger kun et utkast. Videre legger Kommisjonen opp til symmetriske priser innen utgangen av 2011. Det er uansett utenfor dette vedtakets tidshorisont. Kommisjonen (og ESA) har heller ikke vetorett på bruk av virkemidler.

De norske tilbyderne bør likevel ta inn over seg signalene som gis om fremtidig regulering av termineringspriser. PT har også gitt uttrykk for tidligere at tilbyderne må være forberedt på forholdsvis rask nedtrapping til effektiv pris etter perioden med rimelig pris. Dette aktualiseres på bakgrunn av høringsdokumentet fra Kommisjonen.

PT er enig i utfordrernes argumenter om at det norske markedet skiller seg fra de fleste andre europeiske mobilmarkeder og at det dermed kan være grunn til å ta spesielle hensyn i reguleringen. På bakgrunn av dette har PT, i motsetning til de fleste andre land i Europa, pålagt tilgangsfpliktelse på den dominerende aktør i marked 15. Prisene for nasjonal roaming er videre regulert med et krav om pris-minus. Disse forpliktelsene mener PT er viktige for å legge til rette for nettverksbygging. Videre mener tilsynet også at reguleringen i marked 16 må sees i sammenheng med målsetningen om nettverkskonkurranse. Tilsynet har på denne bakgrunn varslet en fortsatt mild regulering av nye tilbyders termineringspris.

På den andre siden hevder NetCom og Telenor at reguleringen er i strid med ERG CP fordi den er mildere enn hva som anbefales. PT viser til at 50 % asymmetri er foreslått av ERG som et eksempel på hva rimelig pris kan innebære. PT har vurdert det slik at på bakgrunn av nasjonale forhold og eksisterende asymmetri, er det rimelig å oppnå 50 % asymmetri i løpet av 2010. De spesielle nasjonale forhold med kun to landsdekkende nett tilsier at asymmetrien som tillates bør kunne være forholdsvis høy sammenlignet med andre europeiske land, men samtidig bør den ikke gå vesentlig utover det nivået som antydes av ERG. I tillegg har PT sett hen til hvor stor den prosentvise forskjellen var på vedtakstidspunktet 8. mai 2007, jf. kapittel 8.4.3.3 i varselet.

### 3.6.3 Generelt om prisreguleringen av små og nye tilbydere frem til 31. desember 2010

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

PT viste i varsel om vedtak til at flere forhold tilsier at begrepet "rimelig pris" bør presiseres. Tilsynet varslet derfor en trinnvis nedtrapping med maksimalpriser for terminering i de nye tilbydernes nett. En viktig hensikt var å unngå større asymmetri mellom etablerte og nye tilbydere enn hva som eksisterte på vedtakstidspunktet 8. mai 2007. PT la i varsel opp til at prisene skulle reduseres frem mot 2010 ned til 50 % asymmetri.

#### ***Høringsinnspill***

**Konkurransetilsynet** skriver:

"Innenfor varselets tidshorisont synes en slik asymmetrisk regulering og nedtrapping hensiktsmessig. For å bedre forutberegnligheten til aktørene i markedet, mener Konkurransetilsynet at det kunne vært en fordel om Post- og teletilsynet foretok en nærmere vurderingen av hvor mange mobilnett de mener det bør være målet for reguleringen. På lengre sikt er Konkurransetilsynet av den oppfatning at reguleringen bør være symmetrisk, og at termineringsprisene da bør ligge nær marginalkostandene."

**Telenor** beskriver hvordan symmetriske termineringspriser stimulerer til effektiv konkurranse, effektiv produksjon og effektive regulatoriske prosesser. Telenor mener den varslede reguleringen avviker fra samfunnsøkonomisk optimal regulering (side 3):

"Det er Telenors oppfatning at tilsynets varslede regulering av Tele2, Network Norway, Ventelo, Barablu, MTU og TDC avviker fra det som er samfunnsøkonomisk optimal



regulering. Den er følgelig i strid med ekomlovens formål og de føringer som er gitt fra Samferdselsdepartementet, ERG, EU-Kommisjonen og ESA.”

Videre kommenterer Telenor (side 3):

”Tilsynets varslede regulering innebærer ikke at asymmetrien mellom operatørenes termineringspriser er avtakende i hele reguleringsperioden. Tilsynets regulering innebærer faktisk en økning i asymmetrien fra 67 % til 80 % fra 1.7.2009.”

**NetCom** mener at asymmetrien som tillates for små og nye tilbydere er alt for stor (side 19):

”Under enhver omstendighet mener NetCom at prisene ligger langt over hva som kan betraktes som rimelig, herunder burde prisene ha blitt fastsatt med bakgrunn i kostnadsmodell, f.eks. LRIC, og ikke utelukkende basert på skjønn slik tilsynet legger opp til.”

**Tele2** mener PT ikke ser at det er forskjell i grensekostnad mellom Telenor og NetCom og øvrige aktører (side 5):

”PT synes å hevde at det ikke er forskjell i grensekostnad mellom Telenor og NetCom og øvrige aktører. Dette er en helt feilaktig forutsetning. Telenor og NetCom har begge fullt nedbetalte og avskrevne nett, med grensekostnad tilnærmet lik null etter 15 – 25 års drift med store akkumulerte overskudd, i betydelig grad finansiert av inntekter fra Tele2 og andre Service Providere og MVNOer under årenes løp. Nye MNOer, herunder Tele2, har i motsetning til dette en reell høy og vesentlig grensekostnad.”

