



→ Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.:
1105805-35-412.1

Vår dato:
18.9.2012

Deres ref.:

Deres dato:

Saksbehandler:
Inger Vollstad

www.npt.no

Oversendelse av klage på PTs vedtak vedrørende anmodning om å endre termineringspriser for Network Norway og Tele2

Vedlagt oversendes klage 27. juni 2012 fra Network Norway AS og Tele2 Norge AS (heretter samlet betegnet som Tele2) med utfyllende begrunnelse datert 16. juli 2012. Klagen gjelder Post- og teletilsynets (PT) vedtak 26. juni 2012 vedrørende anmodning om å endre termineringspriser for Network Norway og Tele2. Klagen er rettidig fremsatt, jf. forvaltningsloven § 29.

1 Bakgrunn

Post- og teletilsynet(PT) fattet vedtak 27. september 2010 om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 7). Vedtakene ble påklaget og Samferdselsdepartementet (SD) fattet vedtak i saken 11. mai 2011. PTs vedtak ble stadfestet med unntak av maksimalprisene for Tele2 og Network Norway. Disse tilbyderne fikk forlenget perioden med asymmetri frem til 1. januar 2013 og fikk også oppjustert maksimalprisene frem til dette tidspunktet. Skjevregulering av termineringspriser skal sikre at selskapene tilføres kapital som tilsvarer investeringssummen av et nettverk som dekker 75 % av Norges befolkning.

SDs vedtak 11. mai gir hjemmelsgrunnlag for å omgjøre gjeldende regulering dersom nærmere vilkår er oppfylt. Tele2 anmodet i brev 19. september 2011 SD om en forlenget periode med asymmetrisk prisregulering knyttet til behov for utbygging av et landsdekkende nettverk og ba SD på denne bakgrunn omgjøre gjeldende regulering. Departementet oversendte saken til PT for videre behandling 25. november 2011.

PT har i vedtak 26. juni konkludert med at anmodningen ikke etterkommes. Forut for PTs vedtak mottok tilsynet i flere runder kommentarer fra Tele2 og andre berørte aktører.

Vedlegg 1:	TDCs kommentarer, 4. januar 2012.
Vedlegg 2:	Telenors kommentarer, 4. januar 2012.
Vedlegg 3:	TeliaSoneras kommentarer 4. januar 2012.
Vedlegg 4:	Ventelos kommentarer, 4. januar 2012.
Vedlegg 5:	Rapport fra Tommy Staahl Gabrielsen, 31. januar 2012.
Vedlegg 6:	Brev fra Tele2, 16. mars 2012.
Vedlegg 7:	Rapport fra CSMG, mars 2012.
Vedlegg 8:	Brev fra Telenor, 11. mai 2012
Vedlegg 9:	Rapport fra Tommy Staahl Gabrielsen, 9. mai 2012.

Vedlegg 10	Brev fra Tele2, 6. juni 2012.
Vedlegg 11	Rapport fra CSMG, mai 2012.
Vedlegg 12	Brev fra Telenor, 19. juni 2012.
Vedlegg 13:	PTs vedtak 26. juni 2012.

Tele2 påklaget 27. juni 2012 PTs vedtak. I brev 16. juli 2012 ga Tele2 utfyllende begrunnelse for klagen.

Vedlegg 14:	Tele2s klage 27. juni 2012.
Vedlegg 15:	Tele2s brev 16. juli 2012.

I henhold til forvaltningsloven § 33, jf. kapittel IV og V samt Samferdselsdepartementets "Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Post- og teletilsynet etter Ekomloven" nr. 2 og 3 ble berørte tilbydere varslet om klagen på vedtaket. Klagen ble også lagt ut på PTs hjemmeside 8. august 2012. Partene fikk 3 ukers frist til å kommentere klagen.

PT har ved fristens utløp mottatt kommentarer fra Telenor og TeliaSonera til klagen.

Vedlegg 16:	Brev 29. august 2012 fra Telenor.
Vedlegg 17:	Brev 17. august 2012 fra Simonsen Advokatfirma på vegne av TeliaSonera.

