



Post- og teletilsynet
Norwegian Post and Telecommunications Authority

Utkast til vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i mobilnett hos Lycamobile Norway Ltd.
(marked 7)

13. mai 2011

Sak: 0906783

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	3
1 Innledning.....	4
1.1 Regulatorisk utgangspunkt for regulering og valg av virkemidler.....	5
1.2 Dokumentets struktur	6
2 Utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling	7
3 Konkurransproblemer.....	7
3.1 Generelt om konkurranseproblemer	7
3.2 Samtrafikknektelse	7
3.3 Overprising	8
3.4 Krysssubsidiering.....	9
3.5 Prisdiskriminering	9
3.6 Diskriminering knyttet til andre forhold enn pris.....	10
4 Generelt om valg av virkemidler.....	10
4.1 Muligheter for duplisering av infrastruktur innenfor markedene for terminering av tale i mobilnett.....	10
4.2 Generelt om forholdsmessighet	10
5 Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser	11
5.1 Samtrafikkforpliktelser	11
5.2 Ikke-diskriminering	12
5.3 Offentliggjøring	13
5.4 Prisregulering.....	15
5.4.1 Bakgrunn for prisreguleringen	15
5.4.2 Prisregulering for Lyca.....	17
5.4.3 Godkjenning av priser og inflasjonsjustering.....	18
5.4.4 Prisene for samtrafikktilknytning.....	18
5.4.5 Nærmere om antatte konsekvenser av prisreguleringen	19
5.5 Vurdering av forholdsmessigheten av de særskilte forpliktelsene	19
6 Ileggelse av særskilte forpliktelser	20
6.1 Samtrafikk	20
6.2 Offentliggjøring	20
6.3 Prisregulering.....	21
7 Vedtakets virkningstidspunkt, klagemuligheter mv.....	21

Vedlegg

1. Analyse av markedet for terminering av tale i mobilnett hos Lycamobile Norway Ltd.
2. Resultat av høring av PTs varsel om vedtak.

Sammendrag

På bakgrunn av analyse av markedet for terminering av tale i mobilnett hos Lycamobile Norway Ltd. (Lyca), utpeker Post- og teletilsynet (PT) med hjemmel i ekomloven § 3-3 Lyca som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i eget mobilnett.

PT har identifisert en rekke konkurranseproblemer innenfor markedet for terminering av tale i Lycas mobilnett. Konkurranseproblemene skyldes i stor grad at det eksisterer absolutte etableringshindringer i det relevante markedet.

Per i dag er det ikke mulig å tilby konkurrerende produkter i andre tilbyreres termineringsmarked, og det er heller ikke sannsynlig at dette vil kunne skje innenfor en rimelig tidshorison. Lyca har således monopol på terminering i eget mobilnett. Absolutte etableringshindringer, sammen med prinsippet om at det er den anropende part som betaler for en samtale ("calling party pays" - CPP), gjør at Lyca i liten grad har insentiver til å fastsette effektive priser på terminering av tale i eget mobilnett.

På bakgrunn av ovenstående regulerer tilsynet markedet for terminering av tale i mobilnett hos Lyca med utgangspunkt i prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument. Det innebærer at forbrukernes interesser skal ivaretas ettersom duplisering av infrastruktur ikke vil kunne avhjelpe de aktuelle konkurranseproblemene.

PT har vurdert hensiktsmessigheten av og forholdsmessigheten ved virkemidlene som står til rådighet, og konkludert med at Lyca bør pålegges å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering i Lycas mobilnett. Videre pålegges Lyca å offentliggjøre selskapets priser for terminering. Siden Lyca er en forholdsvis liten tilbyder av terminering av tale, mener PT det ikke er nødvendig eller forholdsmessig å pålegge selskapet krav om ikke-diskriminering.

En målsetning for PTs regulering av mobiltermineringsprisene er at alle operatører skal ha effektive og symmetriske termineringspriser, jf også ESAs anbefaling om regulering av termineringspriser i fast- og mobilnett. PT har vurdert, men ikke funnet grunnlag for å tillate Lyca å ta en høyere termineringspris som ny aktør i det norske markedet. Tilsynet har videre ikke funnet at Lycas kostnader til produksjon av terminering avviker fra resultatene fra PTs LRIC-modellering for MNOer og MVNOer. Modelleringen viser at MVNOer i Norge ikke har kostnadsulemper som gir grunnlag for å fastsette en høyere termineringspris enn øvrige tilbydere av terminering. PT har således ikke identifisert kostnadsforskjeller som kan begrunne en asymmetrisk regulering av Lycas termineringspriser.

På denne bakgrunn pålegges Lyca pristaksregulering som angitt i tabell 1 nedenfor.

	1. juli 2011 - 31. desember 2011	1. januar 2012 - 30. juni 2012	1. juli 2012 - 31. desember 2012	1. januar 2013 - 31. desember 2013
Lyca	0,30	0,30	0,20	0,15

Tabell 1: Maksimalpris per minutt for terminering av tale i Lycamobile Norway Ltd. sitt mobilnett i perioden 1. juli 2011 til 31. desember 2013. Alle priser er oppgitt i NOK (eks. mva).

1 Innledning

1. Dette dokumentet inneholder utkast til vedtak om utpeking av Lycamobile Norway Ltd (Lyca) som tilbyder med sterk markedsstilling i eget termineringsmarked, samt pålegg om særskilte forpliktelser.
2. Lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) § 3-2 pålegger Post- og teletilsynet (PT) å definere relevante produkt- og tjenestemarkeder og geografiske markeder i henhold til EFTA Surveillance Authoritys (ESA) anbefaling om relevante markeder (Anbefalingen)¹. Tilsynet skal analysere markedene og eventuelt identifisere tilbydere med sterk markedsstilling. Dersom en tilbyder utpekes med sterk markedsstilling, skal tilbyderen pålegges minst én av de særskilte forpliktelsene i ekomloven kapittel 4. Særskilte forpliktelser ilegges etter en konkret vurdering av potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet og den aktuelle tilbydernes posisjon i dette markedet.
3. PT fattet 27. september 2010 vedtak i markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett. Markedene omtales i vedtaket som markedene for terminering av tale i mobilnett (marked 7). NetCom AS (NetCom)², Network Norway AS (Network Norway), TDC AS (TDC), Tele2 Norge AS (Tele2), Telenor ASA (Telenor) og Ventelo AS (Ventelo) ble i vedtaket utpekt som tilbydere med sterk markedsstilling og pålagt særskilte forpliktelser.
4. Lyca inngikk MVNO-avtale med NetCom ved utgangen av 2009 og avtaler om direkte samtrafikk med Telenor og NetCom våren 2010. I 2010 begynte Lyca å tilby mobiltjenester i sluttbrukermarkedet. Lyca ble således en tilbyder av terminering av tale i mobilnett.
5. PT har gjennomført analyse av markedet for terminering av tale i Lycas mobilnett (se vedlegg 1). I analysen har PT konkludert med at Lyca har sterk markedsstilling i eget termineringsmarked. PT sendte 2. mars 2011 varsel om vedtak om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser på nasjonal høring.
6. PT mottok høringssvar fra Konkurransetilsynet og Lyca. Høringsinnspillene er publisert på tilsynets nettsted. På bakgrunn av høringssvarene (jf. Vedlegg 2) har PT gjort mindre justeringer i utkast til vedtak som nå oversendes til notifisering hos EFTA Surveillance Authority (ESA), jf. Rammedirektivet artikkel 7³ og ESAs artikkel 7⁴-anbefaling.
7. Vedtaket har et tidsperspektiv på ca. to år.
8. Når vedtaket er fattet, vil det kunne påklages av aktører med rettslig klageinteresse i tråd med forvaltningslovens regler.

¹ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 5 November 2008 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with the Act referred to at point 5cl of Annex XI to the EEA Agreement (Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services), as adopted by Protocol 1 thereto and by the sectoral adaptations contained in Annex XI to that Agreement.