Tele2 mener også at PT ikke tar hensyn til at Telenor Mobil og NetCom har fordeler av å være henholdsvis ”first” og ”second mover” (side 6):

”PT har ikke vurdert forhold som åpenbart viser at Telenor Mobil og NetCom har store fordeler av å være henholdsvis ”first” og ”second mover”. Det er klare indikasjoner på at aktører som etablerer seg tidlig med mobilnett får en fordel som selskaper som etablerer seg på senere tidspunkt ikke får. Slike fordeler synes å være svært persistent over tid på grunn av nettverkseksternaliteter og kostnadsstruktur der grensekostnad for on-net er mindre enn grensekostnad for off-net. Følgelig bør PT ha gode empiriske grunner for å begrunne at det gis nødvendig entry assistance med hensyn til Tele2 som ny MNO under en grace period på 5-10 år, så lenge det norske markedet i realiteten bare består av to store aktører. Til sammenligning har NetCom hatt ca 15 år som ”nr 2-operatør” med etableringsstøtte i form av betydelig asymmetri i termineringsprisene sammenlignet med ”nr 1-operatøren”.”

Videre mener Tele2 at asymmetrien må baseres på korrekte størrelser (side 4):

”Tele2 vil også fremheve at det er av vesentlig betydning at asymmetrien baseres på faktisk korrekte størrelser, det vil si nominelle beløp. Anvendelse av forholdstall og prosentsetser – som Tele2 oppfatter som en ny, ubegrunnet og signifikant tilleggsbelastning – gir en markert vridning i favør av de etablerte MNOene. Den helt nye bruken av prosentvise forholdstall virker således også som et disincitiv i forhold til omfanget av utbyggingen av det nye nettet.”

Og videre:

”Glidebanen (som implementeres etter utløpet av grace period) må således være basert på reduksjoner i øre, slik at Tele2 maksimalt reguleres ned med like mange øre som NetCom og Telenor må redusere sin termineringspris [...]”

Tele2 og **Network Norway** hevder også at PT har innført et nytt mål i reguleringen (side 13/side9):

”Samtidig innfører PT et nytt mål i M16-varselet som tidligere ikke har vært lagt til grunn for valg av virkemidler i marked 16. Dette nye målet går ut på å sikre at asymmetrien i termineringspriser mellom Telenor/NetCom og de øvrige MNOene og MVNOene ikke skal være større enn 50 prosent. Dette nye målet introduseres uten at PT drøfter om det overordnede målet om å sikre at det blir etablert et tredje mobilnett i Norge med størst mulig geografisk utbredelse er forenlige med målet om maksimum 50 prosent asymmetri. Ei heller vurderer PT de økonomiske konsekvenser av et slikt prinsipp.”

| **Ventelo** og **TDC** viser til merknadene til ekomloven § 4-9 i Ot.prp.\_nr 58 (2002-2003) der det på side 106 fremkommer:

*”Dersom myndighetene etter bestemmelsens første ledd pålegger å tilby prisregulert tilgang, og pålegger metode for prisregulering etter annet ledd så skal metoden gi tilbyder anledning til å få en rimelig avkastning på anvendt kapital.”*

Begge tilbydere mener at de varslede termineringsprisene ikke gir mulighet til en rimelig avkastning på kapitalen og at prisreguleringen således ikke er forenelig med hensynet ekomloven skal fremme.

### ***PTs vurdering***

PT ønsker ikke på nåværende tidspunkt å gå nærmere inn på hvor mange mobilnett som bør være målet for reguleringen. Målet for marked 15 er at det skal bli bærekraftig konkurranse i markedet, det vil virksom [infrastrukturbasert] konkurranse på nettverksnivå som kan opprettholdes uten støtte fra sektorspesifikk konkurranseregulering. Inntil det er konstatert at det er effektiv, infrastrukturbasert konkurranse i marked 15 eller at markedet ikke oppfyller de tre kriteriene for *ex ante*-konkurranseregulering vil tilsynet innrette virkemiddelbruken for å legge til rette for etablering av nett. Tilbyderen må imidlertid selv avgjøre om det er bedriftsøkonomisk lønnsomt å bygge nett og eventuelt hvor stor dekning som skal bygges. Forhold som begrensninger i tilgjengelige frekvensressurser, høye etableringskostnader og stordriftsfordeler vil uansett sette grenser for hvor mange som vil etablere seg som netteiere.

PT legger til grunn at effektive, symmetriske priser er målsetningen for reguleringen av marked 16 og er på denne bakgrunn enig med Telenor i hva som må være målet for reguleringen i et lengre perspektiv. Tilsynet mener imidlertid at målet om få etablere en reell utfordrer i det norske mobilmarkedet gjør det hensiktsmessig med en periode med asymmetrisk regulering.

Telenors kommentar om at asymmetrien faktisk øker igjen fra 1. juli.2009 forstås av PT som at Telenor mener prisreduksjonen for de små tilbydere på dette tidspunktet burde vært større. Ved presiseringen av rimelig pris tok PT utgangspunkt i at termineringsprisene til alle de aktuelle tilbydere skulle reduseres til samme nivå så raskt som mulig. Dermed blir prisreduksjonen for enkelte tilbydere forholdsvis stor fra 1. februar 2009 (1. januar 2009 i varselet) og endringen i den prosentvise asymmetrien tilsvarende stor. På grunn av at neste prisreduksjon skjer nært i tid, mener PT det ikke er forholdsmessig med større reduksjon enn 0,10 NOK fra 1. juli 2009.