2 Generelt om klagen

Tele2 mener PT har lagt feil rettsanvendelse og faktum til grunn i vedtaket. Videre mener Tele2 at PTs skjønnsutøvelse lider av mangler som gir et resultat i strid med ekomlovens formål. Disse forholdene har påvirket vedtakets innhold, og Tele2 ber derfor om at SD omgjør pristaksreguleringen i vedtak 11. mai 2011 i tråd med tidligere anmodning. I tillegg anmoder Tele2 om at departementet fastsetter et styringsmål for påfølgende reguleringsperioder som PT må følge ved pristaksregulering i neste periode.

PT oppsummerer nedenfor hovedpunktene i Tele2s klage og gir sin vurdering av hvert punkt. Selve klagen av 27. juni 2012 er kort begrunnet, og mer utfyllende begrunnelse finnes i brev av 16. juli 2012. PT vil i det følgende i hovedsak referere til Tele2s anførsler i brev av 16. juli. Angitte sidenummer nedenfor refererer til dette brevet.

3 Tele2 må ha høyere dekning enn 75 prosent for å være konkurransedyktig

3.1 PT må ta hensyn til dynamisk effektivitet

Tele2 (side 7-8) viser til at PT flere ganger refererer til begrepet "statisk effektivitetsperspektiv" når tilsynet slår fast at det ikke vil være en optimal ressursutnyttelse å etablere et landsdekkende tredje nett. Dette innebærer at PT isolert sett ser på kostnadseffekten av duplisering av nett og fokuserer på hva som kostnadmessig er optimalt samfunnsøkonomisk. Tele2s hovedinnvending er at PT med dette ensidig baserer seg på en snever vurdering av kostnadene ved å eie eget nett sammenholdt med kostnadene ved å leie. Med sin statiske tilnærming ser PT bort fra et helt sentralt forhold i saken, hensynet til dynamisk effektivitet.

Tele2 mener en dynamisk innfallsvinkel må ta utgangspunkt i at en tredje aktørs effekt på konkurransesituasjonen først får en dynamisk effekt når aktøren er uavhengig av Telenor og NetCom. Så lenge Tele2 er avhengig av å kjøpe tilgang, har ikke Tele2 uavhengighet nok til å utløse dynamisk konkurranse. Selv med en regulering i marked 15, vil alltid Tele2 ha høyere kostnader i og med at leiekostnadene er høyere enn de to landsdekkende netteierens marginalkostnader.

PTs vurdering

PT finner det nødvendig å innlede vurderingene av anførselene på dette punktet med å gjengi tilsynets forståelse av de to ulike effektivitetsbegrepene. Statisk effektivitet innebærer effektiv utnyttelse av de tilgjengelige ressurser til relevant tjenesteproduksjon på et gitt tidspunkt eller i en gitt periode. Dynamisk effektivitet innebærer at det frembringes samfunnsøkonomisk ønskelige endringer eller innovasjoner i produksjon og omsetning av de relevante tjenester, i form av nye produkter og tjenester eller i fremstillingen av disse gjennom ny teknologi, nye organisasjonsformer eller lignende. Dynamisk effektivitet fanger med andre ord opp effektivitet i ressursbruken over tid, eller i et mer langsiktig perspektiv.