² NetCom har i 2011 skiftet navn til TeliaSonera Norge AS.

³ Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive).

⁴ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 14 July 2004 on notifications, time limits and consultations provided for in Article 7 of Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services

1.1 Regulatorisk utgangspunkt for regulering og valg av virkemidler

9. Det regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon bygger på fem direktiver vedtatt av Den Europeiske Union (EU)⁵. Direktivene er implementert i norsk rett gjennom ekomloven og tilhørende forskrifter, herunder forskrift 16. februar 2004 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften).

10. I henhold til dette regelverket fastsettes forpliktelsene for tilbydere med sterk markedsstilling individuelt etter konkrete vurderinger på bakgrunn av markedsanalyse og med en begrenset fremadskuende tidshorisont⁶.

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

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

12. I medhold av ekomloven § 3-4 andre ledd kan det i særlige tilfeller pålegges plikter utover det som følger av disse bestemmelsene. I slike tilfeller skal konsultasjonsprosedyren i ekomloven § 9-3 følges.

13. Ved valget av særskilte forpliktelser har PT tatt hensyn til de vurderinger som det er redegjort for i PTs reviderte virkemiddeldokument 12. juni 2009⁷. Virkemiddeldokumentet bygger på ”Revised ERG Common Position on the Approach to remedies in the ECNS regulatory framework”, utformet av European Regulators Group for electronic communications networks and services (ERG)⁸. Retningslinjene og prinsippene som er nedfelt i ERGs virkemiddeldokument skal stimulere til utviklingen av det indre markedet for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, samt tilrettelegge for en enhetlig og konsistent praktisering av regelverket i de ulike medlemsland.

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

⁵ Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive); Directive 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive); Directive 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive); Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive); Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications).

⁶ Se nærmere om tidshorisont i ESAs retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling, punkt 20.

⁷ Dokumentet er publisert på PTs nettsted www.npt.no under menyvalget ”Markedsregulering (SMP).

⁸ Dokumentet ble revidert i mai 2006 og er publisert på BERECs nettsted: <http://www.erg.eu.int/>.

Prinsipp 1 Det skal utformes begrunnede vedtak i samsvar med tilsynsmyndighetenes forpliktelser etter direktivene.

Prinsipp 2 Forbrukernes interesser skal ivaretas når duplisering av infrastruktur ikke antas å være mulig.

Prinsipp 3 I markeder der PT vurderer det som sannsynlig at duplisering av infrastruktur vil kunne oppnås over tid, vil PT sørge for at virkemiddelbruken støtter opp under overgangen frem mot et marked med bærekraftig konkurranse.

Prinsipp 4 Forpliktelser skal utformes slik at de gir insentiver til etterlevelse.

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

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

16. I tillegg til § 1-1 er det oppstilt en særskilt formålsparagraf i § 3-4 tredje ledd. Bestemmelsen stiller krav til bruk av særskilte forpliktelser:

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

17. ESA publiserte sin anbefaling om regulering av termineringspriser i fast- og mobilnett 13. april 2011.⁹ PT har ved utformingen av den relevante virkemiddelbruken i stor grad hensyntatt de føringer som er gitt der. ESAs anbefaling er samsvarende med EU-kommisjonens tilsvarende anbefaling.

1.2 Dokumentets struktur

18. Vedtaket består av et hoveddokument med begrunnelse for og pålegg av særskilte forpliktelser, samt to vedlegg: Analyse av markedet for terminering av tale i mobilnett hos Lyca (Vedlegg 1) og resultat av høring av PTs varsel om vedtak (Vedlegg 2).

19. I kapittel 1 gis en kort oversikt over det regulatoriske rammeverket for valg av virkemidler. I kapittel 2 utpekes Lyca som tilbyder med sterk markedsstilling på bakgrunn av markedsanalysen i vedlegg 1. Kapittel 3 gir en beskrivelse og oversikt over potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet. I kapittel 4 omtales enkelte generelle forhold knyttet til valg av virkemidler, herunder muligheten for fremvekst av bærekraftig konkurranse innenfor det relevante markedet og kravet til at virkemiddelbruken skal være forholdsmessig. På bakgrunn av de forutgående kapitlene og markedsanalysen i vedlegget redegjør PT i kapittel 5 for valget av særskilte forpliktelser. Påleggene av særskilte forpliktelser fremgår av kapittel 6.

⁹ ESAs anbefaling, se: <http://www.efasurv.int/media/internal-market/ESAs-Recommendation-on-termination-rates.pdf>

2 Utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling

20. På bakgrunn av analysen av markedet for terminering av tale i mobilnett hos Lyca, utpeker PT med hjemmel i ekomloven § 3-3 Lycamobile Norway Ltd. som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i eget mobilnett.

21. For den nærmere begrunnelsen viser PT til analysen i vedlegg 1.

3 Konkurransproblemer

3.1 Generelt om konkurransproblemer

22. En tilbyder med sterk markedsstilling vil kunne utøve atferd som har til formål eller kan ha til virkning, enten å drive konkurrenter ut av markedet, forhindre at potensielle konkurrenter går inn i markedet og/eller å utnytte forbrukere. Slik adferd omtales som konkurransproblemer.

23. PT har i virkemiddeldokumentet gitt en generell beskrivelse av potensielle konkurransproblemer innenfor de relevante markedene. Dokumentet bygger på praktiske erfaringer fra tilsynsmyndighetene i Europa¹⁰ og identifiserer 27 standard konkurransproblemer.

24. Særskilte forpliktelser som pålegges tilbydere som er utpekt til å ha sterk markedsstilling, skal være egnet til å bøte på aktuelle og/eller potensielle konkurransproblemer i det relevante markedet. Pålegg av særskilte forpliktelser er ikke betinget av at misbruk av markedsrett faktisk finner sted. Det er tilstrekkelig at det potensielt kan oppstå konkurranseskadelig adferd under gitte forhold.

25. I dette kapitlet diskuteres konkurransproblemer i tilknytning til markedene for terminering av tale i mobilnett. Vurderingen av konkurransproblemer tar utgangspunkt i en ”modified greenfield approach”, det vil si en forutsetning om at det aktuelle relevante markedet ikke er underlagt ex-ante regulering.

3.2 Samtrafikknektelse

26. En tilbyder vil i de fleste tilfeller ha et insitament til å tilby samtrafikk i form av terminering. Nytteverdien av et nettverk øker med antall tilknyttede brukere, hvilket tilsier at mobiloperatørene vil ønske å inngå samtrafikkavtaler med andre tilbydere.

27. Lyca er en ny tilbyder i det norske mobilmarkedet og har foreløpig forholdsvis få sluttbrukere i sitt nett. Mindre tilbydere vil normalt se seg tjent med å terminere samtaler fra tilbydere med et stort sluttbrukervolum. På denne måten vil flere personer ha mulighet for å kontakte den mindre tilbyderens sluttbrukere, noe som gjør den mindre tilbyderens tjeneste mer attraktiv. På den annen side kan tilknytnings- og administrasjonskostnader gjøre det mindre attraktivt for Lyca å inngå samtrafikkavtale med like store eller mindre tilbydere. En slik adferd vil kunne representere et konkurransproblem og redusert brukervelferd ved at målsetningen om alle-til-alle-kommunikasjon ikke nås.

¹⁰ Se Revised ERG Common Position on the Approach to remedies in the ECNS regulatory framework”, utformet av European Regulators Group for electronic communications networks and services (ERG), publisert på ERGs nettsted www.erg.eu.int (via lenken “Documentation “ og deretter “ERG documents”).