NetCom hevder at rimelig pris for nye tilbydere bør beregnes ved en LRIC-modell. Dette er av flere grunner ikke aktuelt. Som beskrevet i varselet kapittel 8.4.3.1, mener PT at effektiv pris beregnet ved en LRIC-modell ikke vil bli høyere enn dagens nivå for de etablerte

tilbyderne. Hovedprinsippene fra vedtaket 8. mai 2007 ligger imidlertid til grunn for prisreguleringen i dette vedtaket. I følge disse prinsippene skal som nevnt tidligere små og nye tilbydere få en periode med krav om rimelig pris. Kriteriene for vurderingen av rimelig pris i samme vedtak tilsa at rimelig pris skulle gi rom for avkastning utover normalavkastning, altså skal ikke LRIC-kostnaden legges til grunn direkte. PT mener at prisreguleringen slik den er presisert i dette vedtaket, vil være i tråd med hovedprinsippene om rimelig pris slik de er beskrevet i vedtaket 8. mai 2007.

PT er kjent med at de etablerte tilbyderne har stordriftsfordeler og i langt større grad enn de nye tilbyderne har nedbetalt sine nett. Det er imidlertid nettopp slike forhold som gjør at PT legger opp til å fortsette å regulere nye tilbydere mildere. PT er heller ikke uenig i at Telenor og NetCom har hatt fordeler av å være "first" og "second mover". Imidlertid er det også slik at Telenor og NetCom i sin tid sto overfor utfordringer som de tilbyderne som bygger nettverk i dag i mye mindre grad står overfor. Nye MNOer har i dag mulighet til å begrense utbyggingen til de mest lønnsomme områdene og benytte seg av nasjonal roaming i andre områder. Denne muligheten hadde verken Telenor eller NetCom. Dessuten har utstyrprisene falt betydelig de siste årene.

Tele2 mener videre at asymmetrien må baseres på "faktisk korrekte størrelser". Det er noe uklart for PT hva som ligger i dette, men det virker som om Tele2 ønsker at asymmetri skal uttrykkes i absolutte tall (i stedet for relative tall) og at eventuelle prisreduksjoner ikke skal være større målt i kroner enn prisreduksjonene for Telenor og NetCom målt i kroner. PT mener at den store absolutte prisforskjellen som er mellom Tele2 og Telenor/NetCom tilsier at de andre tilbyderne må forvente større absolutte prisreduksjoner enn Telenor/NetCom. Tele2 kan heller ikke forvente å få beholde en fast asymmetri uttrykt i kroner etter hvert som Telenor/NetComs priser reduseres.

Når det gjelder avkastning på anvendt kapital, er investeringene som en MVNO må foreta forholdsvis begrenset sammenliknet med netteiere som bygger eget radionett. PT mener derfor at termineringspriser som er mer enn 50 % høyere enn beregnet effektiv pris for netteier med landsdekkende nett, ikke kan være i strid med merknaden til ekomlovens § 4-9. Videre må det i denne sammenheng legges til grunn at tilbyderne har et volum som gir akseptabel effektivitet, selv om manglende stordriftsfordeler i praksis antakelig har betydning for enhetskostnadene. I motsatt fall kan en i ytterste konsekvens tenke seg en tilbyder med én kunde. I dette tilfellet ville det opplagt ikke være rimelig at termineringsprisene for å ringe til den ene kunden skulle gi avkastning på hele investeringen. PT mener på dette grunnlaget at det varslede pristaket ikke er i strid med kravet til rimelig avkastning på kapitalen.

### 3.6.4 Prisreguleringen av Tele2

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

PT har revurdert prisreguleringen som ble vedtatt for Tele2 8. mai 2007 etter at Samferdselsdepartementet ba om dette som følge av at Tele2 nå er i ferd med å bygge nett sammen med Network Norway. I varselet har PT dermed lagt til grunn at Tele2 i denne vedtaksperioden ikke vil bli pålagt krav om effektiv pris. Kravet til rimelig pris er imidlertid spesifisert i tråd med de generelle prinsippene som fremkom i PTs vedtak 8. mai 2007 og som er lagt til grunn for alle tilbydere som omfattes av varselet.

#### *Høringsinnspill*

**Tele2** argumenterer med at selskapet har vesentlig akkumulert underskudd og at det således ikke er rom for prisreduksjoner (side 22):

”Under den nåværende regulering og med de nåværende termineringsprisene viser resultatene fra Tele2s mobilvirksomhet at Tele2 ikke har vært i stand til å ta ut noen marginer i mobilmarkedet [...]. Tele2 har et vesentlig akkumulert underskudd fra tiden som SP/MVNO. Tele2 driver effektivt og det er neppe rom for forbedringer i så henseende. Hovedårsaken til Tele2s små/negative marginer er således at Tele2 konsekvent har tilbudt lave og fallende sluttbrukerpriser. [...] De nåværende termineringsinntektene vil således fortsatt være nødvendige for å kunne avhjelpe de fordelene NetCom og Telenor har i konkurransen om sluttbrukerne. Det forhold at det skal bygges et nett krever *ytterligere* økonomisk fundament.”

**NetCom** mener at Tele2 ikke oppfyller betingelsene for å kunne motta det tilsynet omtaler som en *etableringsstøtte* (side 9):

”For det første har Tele2 hatt anledning til å ta en høyere termineringspris over en lengre periode allerede, og selskapet har således ikke behov for fortsatt støtte til å kunne etablere seg i mobilmarkedet og oppnå produktiv effektivitet. Det fremheves i denne sammenheng at Tele2 ikke har endret sine termineringspriser siden februar 2004<sup>3</sup>, og selskapets etableringsstøtte har således økt signifikant etter hvert som Telenor og NetCom har blitt tvunget til å redusere sine termineringspriser.”

### ***PTs vurdering***

Ved regulering av termineringspriser er det i utgangspunktet kostnader knyttet til terminering som er relevant å se hen til. Hvorvidt Tele2 har solgt sine produkter i sluttbrukermarkedet til så lave priser at selskapet har pådratt seg underskudd, kan i denne sammenheng ikke tillegges spesiell vekt. Videre er det ikke unikt å ha underskudd de første årene som MNO. Det normale er antagelig at nye tilbydere har negativt resultat den første perioden. PT kan derfor ikke se at dette er noe som gjør at Tele2 må behandles spesielt i denne sammenheng.

PT mener imidlertid i motsetning til NetCom at Tele2 har oppfylt betingelsene for fritak fra krav om effektivt priser i denne reguleringsperioden, da Tele2 har sannsynliggjort at de kommer til å bygge ut nett sammen med Network Norway. Videre er PT også av den oppfatning at ”etableringsstøtten” ikke skal øke i løpet av den kommende perioden og har derfor varslet gradvis nedjustering av rimelig pris i takt med at de etablerte tilbyderne reduserer sine priser.

## **3.6.5 Prisreguleringen av Network Norway**

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

Network Norway var ikke omfattet av vedtaket 8. mai 2007 da selskapet nylig hadde lansert tjenester på dette tidspunktet. Selskapet kunne likevel forvente at prinsippene for regulering av små og nye MNOer også ville bli gjeldende for dem. PT har i varselet fulgt opp prinsippet om unntak fra effektive priser for nye tilbydere. Network Norway er kun pålagt krav om rimelig pris. Hva som kan ansees for rimelig er spesifisert i en pristaksmodell.

### ***Hørings svar***

**Network Norway** skriver at forutsigbarheten de har basert seg på fra vedtaket 8. mai 2007 er eliminert (side 2):

---

<sup>3</sup> Jf. Analysen punkt 72, side 16

”Unntak fra streng prisregulering i denne tidsperioden er således lagt til grunn i Network Norways forretningsplan, som har dannet utgangspunkt for eiernes investeringer. Stikk i strid med tidligere signaler inneholder M16-varselet en forpliktelse om vesentlig reduksjon av termineringsprisene for nye MNOer fra dagens nivå til NOK 0,75 i 2010.”

Selskapet stiller videre spørsmålsteget ved grunnlaget for fastsettelsen av maksimalprisene:

”PT tilkjenner at tilsynet ikke har foretatt en konkret vurdering verken av kostnadsgrunnlaget til Network Norway eller av hvilke økonomiske konsekvenser den varslede prisreguleringen vil ha på Network Norways lønnsomhet, herunder nåverdien på Network Norways planlagte nettutbygging. Dette er oppsiktsvekkende, og indikerer at PT er av den oppfatning at den varslede prisreguleringen er uten betydning for Network Norways fremtidige beslutninger om videre nettutbygging. Det PT har gjort i varselet er kun å konstatere at det skal være en maksimal asymmetri som fastsettes i prosent i forhold til den maksimalpris NetCom og Telenor Mobil er pålagt.”

Network Norway påpeker også at termineringsprisen må vurderes i sammenheng med nivået på gjeldende tilgangspris for nasjonal roaming (side 11):

”SD har vedtatt at tilgangsprisen for nasjonal roaming skal beregnes på grunnlag av såkalt ”pris-minus”, for å gi tilstrekkelige investeringsinsentiver for utbygging av nye mobilnett. Dersom termineringsprisen for Network Norway settes ned uten at tilgangsprisen for nasjonal roaming reduseres tilsvarende, utsettes Network Norway for marginskvis.”

**NetCom** mener at Network Norway ikke kan regnes som en liten aktør (side 14):

”Oppsummert må det legges til grunn at Network Norway ikke er en ”liten” aktør, men derimot den tredje største aktøren i det norske mobilmarkedet med en andel på nærmere 8 prosent.”

Og videre:

”Det blir også feil å behandle Network Norway som en *ny* tilbyder. Selv om selskapet riktignok lanserte tjenester først i februar 2007 [...] må det etter NetComs vurdering tas større hensyn til at Network Norways har økt sin kundemasse gjennom oppkjøp av en rekke tjenesteleverandører med etablerte kundemasser, og ikke gjennom organisk vekst. Satt på spissen, vil det fremstå som like urimelig å behandle Network Norway som en ny aktør i markedet, som det vil være å innrømme tilsvarende etableringsstøtte til en eventuell kjøper av NetCom som ikke har vært etablert i det norske mobilmarkedet tidligere.”

### ***PTs vurdering***

Som nevnt tidligere mener PT at den varslede prisreguleringen ikke vil være strid med tidligere signaler. PT har gitt tydelig uttrykk for at blant annet det etablerte termineringsprisenivået og volumøkninger ville være av betydning i en vurdering av rimelig pris. Når både Telenor og NetComs termineringspriser er vesentlig redusert siden 8. mai 2007, og Network Norways volum av terminerte minutter har økt betydelig, har PT liten forståelse for at Network Norway forventer at ”rimelig pris” for dem skal forbli upåvirket.

PT har ikke gjort en konkret vurdering av kostnadsgrunnlag for Network Norway blant annet fordi det i vedtaket 8. mai 2007 ikke ble ansett som forholdsmessig å pålegge nye tilbydere krav om kostnadsregnskap og effektiv pris, men at et krav om rimelige pris i stedet ville være

hensiktsmessig. PT har likevel ikke satt et pristak uten å vurdere hvorvidt det er risiko for at Network Norway kan havne i marginskvis på grunn av tilgangsprisene for nasjonal roaming.

Telenor har en plikt til å tilby tilgang til nasjonal roaming til en pris som er i overensstemmelse med pris-minus-metodikken. Som beskrevet i varselet og i dette vedtakets kapittel 8.4.3.1, skal prisreguleringen i marked 15 hindre at tilbydere med nasjonal roaming utsettes for marginskvis på grunn av for høye tilgangspriser. PT vil i tiden frem mot første reduksjon av termineringsprisen til Network Norway følge opp at kravene Telenor er pålagt i marked 15 er oppfylt. Network Norway vil således ikke bli utsatt for marginskvis som følge av reduserte termineringspriser.