28. Ekomloven § 4-2 tredje ledd pålegger imidlertid tilbydere med sterk markedsstilling å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk innenfor de områdene vedkommende har sterk markedsstilling. Bestemmelsen reduserer således potensielle konkurranseproblemer knyttet til samtrafikknektelse.
29. Forpliktelsen til samtrafikk i ekomloven § 4-2 tredje ledd omfatter imidlertid kun samtrafikk ”innenfor de områdene vedkommende har sterk markedsstilling”. Ettersom marked 7 er avgrenset til terminering av tale, vil bestemmelsen ikke være til hinder for samtrafikknektelse knyttet til SMS og MMS¹¹.
30. Plikten etter § 4-2 tredje ledd for tilbydere med sterk markedsstilling i marked 7 er dessuten begrenset til å gjelde avtaler om terminering av tale i eget nett. De aktuelle tilbyderne vil også kunne ha insentiv til å nekte å inngå avtale kjøp av terminering hos andre tilbydere.
31. Samtrafikknektelse i form av ikke å ville kjøpe terminering hos andre, og/eller nekte å motta SMS og MMS, vil derfor potensielt kunne bli brukt til skade for mindre og likeverdige konkurrenter. Dersom færre kan kommunisere med deres nettverk, blir tjenesten langt mindre attraktiv for kunden. Slik atferd vil også være i strid med formålet om alle-til-alle-kommunikasjon.
32. Et forhold som er nært beslektet med samtrafikknektelse, er at en tilbyder som ikke har insentiv til å inngå avtale om samtrafikk, vanskeliggjør avtaleinngåelse gjennom å ta i bruk ulike former for uthalelsestaktikk. Typisk vil slik praksis kunne tas i bruk hvor det foreligger plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samtrafikk, men hvor det ikke er bestemt noe om hvor tidseffektive forhandlingene skal være. Trenering kan dermed utgjøre et ikke ubetydelig konkurranseproblem, selv om selve tilgangsforskriften er lovfestet.

3.3 Overprising

33. Overprising er det mest sentrale konkurranseproblemet i det aktuelle termineringsmarkedet. Den anropende parten eller netteieren som samtalen origineres hos, har ikke kontroll over hvilket nett den oppringte sluttbrukeren er tilknyttet. Netteieren som originerer samtalen har derfor i realiteten ikke annet valg enn å gjennomføre samtalen og deretter betale prisen som den andre netteieren krever (CPP-prinsippet¹²). Dette skaper en monopolsituasjon for mottakende netteier hvor denne vil kunne kreve overpris eller monopolpris for terminering i sitt nett. En tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i eget mobilnett har således insentiv og mulighet til å sette termineringspriser som er høyere enn tilbyderen kunne tatt i et marked med fungerende konkurranse. Insentivet til å sette høye termineringspriser beskrives ytterligere under kapitlet om kryssubsidiering.
34. Lyca inngikk samtrafikkavtale med NetCom og Telenor våren 2010. U.off. [REDACTED]. På tidspunktet for avtaleinngåelsene ble prisen satt til 90 øre/minutt, men har siden blitt redusert i to omganger til 75 øre/minutt (fra 1. juli 2010) og 40 øre/minutt (fra årsskiftet 2010/2011). Prisreduksjonene følger således pristaksreguleringen for MVNOene TDC og Ventelo.
35. I et marked med konkurranse ville Lyca neppe fått solgt sitt produkt dersom det var priset langt over andre etablerte tilbyders tilsvarende produkter. Det er imidlertid ingen

¹¹ PT er kjent med at Lyca per i dag ikke tilbyr MMS til sine sluttkunder.

¹² Calling Party Pays prinsippet er nærmere beskrevet i markedsanalysen (vedlegg 1) kapittel 2.2.1.

konkurransen om å tilby terminering i Lycas mobilnett, og selskapet er i redusert grad tvunget til å ta slike hensyn ved fastsettelse av sin termineringspris. Det faktum at Lyca har fastsatt sin termineringspris på et høyere nivå enn de største tilbyderne (Telenor og NetCom), viser at Lyca har mulighet til å sette priser over det nivå som ville eksistert i et marked med konkurranse.

36. I markeder hvor termineringsprisene settes vesentlig høyere enn underliggende effektive kostnader, vil prisingen på sikt kunne ha uheldige konsekvenser med hensyn til ressursbruk. Overprising av terminering innebærer at kostnadene skyves over på andre tilbydere og til sist deres sluttbrukere. Asymmetriske priser blant mobiltilbydere kan dessuten gi grunnlag for differensierte priser for samtaler mellom de ulike mobilnettene. En slik utvikling er etter PTs mening uheldig med tanke på transparens i sluttbrukermarkedet, og innebærer også overføring av ressurser mellom kunde grupper i ulike mobilnett.

37. På denne bakgrunn mener PT at Lycas mulighet og insentiv til overprising av terminering i sitt mobilnett utgjør et konkurranseproblem.

3.4 Krysssubsidiering

38. Overprising muliggjør krysssubsidiering ved at merinntekter fra terminering i mobilnett kan brukes til å subsidiere egen virksomhet i markedet for tilgang og originering i mobilnett (tidligere marked 15) eller øvrige virksomhetsområder. Slike merinntekter kan brukes til aktiviteter i sluttbrukermarkedet, som for eksempel å finansiere lave sluttbrukerpriser generelt og/eller subsidiering av mobiltelefoner.

39. Krysssubsidieringen fører blant annet til konkurransevridning til fordel for tilbyder som får mulighet til å subsidiere egen sluttbrukervirksomhet. Slik krysssubsidiering kan i noen tilfeller på kort sikt være hensiktsmessig for å senke etableringsbarrierene for nye tilbydere. Dersom slik praksis blir permanent eller tillates å få virke over lengre tid, vil den imidlertid ha uheldige konsekvenser. Når enkelte tilbydere krever høyere og asymmetriske termineringspriser, skyves deres kostnader over på de øvrige tilbyderne som må betale den høyere termineringsprisen. Disse økte kostnadene vil igjen kunne føre til at andre tilbydere må øke sine sluttbrukerpriser, og deres sluttbrukere må således subsidiere andre mobiltilbydere. Dette innebærer etter PTs syn en uheldig konkurransevridning.

40. PT mener på denne bakgrunn at vedvarende overprising og krysssubsidiering er uheldig for konkurransen i det totale mobilmarkedet på sikt. Å tillate tilbydere overprising og krysssubsidiering over lengre tid kan også legge til rette for vedvarende ineffektiv produksjon, noe som ikke er ønskelig av hensyn til samfunnsøkonomisk ressursbruk.

3.5 Prisdiskriminering

41. En tilbyder av terminering vil kunne ha insentiv til å gi bedre priser til interne eller enkelte eksterne tilbydere enn andre. For eksempel kan det tenkes at tilbyderen vil gi en mer fordelaktig pris til selskap som inngår i samme konsern eller eventuelle fremtidige partnervirksomheter. På samme måte kan tilbyder som utgjør en større potensiell trussel enn øvrige virksomheter, tenkes å bli avkrevd en høyere pris enn dem som ikke utgjør en like stor trussel.

42. Forskjellsbehandling mellom tilbydere vil kunne resultere i økte kostnader for enkelte tilbydere og kan i ytterste konsekvens lede til utestengelse fra markedet. Prisdiskriminering mellom tilbydere vil derfor være et konkurranseproblem.

3.6 Diskriminering knyttet til andre forhold enn pris

43. En tilbyder med sterk markedsstilling kan ha insentiv til å forskjellsbehandle egen eller tilknyttet virksomhet og andres virksomheter også på andre forhold enn pris. Diskrimineringen kan gjelde både hvilke samtrafikkjenester som tilbys, kvalitet på tekniske grensesnitt, servicenivå, kvalitet på informasjon osv. En tilbyder med sterk markedsstilling kan også ha insentiv til å trenere samtrafikkforhandlingene og å stille utilbørlige krav knyttet til samtrafikk (garanti, bundling etc.). PT mener slik forskjellsbehandling kan skape konkurransevriddinger, og dette kan utgjøre et konkurranseproblem i markedene for terminering av tale i mobilnett.