PT er ikke enig med NetCom i at Network Norway i denne sammenheng ikke skal sees på som en ny aktør. Tilsynet kan ikke se at det er avgjørende om selskapet har skaffet seg kundene ved kostbar markedsføring eller ved oppkjøp. Hensynet bak prinsippene for regulering av nye tilbydere var å legge til rette for økt nettverkskonkurransen. Network Norway har startet bygging av et nytt nettverk og vil således bidra til økt nettverkskonkurransen. Dersom NetCom skiftet eier, ville det ikke ha betydning for konkurransen på nettverksnivå, og dette er således ikke et sammenliknbart eksempel.

### 3.6.6 Prisreguleringen av MTU

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

I vedtaket 8. mai 2007 konkluderte PT med sterk markedsstilling for MTU, og tilbyderen ble pålagt krav om rimelig pris. Kravet til rimelig pris ble i dette varselet om vedtak spesifisert og presisert med en pristaksmodell.

#### *Høringsinnspill*

**MTU** mener den samfunnsøkonomiske gevinsten av å regulere MTU på kort sikt er liten, mens ulempen for konkurransen på lenger sikt er betydelig (side 2):

”De gevinstene Post- og teletilsynet søker å oppnå er lavere sluttbrukerpriser på kort sikt for anrop fra fast- og mobilbrukere i mobilnett. Hva gjelder terminering i MTUs nett er dette en svært beskjeden gevinst. Årsaken er at kun en forsvinnende liten andel av anrop som origineres ifra norske fast- og mobilbrukere termineres i MTUs mobilnett. MTU har som nevnt [u.off: ██████████]. Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å regulere MTUs termineringspriser er tilsvarende marginal. Ulempen for konkurransen på noe lenger sikt er på den annen side betydelig [...]”

MTU mener videre at perioden med fritak fra krav om effektiv pris ikke kan regnes fra 2003, men fra lanseringen i mars 2008 (side 3):

”Post- og teletilsynet legger til grunn at nådeperioden (”grace period”) for MTU starter å løpe i 2003, men MTU lanserte sin mobiltjeneste først i mars 2008. Det nettet MTU overtok fra Teletopia viste seg å være av så lav kvalitet at det ikke var mulig for MTU å videreutvikle nettet og kundeforholdene. [...] De få kundeforholdene (ca 1200 aktive brukere) som da forelå ble dermed avsluttet. Kundene ble ikke portert til MTU. MTU måtte i stedet bygge opp sitt eget nett fra helt bunnen. Teletopia hadde under 20 basestasjoner av foreldet teknisk kvalitet som MTU har måttet bytte ut. MTU fikk sine første kunder etter lanseringen i mars 2008. MTU mener derfor nådeperioden ikke kan begynne å løpe før MTUs tjeneste ble lansert.”

**NetCom** mener det kan være grunnlag for å fremme krav om tilbakebetaling mot MTU (side 15):

”Sett bort fra termineringsprisen til Barablu, har termineringsprisen til MTU vært signifikant høyere enn prisene til øvrige tilbydere som foreslås regulert, herunder til andre tilbydere som også har vært underlagt krav om rimelige termineringspriser. Sett hen til tilsynets uttalelser i varselet punkt 138, side 30, sammenholdt med begrunnelsen for å presisere overfor MTU hva som ligger i rimelighetsbegrepet, mener NetCom at tilsynet langt på vei indikerer at det kan tenkes å være et grunnlag for å fremme et tilbakebetalingskrav overfor MTU. ”

### ***PTs vurdering***

PT er enig med MTU i at man må se de samfunnsøkonomiske effektene på kort og lang sikt i sammenheng og at de langsiktige effektene på konkurransen bør være tungtveiende. Det er på denne bakgrunn PT legger til rette for at nye tilbydere i en periode skal få ha priser for terminering som er over et effektivt nivå. Asymmetriske termineringspriser innebærer imidlertid at tilbyderne med de høyeste prisene subsidieres av tilbyderne med lavere termineringspriser og deres kunder. Selv om antall minutter som termineres i MTUs nett er begrenset på grunn av forholdsvis lavt volum, mener PT likevel ikke det er riktig at kunder i andre nett skal subsidiere MTU over tid. I ytterste konsekvens kan slik subsidiering over tid også lede til ineffektiv etablering og drift.

PT tar til etterretning at MTU i praksis har startet bygging av et helt nytt nett og at selskapet først fikk kunder etter lanseringen i 2008. Dette vil uansett ikke ha betydning for prisreguleringen i dette vedtaket.

PT mener at de termineringsprisene MTU har i dag er høyere enn hva som for fremtiden kan betraktes som rimelig, også ut fra et ønske om økt konkurranse på lang sikt. I varslet om vedtak vurderte PT hva som kan ansees å være en rimelig pris for perioden 2009-10. Tilsynet har ikke vurdert eller fastsatt hva som ville vært en rimelig pris for MTU før dette og er tvilende til at en det ville være mulig eller samfunnsøkonomisk effektivt å forsøke å gjøre det. PT ser ikke grunnlag for å endre konklusjonene i vedtaket som gjelder prisregulering av MTU. Kapittel 8.4.8 ”Prisregulering av MTU” vil imidlertid bli oppdatert med informasjonen om at MTU i praksis startet bygging av helt nytt nett uten kundebase i 2007.

## **3.6.7 Prisregulering av MVNOer**

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

Tilbydere med MVNO-tilgang ble i vedtaket 8. mai 2007 forespeilet 3-4 år med kun krav om rimelig pris. I varselet har PT presisert innholdet i dette kravet for nye MVNOer og for TDC som var omfattet av det opprinnelige vedtaket. Presiseringen innebærer et pristak utformet etter samme prinsipper som for nye MNOer.

### ***Høringsinnspill***

Både Barablu, Ventelo og TDC mener at PT ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til kostnadene forbundet med å være MVNO. **Ventelo** skriver i sitt høringssvar:

”Etter Ventelos oppfatning er det inkonsistent at telemyndighetene på den ene siden ønsker å regulere mindre utfordreres termineringspriser i egne mobilnett mens man på den annen side ikke ønsker å prisregulere MVNO-tilgang som tilbys av Telenor og NetCom.

Og videre:

”For Ventelo er utbetalinger til Telenor for tilgang til Telenors mobilnett et vesentlig kostnadselement. Forutsatt at priser for tilgang til Telenors mobilnett ikke blir nedjustert slik

at de veier opp for slik prisreduksjon som Ventelo pålegges, vil være at Ventelos rammebetingelser forverres.”

**TDC** mener at PT ikke har tatt hensyn til alle kostnadene for en MVNO (side 6):

”En av de vesentligste kostnader for en MVNO er faste tilgangskostnader til netteier. Denne er ikke nevnt i Marked 16 og heller ikke tatt med i marked 15. TDC anser dette for å være en alvorlig inkonsistens i regelverket. Vi ber PT ta stilling til hvor denne skal tas inn.”

Telenor og NetCom mener at eventuelle unntak fra hovedregelen om symmetri ikke omfatter MVNO-tilbydere. **NetCom** skriver (side 17):

”Når det gjelder førstnevnte gruppe tilbydere, de såkalte MVNOene, mener NetCom det må dokumenteres hvilke stordriftsfordeler det er disse går glipp av. Dersom stordriftsfordeler ikke kan dokumenteres, har NetCom vanskelig for å se hvorfor MVNO generelt skal innvilges periode med asymmetriske termineringspriser. Unntaket fra hovedregelen om symmetri som ERG beskriver, er utelukkende myntet på nye MNOer, og ikke MVNOer. Dersom formålet med asymmetriske priser er å gi incentiver til å bygge nett, er det et poeng å tilgodese dem som bygger nett i forhold til dem som ikke gjør det. Ellers gir ordningen i høyden incentiv til å forbli på det trinnet av ”investeringsstigen” man til enhver tid befinner seg på.”

### ***PTs vurdering***

PT er ikke enig med Barablu, Ventelo og TDC i at tilsynet ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til tilgangsprisene i marked 15. PT redegjør i varsel om vedtak og i vedtaket kapittel 8.4.3.1 for sammenhengen mellom marked 15 og 16 med hensyn til eventuell marginskvis som følge av det varslede vedtaket. Tilgangsprisene i marked 15 er regulert med et krav om ikke-diskriminering og regnskapsmessig skille. Telenor har ansvar for å til enhver tid sørge for at deres tilgangspriser er i tråd med ovennevnte krav og eventuelt justere tilgangsprisene dersom dette ikke er tilfelle. PT forutsetter at Telenor kan dokumentere at tilgangsprisene for MVNO-tilbydere er i overensstemmelse med forpliktelsene Telenor er pålagt. Tilsynet mener på denne bakgrunn å ha tilstrekkelig sikkerhet for at tilbydere ikke vil bli utsatt for prisklemmer.

PTs vedtak om prinsipper for regnskapsmessig skille<sup>4</sup> slår fast at eventuelle engangsgifter (access fees) skal fordeles over avtaleperioden (fem år for standardavtaler) og inkluderes i kostnaden til nettoperatør. PT kjenner ikke til andre relevante kostnader knyttet til MVNO-tilgang som ikke er hensyntatt i beregningen.

Når det gjelder Telenor og NetComs syn om at det ikke bør gis fritak fra krav om effektiv pris for MVNO-tilbydere i det hele tatt, mener PT at prinsippet om at disse tilbydere også skal få en periode med mildere regulering følger av vedtaket 8. mai 2007. PT viser derfor til begrunnelsen i dette vedtaket kapittel 8.4.8 og ser ikke behov for å ta opp denne diskusjonen på nytt.

### **3.6.8 Om lik behandling av MNO/MVNO**

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

I vedtaket 8. mai 2007 ble nye MNOer og nye MVNOer forespeilet en periode med kun krav om rimelig pris. De samme kriteriene for vurdering av rimelig pris ble lagt til grunn for både MNOer og MVNOer, men PT skrev at lengden på perioden med rimelig pris ville bli ulik

---

<sup>4</sup> PT: Vedtak om prinsipper for utarbeidelse av regnskapsmessig skille i marked 15, 16. mai 2007



avhengig om tilbyderen var MVNO eller MNO. I varselet om vedtak presiserte PT kravet til rimelig pris, og samme pristak ble lagt til grunn både for MVNOer og MNOer.

### ***Høringsinnspill***

**Tele2** hevder at lik prisregulering for MVNOer og MNOer er i strid med tidligere anvendte prinsipper (side 18):

”Når PT i M16-varselet pålegger lik prisregulering for MNOer og MVNOer, er det klart i strid med tidligere anvendte prinsipper om mildere regulering og lengre glidebane for MNOer enn for MVNOer.”

NetCom mener også det er urimelig å likebehandle MNOer og MVNOer, men mener videre at Tele2 må betraktes som MVNO (side 9):

”Etter NetComs vurdering fremstår det ut fra likebehandlingshensyn som urimelig å likebehandle så vidt ulike tilbydere. Varselet gir etter NetComs vurdering heller ikke en tilfredsstillende begrunnelse for hvorfor nevnte tilbydere skal behandles likt. Etter NetComs vurdering er videre Tele2 den av de regulerte tilbyderne som behandles klart mest fordelaktig. I tillegg til at selskapet vil få etableringsstøtte i to omganger, først som MVNO, og deretter som MNO til tross for at selskapet fortsetter som MVNO ut reguleringsperioden, vil ulikheten heller ikke kunne rettes opp i senere og med Kommisjonens anbefaling om å avvikle asymmetrisk regulering innen utgangen av 2011.”