4 Generelt om valg av virkemidler

44. I det følgende gjør PT rede for enkelte forhold av generell karakter knyttet til valg av virkemidler i markedet for terminering av tale i mobilnett hos Lyca.

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

45. Det følger av redegjørelsen for prinsipp 2 og 3 i PTs virkemiddeldokument at det vil være sentralt for valg av virkemidler hvorvidt duplisering av infrastrukturen i det relevante markedet anses mulig eller ikke (det vil si om det er sannsynlig eller ikke å få til bærekraftig infrastrukturbasert konkurranse). Dersom markedet omfattes av prinsipp 2, vil det normalt være nødvendig og legitimt å operere med et strengere sett av regulatoriske forpliktelser.¹³

46. Selv om det kan være mulig å oppnå infrastrukturbasert konkurranse i mobilmarkedet i form av flere konkurrerende mobilnett, vil dette likevel ikke avhjelpe de aktuelle konkurranseproblemene i termineringsmarkedene, jf. kapittel 3. Det skyldes at det ikke er mulig for andre enn tilbyderen som kontrollerer det fysiske eller virtuelle nettverket å tilby terminering til egne sluttbrukere. I likhet med øvrige tilbydere av terminering av tale i mobilnett befinner Lyca seg derfor i en monopolsituasjon. PT mener på denne bakgrunn at markedet for terminering av tale i mobilnett hos Lyca skal reguleres etter prinsipp 2. To hensyn vil således være førende for reguleringen. For det første vil tilsynet i størst mulig grad legge til rette for effektiv bruk av den eksisterende infrastrukturen. For det andre vil PT søke å legge til rette for tilstrekkelig fortjeneste i den eksisterende infrastruktur slik at det gis insentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og nyinvesteringer i nettet.

4.2 Generelt om forholdsmessighet

47. Prinsippet om forholdsmessighet er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) i merknadene til ekomloven § 3-4:

”Forpliktelsene som pålegges skal være forholdsmessige, ikke diskriminerende, bygge på objektive og saklige kriterier og være offentlig tilgjengelige. Med forholdsmessige menes at pålegg om tilgang eller sterk markedsstilling med tilhørende vilkår skal være egnet til å kompensere for manglende bærekraftig konkurranse, og skal bidra til å fremme forbrukerinteresser, og om mulig bidra til nasjonal og internasjonal utvikling. Ulempene ved de pålagte virkemidlene skal stå i forhold til det som søkes oppnådd. Dette åpner også for at myndigheten knytter forpliktelsene til enkelte deler av det relevante marked dersom dette er hensiktsmessig.”

¹³ Se nærmere om prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument 12. juni 2009.

48. Prinsippet innebærer at PT ved valg mellom flere alternativer som kan fremme formålet like effektivt, skal velge det minst tyngende alternativet. Innholdet i forholdsmessighetsprinsippet er beskrevet mer detaljert i PTs virkemiddeldokument. Det fremgår der at prinsippet om forholdsmessighet innebærer at tiltak skal være egnet til å realisere det bakenforliggende formålet, ikke skal være mer tyngende enn nødvendig i det enkelte tilfellet, samt at fordelene ved inngrepet skal overstige ulempene.

49. Verken forholdsmessighetsprinsippet eller prinsippet om minimumsregulering kan imidlertid tas til inntekt for at PT ikke skal eller kan ilegge tyngende forpliktelser på tilbydere med sterk markedsstilling. Kjernen i disse prinsippene er at det ikke skal ilegges strengere plikter enn nødvendig. Ileggelse av tyngende forpliktelser som for eksempel prisregulering, vil imidlertid nettopp kunne være forholdsmessig og nødvendig i markeder hvor andre mindre tyngende forpliktelser ikke anses tilstrekkelig til å nå formålet med reguleringen.

5 Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser

5.1 Samtrafikkforpliktelser

50. Sluttbrukere forventer å kunne foreta oppringning til andre sluttbrukere uavhengig av hvilket nett de benytter. Å kunne terminere trafikk hos andre tilbydere er derfor avgjørende for mobil- og fastnettilbyderes konkurranseevne. Samtrafikk er en forutsetning for at sluttbrukere hos ulike tilbydere skal kunne foreta oppringning til hverandre. Terminering etterspørres således av aktører som ønsker å imøtekomme egne sluttbrukeres etterspørsel etter å kunne samtale med brukere i andre mobilnett.

51. Kapittel 3.2 beskriver konkurranseproblemene samtrafikknektelse og uthalelsestaktikk. Krav om samtrafikk/tilgangsforpliktelser vil bøte på de identifiserte konkurranseproblemene.

52. Plikt for tilbydere med sterk markedsstilling til å imøtekomme alle rimelige anmodninger om samtrafikk følger av ekomloven § 4-2 tredje ledd. Bestemmelsen lyder:

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

53. Ettersom Lyca har sterk markedsstilling i eget termineringsmarked, følger plikten til å tilby tilgang til terminering av tale i eget nett direkte av loven. Det er således ikke nødvendig å pålegge samtrafikk særskilt. Terminering inngår som et element i samtrafikk. Lyca er derfor forpliktet til å imøtekomme rimelige anmodninger om terminering i egne mobilnett.

54. En konkret anmodning om samtrafikk skal etterkommes i den grad anmodningen er rimelig. Det følger av ekomloven § 4-2 tredje ledd annet punktum at rimelighetsvurderingen skal være den samme som etter ekomloven § 4-1 annet ledd.

55. PT har i vedtaket 8. mai 2007 i tidligere marked 16 gitt uttrykk for en del generelle vurderinger av momentene i rimelighetsvurderingen etter ekomloven § 4-2 tredje ledd, andre punktum, jf. § 4-1 andre ledd. PT mener drøftelsene i vedtaket fortsatt gir et dekkende bilde av PTs vurdering av momentene som skal inngå i rimelighetsvurderingen. Utover dette viser PT til at rimelighetsvurderingene må foretas i tilknytning til konkrete forhold.

56. Videre har PT i vedtaket 27. september 2010 drøftet spørsmål om samtrafikknektelser knyttet til SMS- og MMS-trafikk, kjøp av terminering i andre nett og bruk av uthalelsestaktikk. Disse vurderingene er også relevante for Lyca, og vi viser derfor til kapittel 6.1.2 i vedtaket 27. september 2010.

Konklusjon

57. Ettersom Lyca er utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, har selskapet plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd.

58. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegges Lyca å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i sitt mobilnett uten ugrunnet opphold. Lyca plikter på forespørsel fra den anmodende part å dokumentere overfor denne tidsbruken i forbindelse med de relevante avtaleforhandlingene. PT skal motta kopi av den aktuelle dokumentasjonen. Dokumentasjonsplikten gjelder likevel ikke dersom forespørselen ble fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

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

Forholdsmessighet

60. Ettersom fungerende samtrafikk er av så stor betydning for konkurransen i sluttbrukermarkedet for mobiltelefoni, og for å sikre alle-til-alle-kommunikasjon, mener PT det er nødvendig å pålegge Lyca de over nevnte plikter til samtrafikk.

61. PT mener at samtrafikkforpliktelsene er egnet til å kompensere for de identifiserte konkurranseproblemene knyttet til samtrafikk som ikke ivaretas gjennom ekomloven § 4-2 tredje ledd, og således til å realisere målet om bærekraftig konkurranse, jf. ekomloven § 1-1. Samtidig går samtrafikkforpliktelsene, etter PTs syn, ikke lenger enn nødvendig.

62. PT mener den allmenne interesse i at samtrafikkforpliktelsene ilegges overstiger ulempen denne forpliktelsen utgjør for Lyca. PT kan videre ikke se at det finnes mindre inngripende virkemidler som i tilstrekkelig grad kan motvirke de identifiserte konkurranseproblemene.