**Telenor** mener også at Tele2 må betraktes som en MVNO (side 8):

”Tele2 er utvilsomt en MVNO. Selv om selskapet sammen med Network Norway har etablert selskapet Mobile Norway som er innehaver av både 2G og 3G konsesjon, kan ikke Telenor se at dette har noen innvirkning på Tele2s status som MVNO. Trafikken fra Tele2s kunder går fremdeles i NetComs nett og vil fortsatt gjøre det i ytterligere to år. Det innebærer at Tele2 vil være en MVNO i den reguleringsperioden som varselet omfatter.”

Og videre (side 9):

”Det fremstår som underlig at disse seks operatørene er underlagt den nøyaktig samme prisreguleringen. De seks selskapene representerer ulike operatørkategorier (MVNO og MNO). Hvor lenge de har vært etablert i markedet og hvor lenge de har hatt fordel av en asymmetrisk termineringspris varierer betydelig. På denne bakgrunn oppfatter Telenor det som om det nivået tilsynet har lagt den varslede prisregulering på er relativt tilfeldig.”

### ***PTs vurdering***

PT kan ikke se at den varslede prisreguleringen er i strid med prinsipper tilsynet tidligere har lagt til grunn. Nye MNOer er forespeilet en lengre periode med krav om rimelig pris enn MVNOer, men utover dette er det tidligere ikke gitt noen signaler om ulikt nivå på rimelig pris. I tillegg til lengre periode med rimelige pris for MNOer, har tilsynet i marked 15 lagt til grunn strengere prisregulering av tilgangsprisene for nasjonal roaming enn for MVNO-tilgang for å stimulere til infrastrukturbygging.

Dersom termineringsprisene skulle differensieres mellom alle tilbyderne, ville dette også kunne føre til ulike sluttbrukerpriser for å ringe til de forskjellige nettene. PT mener dette ikke ville vært ønskelig med tanke på oversiktighet for sluttbrukerne.

PT mener Tele2 kvalifiserer til en forlenget periode med rimelig pris fordi Tele2 er i ferd med å bygge ut nett. Tele2 vil ikke få etableringsstøtte i to omganger slik NetCom hevder. Ved

utgangen av 2010 har Tele2 hatt rundt syv år med fritak fra krav om effektive priser. Selskapet er således innenfor den perioden PT har forespeilet nye netteiere.

TDC og Ventelo lanserte tjenester som MVNOer høsten 2005, mens Barablu ble etablert som MVNO høsten 2006. Ved utgangen av denne vedtaksperioden vil tilbyderne ha hatt henholdsvis fem og fire år med fritak fra krav om effektive priser. For TDC og Ventelo er fritaksperiodene noe lengre enn hva tilbyderne i utgangspunktet kunne forvente. For Barablu er det samsvar mellom lengden på perioden med fritak fra krav om effektiv pris og det som har vært forespeilet. Alle MVNO-tilbydere kan således være forberedt på rask nedtrapping til effektiv pris i neste reguleringsperiode.

Network Norway og MTU har langt senere etableringstidspunkt, henholdsvis februar 2007 og mars 2008 (dersom MTUs og ikke Teletopias lanseringstidspunkt legges til grunn). Ved utgangen av denne vedtaksperioden vil Network Norway ha fått rundt fire år med fritak fra krav om effektiv pris. Vedtaket 8. mai 2007 la til grunn fem til 10 år med rimelig pris for nye netteiere. På denne bakgrunn vil det være grunnlag for en noe utvidet periode med unntak fra krav om effektiv pris utover denne vedtaksperioden for Network Norway. For MTU kan det på bakgrunn av informasjonen om at selskapet faktisk måtte bygge nytt nett og skaffe seg ny kundebase i 2007, også synes som at det vil være grunnlag for en utvidet periode med fritak fra krav om effektive priser utover denne vedtaksperioden.

På denne bakgrunn mener tilsynet at den varslede prisreguleringen er i tråd med prinsippene som er lagt til grunn i vedtaket 8. mai 2007 og således ikke er ”tilfeldig”.

### 3.6.9 Samlet forholdsmessighetsvurdering av de særskilte forpliktelsene

#### **PTs vurderinger og konklusjon i varsel om vedtak**

PT har i varsel om vedtak vurdert om bruken av de særskilte forpliktelsene er forholdsmessig isolert sett og i tillegg vurdert forholdsmessigheten av de varslede forpliktelsene i sum. Konklusjonen var i begge tilfellene at forpliktelsene ikke var uforholdsmessige sett i lys av de identifiserte konkurranseproblemene.

#### **Høringsinnspill**

Network Norway gir uttrykk for at de anser den samlede byrden som er varslet overfor selskapet fremstår som uforholdsmessig. Network Norway skriver (side 14):

”Videre mener Network Norway at det samlede omfanget av virkemidler som pålegges Network Norway fremstår som uforholdsmessig.”

Og videre (side 17):

”[...]Network Norway har en langt mindre markedsrett enn det PT legger til grunn. Reguleringen av Network Norway fremstår derfor som uforholdsmessig.”

**Tele2** gir også uttrykk for at de mener at reguleringen av Tele2 ikke er forholdsmessig og bruker i det vesentlige samme begrunnelse som Network Norway. På side 21 skriver selskapet:

”Som nevnt ovenfor mener vi at markedsanalysen ikke gir et korrekt bilde av konsentrasjonen

og den reelle markedsmakt i det norske mobilmarkedet. Vår oppfatning er derfor at Tele2 har en mindre markedsmakt enn det PT legger til grunn. Reguleringen av Tele2 fremstår derfor som uforholdsmessig.”

### **PTs merknader**

PT er av den oppfatning av de pålagte forpliktelsene ikke unødvendig skal hindre utvikling av Network Norways konkurransekraft. Som det fremgår i kapittel 8.7.1, anser PT at de særskilte forpliktelsene som er varslet overfor Network Norway totalt sett representerer en relativt tyngende regulatorisk byrde. Imidlertid mener PT at de varslede forpliktelsene er hensiktsmessige og nødvendige for å hindre potensiell utnyttelse av markedsmakt og for å sikre bedre konkurranseforhold mellom aktørene. PT mener videre at fordelene som oppnås ved den varslede reguleringen oppveier ulempene forpliktelsene kan utgjøre for selskapet. Som påpekt i varselet, er PT også av den oppfatning at reguleringen fremmer forbrukerinteresser ved at den legger grunnlag for lavere sluttbrukerpriser. PT mener derfor at den totale regulatoriske byrden er forholdsmessig.

På bakgrunn av at varselet om vedtak for Tele2s vedkommende kun gjelder prisregulering, forstår PT det som at Tele2 sikter til at de ikke anser prisreguleringen som forholdsmessig. Som beskrevet i vedtaket kapittel 8.4.4 er prisreguleringen som nå pålegges vesentlig mildere enn hva tilsynet påla Tele2 8. mai 2007. PT mener at prisreguleringen som er varslet for Tele2 er forholdsmessig og viser til begrunnelsen som fremkommer i vedtaket.

## **3.6.10 Antatte konsekvenser av virkemiddelbruken**

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

PT har i varselet redegjort for konsekvensene av reguleringen. PT konkluderer med at selv om prisreguleringen vil føre til netto tap for tilbyderne som reguleres, vil nytten for forbrukerne og effektivitetsgevinsten være mer tungtveiende.

### ***Høringsinnspill***

**Telenor** skriver i sitt høringssvar hvordan den beregnede inntektsoverføringen vil ha konsekvenser for bygging av mobilnett i distriktene (side 5):

”Inntektsoverføringen fra de landsdekkende nettoperatørene til deres seks konkurrenter er i størrelsesorden 320 mill kroner årlig. Dette er en kostnadsulempe for operatørene med landsdekkende mobilnett som vil ha konsekvenser for deres virksomhet. Blant annet vil de høye kostnadene knyttet til terminering i disse seks konkurrentenes nett medføre at mobilkundene til de landsdekkende mobiloperatørene blir mindre lønnsomme enn de ville vært i et tilfelle med symmetriske termineringspriser. [...] Når disse kundene blir mindre lønnsomme blir det også mindre lønnsomt for landsdekkende mobiloperatørene å gjøre investeringer i ytterligere nettutbygging i distriktene. Tilsynets varslede asymmetriske regulering innebærer således at en oppnår mindre mobildekning enn en ville oppnådd med en regulering som raskere fjerner de asymmetriske termineringsprisene eller ved en symmetrisk regulering.”

**NetCom** skriver tilsvarende om utbygging i distriktene (side 17):

”Det å måtte bidra med støtte til etablering av konkurrerende infrastruktur i byene, vil i ytterste konsekvens kunne gå på bekostning av formålet om at brukere i hele landet skal sikres et godt rimelig og fremtidsrettet tjenestetilbud [...]”

**MTU** skriver at konsekvensene av den varslede reguleringen kan bli at den planlagte infrastrukturbyggingen ikke vil skje:

”Disse utbyggingsplanene er blitt lagt i tillit til at MTU skulle få ha en periode på 3-4 år uten pristak for terminering. Den endring i rammevilkårene Post- og teletilsynet legger opp til i sitt varsel innebærer at planlagt utbygging av 850 basestasjoner neppe blir bygget.”

Tilsvarende skriver også **Network Norway** og **Tele2** at den varslede reguleringen vil få konsekvenser for utbyggingen:

”Endringer i forutsetningene og usikkerheten om fremtidig regulering øker risikoen for at de planlagte investeringene ikke vil bli realisert. Den varslede prisreguleringen virker negativt på investeringsinsentivene, og kan få stor betydning for omfanget av nye mobilnett i Norge”

### ***PTs vurdering***

PTs har på bakgrunn av utbyggingsplanene til MTU, Network Norway og Tele2 funnet det rimelig at disse tilbyderne i en periode skal få fordelene av mild regulering. Hensikten med mild regulering er nettopp å legge til rette for infrastrukturbygging. Dersom forutsetningene for PTs valg av virkemidler og utformingen av disse viser seg å være feilaktige og at virkemidlene ikke fungerer som tiltenkt, vil PT ha anledning til å skjerpe forpliktelsene. Det vises i denne sammenheng til forarbeidene til ekomloven og kommentarene til § 3-4, der følgende fremgår:

”[...] pålagte forpliktelser kan endres når det er hensiktsmessig. Slik endring kan gjøres uten markedsanalyse hvis de pålagte forpliktelsene ikke fører frem. Dette innebærer blant annet at virkemiddelbruken kan skjøres dersom de pålagte virkemidlene viser seg å ikke fungere som forutsatt.”

PT vil følge opp utbyggingsplanene til de nye netteierne. Asymmetrisk regulering er ikke hensiktsmessig dersom det viser seg å ikke bidra til økt infrastrukturkonkurransen. Inntil videre har PT ikke grunn til å tro at MTU, Network Norway og Tele2 ikke vil fortsette å bygge nett, og PT legger derfor opp til en mildere regulering av disse. Hvis dette likevel ikke viser seg å være tilfellet, vil PT vurdere å endre virkemiddelbruken.