5.2 Ikke-diskriminering

63. PT har i kapittel 3.5 identifisert diskriminering mellom ulike interne og/eller eksterne tilbydere med hensyn til pris eller øvrige forhold som potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet. Det samme gjelder forskjeller i termineringspris for henholdsvis nettinterne og netteksterne anrop.

64. Ekomloven § 4-7 gir hjemmel til å pålegge krav om ikke-diskriminering. Bestemmelsens første og andre ledd lyder:

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

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

65. Krav om ikke-diskriminering vil kunne redusere muligheten til å utvise ekskluderende adferd og dermed hindre overføring av markedsrett fra grossist- til sluttbrukermarkedet. Med ekskluderende adferd siktes det til adferd som har til formål eller virkning å forhindre tilgang og/eller å stenge ute konkurrenter fra markeder gjennom å operere med priser og/eller tilgangsvilkår som favoriserer egen virksomhet. Metoder for å øke konkurrentenes kostnader for derigjennom å redusere etterspørselen etter konkurrentenes produkter, kan være eksempler på slik adferd.

66. NetCom, Network Norway, Tele2 og Telenor ble pålagt krav om ikke-diskriminering i PTs vedtak 27. september 2010. TDC og Ventelo ble ikke pålagt et slikt krav. Hovedbegrunnelsen for å forskjellsbehandle tilbyderne var at de negative konsekvensene av eventuell diskriminerende adferd fra TDC og Ventelo vil være begrenset ettersom de terminerer vesentlig færre samtaler enn øvrige tilbydere.

67. Lyca vil kunne ha insentiv til å gi mer fordelaktige priser og vilkår til utvalgte aktører. På samme måte som TDC og Ventelo har imidlertid også Lyca vesentlig mindre volum hva gjelder terminering av samtaler enn de fire største tilbyderne. Samme argumentasjon vil derfor gjelde for Lyca som for TDC og Ventelo.

68. Lycas mulighet til å foreta diskriminering på pris vil også reduseres etter hvert som termineringsprisene reduseres til et effektivt nivå, se kapittel 5.4.

69. PT ser det på denne bakgrunn ikke som forholdsmessig å innskrenke selskapets handlingsrom ved å innføre et krav om ikke-diskriminering.

Konklusjon

70. PT anser at det ikke vil være forholdsmessig å pålegge Lyca krav om ikke-diskriminering.

5.3 Offentliggjøring

71. I medhold av ekomloven § 4-6 kan tilbyder med sterk markedsstilling pålegges særskilte forpliktelser om offentliggjøring av spesifisert informasjon samt utarbeidelse og offentliggjøring av standardtilbud for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste (standardtilbud). Slike forpliktelser omtales ofte som transparensforpliktelser. Transparens er i seg selv sjelden tilstrekkelig til å bøte på konkurranseproblemer, men kan derimot gjøre andre virkemidler mer effektive.¹⁴ For tilgangsspørsmål vil det for eksempel kunne bidra til å forenkle og effektivisere forhandlingene dersom sentrale vilkår for tilknytning følger av en standardavtale som er offentlig tilgjengelig. Krav om transparens vil også gjøre det lettere for andre tilbydere og PT å kontrollere at forpliktelser om ikke-diskriminering overholdes.

72. Lyca vil være underlagt tilgangsforspliktelser, jf. kapittel 5.1. Dette gjør det aktuelt å vurdere krav om transparens for å effektivisere kravet om å imøtekomme rimelige anmodninger om terminering.

73. En mulig negativ side ved transparens er at lett tilgjengelig informasjon om priser vil kunne legge forholdene til rette for stilltiende prissamarbeid. Dersom konkurrenter tilpasser sine priser til hverandre istedenfor å fastsette dem på fritt grunnlag, vil det være skadelig for konkurransen. PT kan imidlertid ikke se at denne problemstillingen er særlig aktuell i tilknytning til de aktuelle termineringsmarkedene. For det første består markedet av få aktører hvor termineringsprisene allerede er transparente. Gjennom samtrafikkavtaler vil partene få

¹⁴ Se mer om sammenhengen mellom transparensforpliktelser og øvrige forpliktelser i ERGs virkemiddeldokument side 42 følgende.

kunnskap om den andre partens termineringspris fordi tilbyderne er avhengig av slik informasjon for å kunne fakturere hverandre. Dessuten begrenses muligheten for stilltiende prissamarbeid ved at alle tilbydere av terminering i mobilnett vil være underlagt pristaksregulering, jf. kapittel 5.4. PT mener derfor at potensielle skadevirkninger av krav om transparens vil være svært begrenset.

74. Telenor og NetCom ble i PTs vedtak 27. september 2010 pålagt å utarbeide standardavtale om samtrafikk med selskapenes mobilnett. På bakgrunn av at øvrige tilbydere i praksis har lagt Telenors og NetComs standardavtaler til grunn i samtrafikkforhandlinger, ble Network Norway, TDC, Tele2 og Ventelo ikke pålagt å utarbeide standardavtale om samtrafikk.

75. I likhet med det som var tilfellet for Network Norway, TDC, Tele2 og Ventelo, synes det ikke å være behov for at Lyca skal utarbeide og offentliggjøre egen standardavtale for samtrafikk. Det vil på samme måten som for disse tilbyderne være tilstrekkelig at Lycas priser for terminering offentliggjøres.

76. For at tilsynet skal ha mulighet til å effektivt føre tilsyn med forpliktelsene, pålegges Lyca å informere PT om inngåtte og endrede avtaler om terminering innenfor nærmere fastsatte frister. Ettersom Telenor og NetCom er pålagt å oversende sine samtrafikkavtaler til PT, er det ikke nødvendig at Lyca oversender de samme avtalene. Plikten er derfor avgrenset til samtrafikkavtaler som inngås med andre tilbydere enn disse. Ved endringer av samtrafikkavtale skal Lyca påpeke overfor PT hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i.

77. Endringer i en tilbyders termineringsprodukt vil kunne ha betydning for konkurransesituasjonen til andre tilbydere. Tilbyderne av mobilterminering vil riktignok ha begrensede muligheter til å endre priser på termineringsproduktet til ugunst for andre tilbydere ettersom de er underlagt pristaksregulering. Pristaksreguleringen er likevel ikke til hinder for at tilbyderne innenfor gitte forutsetninger endrer minuttpris og oppstartspris innenfor pristaket. Av hensyn til at tilbydere som kjøper terminering i mobilnett skal ha tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringer i termineringsproduktene i sine egne sluttbrukervilkår, mente PT i vedtaket 27. september 2010 at det var nødvendig å pålegge en utvidelse av den generelle varslingsplikten på én måned som er nedfelt i ekomloven § 2-4 annet ledd. PT påla derfor alle tilbydere av terminering i mobilnett å gi varsel til andre tilbydere om eventuelle prisøkninger og andre endringer til ugunst i eksisterende tilbud, senest to måneder før endringen gjennomføres.

78. Prisreguleringen som pålegges i kapittel 5.4 for Lyca vil begrense Lycas muligheter til å foreta vesentlige endringer i prisene for termineringsproduktet. Etter PTs syn tilsier imidlertid hensynet til forutsigbarhet for andre tilbydere at det også for Lyca er nødvendig å utvide den generelle varslingsplikten i ekomloven § 2-4 annet ledd fra én til to måneder ved endringer til ugunst i eksisterende avtaler om terminering.

Konklusjon

79. PT pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd Lyca å offentliggjøre sine priser for terminering i mobilnett. Publisering på selskapets nettsted anses som en tilfredsstillende metode for offentliggjøring. Standardpriser og eventuelle rabatter med tilhørende kriterier skal fremgå.

80. PT pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-6 første, jf. fjerde ledd, Lyca å gi forhåndsvarsel til andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud til ugunst senest to måneder før de gjennomføres.

81. PT pålegger med hjemmel i ekomloven § 10-3 Lyca å sende PT eventuelle avtaler med andre enn Telenor og NetCom knyttet til terminering i mobilnett. Oversendelse til PT skal skje uten ugrunnet opphold og senest to uker etter signering. Lyca plikter videre å underrette tilsynet om endringer i avtalene. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. PT skal informeres om endringer i samtrafikkavtalen knyttet til terminering senest to måneder før de gjennomføres.

Forholdsmessighet

82. PT mener at kravene til transparens som pålegges Lyca er forholdsmessige. Tilsynet kan ikke se at pliktene som beskrevet over vil påføre selskapet nevneverdige kostnader eller ulemper.

83. Konkurranselovens bestemmelser vil etter PTs oppfatning ikke være tilstrekkelig til å ivareta hensynene som ligger til grunn for å ilegge transparensforpliktelser. Et sentralt formål med forpliktelser om transparens er å legge til rette for at forhandlinger om samtrafikk kan skje mest mulig effektivt. PT mener det er viktig at krav til transparens er gjeldende forut for eventuelle forhandlinger slik at partene sikres forutberegnelighet. Ettersom konkurranseregelverket legger til grunn at dominerende aktør må ha utnyttet sin posisjon til skade for konkurransen før myndighetene kan gripe inn, mener PT dette regelverket i mindre grad enn ex-ante regulering er egnet til å ivareta hensynene bak transparensforpliktelsene.

5.4 Prisregulering

84. PT har i kapittel 3 begrunnet at overprising og krysssubsidiering er potensielle konkurranseproblemer i det relevante markedet.

85. I medhold av ekomloven § 4-9 kan myndigheten pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser for tilgang og samtrafikk i tilfeller hvor tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukerne ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere.

86. Ekomloven § 4-9 stiller ikke krav om at den regulerte tilbyderen faktisk tar en uforholdsmessig høy pris. Det er tilstrekkelig at tilbyderen med sterk markedsstilling har slik mulighet. Som det fremgår av beskrivelsen av konkurranseproblemet overprising, mener PT vilkåret for prisregulering av Lycas termineringstilbud for tale er oppfylt.

87. Etter tilsynets mening er virkemidler som standardtilbud, offentliggjøring og ikke-diskriminering ikke tilstrekkelige til å motvirke konkurranseproblemer knyttet til overprising. Prisregulering er således nødvendig for å bøte på konkurranseproblemet overprising og dermed forhindre de uheldige konsekvensene som nevnt i kapittel 3.

5.4.1 Bakgrunn for prisreguleringen

88. Flere forhold ligger til grunn for prisreguleringen i dette vedtaket. Både PT og Samferdselsdepartementet har i tidligere vedtak i markedene for terminering av tale i mobilnett uttrykt prinsipper som har betydning for utformingen av prisreguleringen, herunder at termineringsprisene normalt bør være symmetriske og at avvik krever særskilt begrunnelse. ESAs anbefaling om regulering av termineringspriser sammen med det generelle hensynet til harmonisering har også vært sentrale for utformingen.

89. PT har i tidligere reguleringsperioder lagt til grunn en mer lempelig regulering av nye tilbydere i en avgrenset oppstartfase for å sikre disse fotfeste i markedet og på sikt bidra til infrastrukturkonkurranse. Av tidligere vedtak i markedene for terminering av tale i mobilnett fremgår det at myndighetene har sett virkemiddelbruken i sammenheng med ønsket om å

legge til rette for duplisering av infrastruktur og bærekraftig konkurranse i markedet for tilgang og originering i mobilnett (tidligere marked 15). Reguleringen av marked 15 har på denne bakgrunn tatt utgangspunkt i den såkalte investeringsstigeorien¹⁵.

90. I PTs vedtak 8. mai 2007 i tidligere marked 16 (nå marked 7) uttaler tilsynet at målene om effektivitet og forbrukerhensyn tilsier at også MVNOenes termineringspriser, i likhet med tilbydere med eget radioaksessnettverk, på sikt bør være effektive. Utgangspunktet for PT var således at MVNO-tilbydere over tid ikke bør tillates ekstraordinær fortjenestemargin (superprofitt) på produksjonen av terminering, da dette vil være uheldig ut fra effektivitets- og velferdshensyn.

91. Som det fremgår av PTs vedtak 8. mai 2007, la PT til grunn at bruk av LRIC-modell ville være formålstjenlig for beregning av kostnadsorienterte priser i markedene for mobilterminering. I vedtaket la PT grunn at prisreguleringen skulle gi mulighet for gradvis nedtrapping til effektiv pris.

92. I PTs vedtak 27. september 2010 benyttet PT en oppdatert LRIC-modell ved pristaksregulering av samtlige tilbydere. I tråd med prinsippet om harmonisert regulering ble LRIC-modellen oppdatert med henblikk på å sikre at Kommisjonens (og nå ESAs) anbefaling ble hensyntatt. Endringene i modellen innebar at målet for effektiv pris ble flyttet fra 50 øre/minutt i 2010 til 15 øre/minutt i 2013.

93. Det fremgår av ESAs anbefaling at kostnadsorientering er vurdert som det mest hensiktsmessige virkemiddelet for å bøte på konkurranseproblemet overprising. Videre skriver ESA at tilsynsmyndighetene skal fastsette termineringspriser basert på kostnader for en effektiv operatør, hvilket innebærer at prisene også vil være symmetriske, jf. anbefalingen punkt 1. En slik regulering vil i følge anbefalingen fremme effektivitet, bærekraftig konkurranse og maksimere forbrukervelferd. LRIC anbefales som metode for kostnadsfastsettelse, jf. anbefalingen punkt 2.

94. I følge ESA er det kun kostnadsforskjeller utenfor tilbydernes kontroll som kan gi grunnlag for vedvarende asymmetriske termineringspriser, for eksempel forskjeller i frekvenstillatelser, jf. anbefalingen punkt 9.

95. Anbefalingen åpner imidlertid for at prisreguleringen kan reflektere at nye tilbydere kan ha høyere enhetskostnader i en oppstartsfase før de oppnår et minstenivå for effektiv drift. Nasjonale tilsynsmyndigheter kan i slike tilfeller tillate nye tilbydere en overgangsperiode på opp til fire år, jf. fortalen punkt 17 og anbefalingen punkt 10.

96. I PTs vedtak 27. september 2010 ble alle tilbydere av terminering av tale i mobilnett pålagt pristaksregulering der PT bl.a. vektla:

- Hensynet til forbrukervelferd og effektiv ressursbruk tilsier at målet for prisreguleringen på sikt bør være at alle tilbydere tilbyr terminering til effektive priser. Termineringsprisene bør baseres på kostnader for en effektiv operatør, hvilket innebærer at prisene vil være symmetriske.
- Ekommyndighetene har i vedtak gitt uttrykk for at et tredje konkurrerende nett er viktig for utviklingen i det norske mobilmarkedet og et sentralt telepolitisk mål.

97. LRIC (Long Run Incremental Cost) ble benyttet som grunnlag for å fastsette effektiv pris. Metoden er anbefalt av EU-kommisjonen og ESA. LRAIC (Long Run Average Incremental Cost), uten påslag av felleskostnader, kostnader til lokalisering av håndsett og

¹⁵ Se PTs vedtak i marked 15 23. januar 2006 kapittel 7.3.

administrasjonskostnader danner grunnlaget for den regulerte termineringsprisen i reguleringsperioden 2011-2013.

98. Vedtakene er påklaget. Samferdselsdepartementets avgjørelse i klagesakene foreligger ikke per dags dato.

99. Ytterligere informasjon om vurderingene som ligger til grunn for prisreguleringen av øvrige tilbydere av terminering av tale i mobilnett fremgår av kapittel 6.4 i PTs vedtak 27. september 2010.

5.4.2 Prisregulering for Lyca

100. Basert på redegjørelsene i kapittel 5.4.1 legger PT til grunn at målsetningene om effektive og symmetriske priser i marked 7 også vil gjelde for reguleringen av Lyca.

101. PT har i vedtak 27. september 2010 identifisert tre aktuelle alternativer for beregning av effektiv pris for en MVNO-tilbyder:

- LRIC-resultatet for nettverksoperatøren som MVNOen har tilgangsavtale med kan legges til grunn i sin helhet. I praksis innebærer dette at kostnadene som MVNOen har ved å tilby terminering skal være identiske med kostnadene til nettverksoperatøren.
- De relevante kostnadene som MVNOen har knyttet til egne nettverkselementer og aktiviteter, kan beregnes. Deretter legges de relevante kostnadene som nettverksoperatøren har utover dette til, dvs. de relevante kostnadene for tjenestene som MVNOen kjøper tilgang til. En slik tilnærming vil avdekke hvorvidt MVNOen har høyere kostnader som følge av lavere trafikkvolum, dvs. om det er vesentlige stordriftsfordeler knyttet til de nettverkselementene som MVNOen selv ivaretar.
- Den faktiske tilgangsprisen i MVNO-avtalen med nettverksoperatøren kan legges til de relevante kostnadene som MVNOen har knyttet til egne nettverkselementer og aktiviteter.

102. PT konkluderte i ovennevnte vedtak at det ikke var hensiktsmessig å inkludere kommersielt fremforhandlede tilgangspriser i den relevante termineringskostnaden. I forbindelse med utviklingen av LRIC-modellen har PT undersøkt hvorvidt MVNOene har slike kostnadsulemper vis-à-vis nettverksoperatøren som nevnt i det andre alternativet ovenfor. Tilsynet har ikke kunnet avdekke høyere kostnader når MVNOene med sitt trafikkvolum står for de relevante MVNO-aktivitetene sammenlignet med når nettverksoperatøren står for de samme aktivitetene. På bakgrunn av dette konkluderte PT med at MVNOene bør reguleres på samme måte som de underliggende nettene de benytter, basert på nettverksoperatøren med høyest LRIC-resultat. PT kan ikke se grunner til å fravike denne konklusjonen ved prisregulering av Lyca.

103. På bakgrunn av PTs investeringsstigetilnærming til regulering av tidligere marked 15 ble MVNO-tilbydere i PTs vedtak 8. mai 2007 forespeilet en periode på tre til fire år med fritak fra krav om effektive priser. TDC og Ventelo har således i en periode kunnet nyte godt av mild prisregulering. I medhold av PTs vedtak 27. september 2010 skal imidlertid begge redusere sine termineringspriser til samme nivå som Telenor og NetCom fra 1. juli 2011.

104. I PTs vedtak i 2007 gir tilsynet uttrykk for at MVNOer kan bidra til infrastrukturbasert konkurranse på to ulike måter, enten ved selv å klatre på investeringsstigen eller ved å kjøpe tjenester fra annen tilbyder som har klatret til et høyere nivå.

105. Lyca har i all hovedsak lokalisert sine nettverkselementer i Storbritannia og har etter PTs skjønn marginale investeringer knyttet til infrastruktur i Norge. Lycas forutsetninger for å

bidra til bærekraftig infrastrukturbasert konkurranse gjennom klatring på investeringsstigen synes derfor å være begrenset. PT kan heller ikke se at Lyca direkte bidrar til infrastrukturbasert konkurranse gjennom kjøp av MVNO-tilgang.

106. Som redegjort for i kapittel 5.4.1, åpner ESAs anbefaling opp for at nye tilbydere på nærmere angitte vilkår kan tillates en høyere termineringspris enn etablerte tilbydere. Som nevnt mener PT at det er grunnlag for å regulere Lyca på samme måte som øvrige aktører med sterk markedsstilling i det relevante markedet. Av dette følger at Lyca ikke vurderes å ha høyere enhetskostnader forbundet med produksjon av terminering enn den nettverksoperatøren som gjennom LRIC-modelleringen fremkommer med høyest kostnad.

107. På bakgrunn av ovenstående anser PT at det ikke er grunnlag for asymmetrisk prisregulering av Lyca og fastsetter maksimalpriser for selskapet som angitt i tabell 3 nedenfor.

	1. juli 2011 - 31. desember 2011	1. januar 2012 - 30. juni 2012	1. juli 2012 - 31. desember 2012	1. januar 2013 - 31. desember 2013
Lyca	0,30	0,30	0,20	0,15

Tabell 3: Maksimalpris per minutt for terminering av tale i Lycamobile Norway Ltd. sitt mobilnett i perioden 1. juli 2011 til 31. desember 2013. Alle priser er oppgitt i NOK (eks. mva).

108. Pristaket gjelder for terminering av tale, uavhengig av om terminering skjer i GSM- eller UMTS-nett. Videre skal prisene for terminering til telefonsvartjenester ikke overstige prisene i tabellen ovenfor.

109. PT tar sikte på å fatte nytt vedtak om prisregulering innen utgangen av denne pristaksperioden. Frem til nytt vedtak blir fattet, skal termineringsprisene til Lyca ikke overstige NOK 0,15 per minutt (inflasjonsjustert).

5.4.3 Godkjenning av priser og inflasjonsjustering

110. Dersom Lyca vil benytte andre priselementer enn pris per minutt (pris per samtale, pris per minutt i peak og off-peak osv.), skal selskapet minst tre måneder før prisendringen legge frem forslag til nye priser og vektorer som prisene skal baseres på. De valgte vektene skal dokumenteres med statistikk fra foregående år. PT vil deretter vurdere forslaget. Om nødvendig kan tilsynet kreve endringer i det fremlagte forslaget før godkjenning dersom PT ikke finner det sannsynliggjort at forslaget er innenfor maksimalpris.

111. Resultatene fra LRIC-modellen er beregnet i reelle priser basert på kroneverdi i 2009. Maksimalprisene er oppgitt i løpende priser frem til 1. januar 2013. PT mener at det er forsvarlig å benytte løpende priser i denne perioden, blant annet fordi det er såpass stort avvik mellom prisene og de beregnede LRIC-kostnadene. Maksimalprisene fra 1. januar 2013 vil bli justert for inflasjon. PT vil senest tre måneder før denne siste prisendringen spesifisere justeringsfaktoren.

5.4.4 Prisene for samtrafikktilknytning

112. I utgangspunktet skal prisene for samtrafikktilknytning (trafikkapasitet og annet) settes etter kommersielle forhandlinger mellom partene. Lyca har både insentiv og mulighet til å ta overpris for denne typen produkter. PT ser derfor behov for at også disse prisene er regulert og pålegger Lyca krav om at prisene for samtrafikktilknytning skal være rimelige.

113. Hva som kan anses som en rimelig pris, vil måtte avgjøres ut fra den enkelte sak. Om nødvendig, for eksempel dersom det i fremtiden oppstår tilfeller hvor forhandlinger ikke fører frem eller PT mottar klagesaker, vil PT vurdere om den konkrete prisen er rimelig. Faktiske kostnader knyttet til samtrafikktilknytning vil være sentralt i en slik vurdering.

5.4.5 Nærmere om antatte konsekvenser av prisreguleringen

114. PT vurderer her de samlede konsekvensene for henholdsvis eksisterende tilbydere, nye tilbydere og sluttbrukere i mobil- og fasttelefonmarkedene.

115. Datagrunnlaget for å estimere framtidig trafikkstrømmer for Lyca er begrenset ettersom selskapet har tilbudt tjenester i Norge i mindre enn et år. PT har imidlertid kjennskap til trafikkstrømmer i Lycas mobilnett i denne første perioden. Tilsynet har med utgangspunkt i disse trafikkstrømmene vurdert effekter av prisreguleringen for Lyca. Trafikkstrømmene i 2010 viser en ubalanse mellom inngående og utgående samtaler hvor omtrent **U. off.** [] av trafikken i Lycas nett er terminerende minutter mens i overkant av **u.off.** [] er originerende minutter som altså termineres i andre operatørens nettverk. Den lave andelen av terminerende trafikk i Lycas nett vil redusere den negative økonomiske effekten av lavere termineringspris hos Lyca. Selskapet vil samtidig nyte godt av lavere varekostnader som følge av reduserte termineringspriser hos øvrige regulerte tilbydere.

116. Prisreguleringen som fastsetter at Lycas priser skal reguleres ned på et lavere nivå vil bidra til at både eksisterende og nye tilbydere får lavere varekostnad for ekstern terminering. For nye tilbydere vil dette bidra til reduserte etableringsbarrierer.

117. Prisregulering basert på kostnadsorientering forventes å bidra til mer effektiv bruk av ressurser. I PTs vedtak 27. september 2010 er det redegjort for at reduserte termineringspriser forventes å gi økt forbrukervelferd ved reduserte sluttbrukerpriser for å ringe fra fastnett til mobilnett. I nevnte vedtak har PT påpekt at det er usikkerheter knyttet til hvilken effekt pristak vil ha på utviklingen i sluttbrukerpriser for samtaler mellom de ulike mobilnettene. PT fastholder likevel at en eventuell rebalansering av sluttbrukerpriser hvor trafikkstrømmene mellom mobil- og fastnett og mellom ulike mobilnett i større grad reflekterer underliggende kostnader, vil gi en mer samfunnsøkonomisk effektiv prissetting selv om det ikke nødvendigvis leder til prisreduksjon for alle sluttbrukere i et mer kortsiktig perspektiv.

5.5 Vurdering av forholdsmessigheten av de særskilte forpliktelsene

118. PT vurderer i dette kapittelet forholdsmessigheten av den samlede effekten av de særskilte forpliktelsene som pålegges Lyca.

119. PT pålegger Lyca å redusere sine termineringspriser til et effektivt og symmetrisk nivå i løpet av vedtaksperioden. I motsetning til det som tidligere har vært tilfellet for andre MVNOer, tillates ikke Lyca en forholdsvis lang periode med høyere termineringspriser enn øvrige tilbydere. Frem til 2013 tillates imidlertid selskapet, på lik linje med øvrig regulerte tilbydere, å ta en termineringspris som er høyere enn den effektive prisen.

120. Når det gjelder øvrige forpliktelser overfor Lyca, så tilsvarer disse forpliktelsene som er pålagt TDC og Ventelo.

121. PT anser at reguleringen av Lyca medfører at de samlede forpliktelsene for selskapet vil kunne representere en relativt tung regulatorisk byrde. For å sikre effektiv ressursbruk og hindre uheldig konkurransevridning over tid, mener PT like fullt at det vil være forholdsmessig å pålegge samtlige av disse forpliktelsene.

122. At den samlede effekten blir forholdsvis byrdefull for Lyca, kan ikke tillegges avgjørende vekt så lenge det ikke finnes alternative former for regulering som er bedre egnet til å gi et tilfredsstillende resultat. PT har ikke kunnet identifisere slike forhold og mener således at den samlede effekten av virkemidlene er forholdsmessig.

6 Ileggelse av særskilte forpliktelser

123. På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor, har PT konkludert med at Lycamobile Norway Ltd. som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i eget mobilnett bør underlegges flere særskilte forpliktelser. I dette kapittelet redegjør PT for det konkrete innholdet i disse forpliktelsene.

124. PT pålegger Lycamobile Norway Ltd. følgende særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i sitt mobilnett:

6.1 Samtrafikk

125. Etersom Lycamobile Norway Ltd. utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i mobilnett, vil selskapet ha plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk, jf. ekomloven § 4-2 tredje ledd.

126. Med hjemmel i ekomloven § 4-1 pålegger PT Lycamobile Norway Ltd. å slutføre forhandlinger om å inngå eller endre avtale om terminering i sitt mobilnett uten ugrunnet opphold. Lycamobile Norway Ltd. plikter på forespørsel fra den anmodende part å dokumentere overfor denne tidsbruken i forbindelse med de relevante avtaleforhandlingene. PT skal motta kopi av den aktuelle dokumentasjonen. Dokumentasjonsplikten gjelder likevel ikke dersom forespørselen ble fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet.

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

6.2 Offentliggjøring

128. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 tredje og fjerde ledd pålegger PT Lycamobile Norway Ltd. å offentliggjøre sine priser for terminering i mobilnett. Publisering på eget nettsted anses som en tilfredsstillende metode for offentliggjøring. Standardpriser og eventuelle rabatter med tilhørende kriterier skal fremgå.

129. Med hjemmel i ekomloven § 4-6 første jf. fjerde ledd pålegger PT Lycamobile Norway Ltd. å gi forhåndsvarsel til andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud senest to måneder før de gjennomføres.

130. Med hjemmel i ekomloven § 10-3 pålegges Lycamobile Norway Ltd. å sende PT kopi av avtaler med andre enn Telenor ASA og NetCom AS knyttet til terminering i mobilnett. Oversendelse til PT skal skje uten ugrunnet opphold og senest to uker etter signering. Lycamobile Norway Ltd. plikter videre å underrette PT om endringer i avtalene. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i.

PT skal informeres om endringer i samtrafikkavtalen knyttet til terminering senest to måneder før de gjennomføres.

6.3 Prisregulering

131. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegges Lycamobile Norway Ltd. å fastsette pris for terminering av tale i mobilnett i henhold til tabell 4 nedenfor.

	1. juli 2011 - 31. desember 2011	1. januar 2012 - 30. juni 2012	1. juli 2012 - 31. desember 2012	1. januar 2013 - 31. desember 2013
Lyca	0,30	0,30	0,20	0,15

Tabell 4: Maksimalpris per minutt for terminering av tale i Lycamobile Norway Ltd. sitt mobilnett i perioden 1. juli 2011 til 31. desember 2013. Alle priser er oppgitt i NOK (eks. mva).

132. Prisene gjelder for terminering av tale, uavhengig av om terminering skjer i GSM- eller UMTS-nett, samt telefonsvartjeneste knyttet til Lycamobile Norway Ltd. sitt mobilnett.

133. Maksimalprisene er oppgitt i løpende priser frem til 1. januar 2013. Maksimalprisene fra 1. januar 2013 vil bli justert for inflasjon. PT vil senest tre måneder før denne siste prisendringen spesifisere justeringsfaktoren.

134. Maksimalprisen gjelder per minutt. Lycamobile Norway Ltd. har anledning til å fastsette sin termineringspris basert på ulike priselementer (pris per samtale, pris per minutt i peak og off-peak og så videre), forutsatt at et vektet gjennomsnitt av de ulike priselementene ikke overstiger maksimalprisen per minutt.

135. Dersom Lycamobile Norway Ltd. velger å fastsette sin termineringspris basert på andre elementer enn pris per minutt, pålegger PT med hjemmel i ekomloven § 10-3 Lycamobile Norway Ltd. å informere PT minst tre måneder før prisendring om forslag til nye priser og vekter som disse skal baseres på. Vektene skal baseres på faktisk trafikkvolum og -mønster i foregående år. Dokumentasjon for vektene skal følge med forslaget.

136. Slike forslag må forhåndsgodkjennes av PT før prisendringer kan iverksettes. PT kan kreve endringer i det fremlagte forslaget før godkjenning dersom PT ikke finner det sannsynliggjort at forslaget er innenfor fastsatt maksimalpris.

137. PT vil kunne fatte nytt vedtak om prisregulering ved utgangen av pristaksperioden, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. Frem til nytt vedtak er fattet, skal prisen ikke overstige NOK 0,15 per minutt (inflasjonsjustert).

138. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 pålegger PT Lycamobile Norway Ltd. å ha rimelige priser for samtrafikktilknytning til mobilnett.

7 Vedtakets virkningstidspunkt

139. Når vedtaket med tilhørende forpliktelsene i markedet for terminering av tale i Lycas mobilnett fattes, vil det tre i kraft umiddelbart.