Hensynet til dynamisk effektivitet står sentralt i PTs regulering av tilgangs- og origineringsmarkedet (marked 15) hvor duplisering av infrastruktur er ansett som mulig. PT har lagt til grunn at prinsipp 3 (virkemiddelbruk skal støtte mulige infrastrukturinvesteringer) er grunnleggende for valg av virkemidler ved regulering av marked 15¹. For reguleringen av marked 7 er imidlertid utgangspunktet at duplisering av infrastruktur ikke vil bøte på konkurranseproblemene i markedet, og således bør virkemiddelbruken som et utgangspunkt følge prinsipp 2 (forbrukernes interesser skal ivaretas ved å utnytte eksisterende infrastruktur best mulig). Virkemiddelbruken i disse markedene sees imidlertid i sammenheng og virkemidler i marked 7 skal ikke vanskeliggjøre etablering i marked 15. På denne bakgrunn har PT blant annet lagt opp til et regime hvor nye aktører får nytte godt av merinntekter fra asymmetriske termineringspriser, til tross for at dette innebærer at etablerte tilbydere og deres sluttbrukere subsidierer de nye aktørene. Formålet med å tillate en tidsbegrenset periode med høyere termineringspriser for nye aktører har nettopp vært at disse kan oppnå tilsvarende skalafordeler som de etablerte aktørene og der igjennom bidra til lavere priser og økt innovasjon på lengre sikt (dynamisk effektivitet).

Dynamisk effektivitet og velferdseffekter av økt konkurranse er i denne saken blant annet belyst gjennom Tele2/CSMG sin velferdsanalyse. Modellen som er benyttet, har imidlertid i flere runder vist seg ikke å være tilstrekkelig robust. Både beregninger fra Telenor og senere beregninger fra Tele2 har synliggjort svakheter ved modellresultatene. PT anser at det er utfordrende å kalkulere dynamiske gevinster av en gitt dekningsgrad for et tredje mobilnettverk i Norge. Usikkerhet knyttet til fremtidig tilgangsvilkår og hva som vil utgjøre de viktigste konkurranseparameterne fremover gjør at det ikke er noen klar sammenheng mellom resultater som vil kunne oppnås i et dynamisk effektivitetsperspektiv og graden av egen versus leid infrastruktur som den nye aktøren benytter. Det man i større grad kan si noe sikkert om er kostnadene forbundet med å bygge ut og drifte et gitt omfang infrastruktur og hvilke enhetskostnader for tjenesteproduksjon som kan forventes, gitt realistiske framskrivninger av trafikkvolum. PT har i denne saken valgt å ta utgangspunkt i en analyse av faktiske forhold ved de norske mobilnettene, noe som PT mener gir mer robuste resultater enn hva en omfattende samfunnsøkonomisk analyse ville gitt.

Resultatene fra nettverksanalysen, sammenholdt med manglende robusthet av de forelagte samfunnsøkonomiske analysene og faktorer som indikerer at Tele2 har bedriftsøkonomiske insentiver til å fortsette nettutbyggingen uten subsidiering fra asymmetriske termineringspriser, bidro til at PT avslø anmodningen.

I tillegg er ikke PT enig i at Tele2 nødvendigvis må være helt uavhengig av Telenor eller NetCom for å kunne bidra til konkurranse i et dynamisk perspektiv. Flere forhold tilsier at en aktør med 75 prosent dekning og som per i dag har 19 prosent markedsandel har gode forutsetninger for å være konkurransedyktig i sluttbrukermarkedet og en viktig bidragsyter for konkurranse også i et dynamisk perspektiv. Tjenesteutvikling og innovasjon skjer både på sluttbrukernivå og på nettverksnivå, og trenger således ikke være begrenset av at selskapet ikke dekker de siste områdene av befolkningen selv. De siste årene er det også mye som tyder på at graden av innovasjon i form av nye innholdstjenester, grensesnitt og prismodeller, har vært vel så stor på sluttbrukernivå som på nettverksnivå. Betydningen av at selskapet i enkelte områder av landet ikke

¹ Jf. «Prinsipper for anvendelse av virkemidler på tilbydere med sterk markedsstilling» samt vedtak i marked 15 5. august 2010.

står overfor egne marginalkostnader, vil dessuten reduseres i takt med videre utbygging, hvilket det synes som at Tele2 har insentiver til.

3.2 PT fokuserer ensidig på produksjonskostnader i eget nett sammenholdt med kostnader ved å leie kapasitet i andre nett

Tele2 (side 8-9) viser til punkt 109 i PTs vedtak og mener at PT definerer formålet med analysen for snevert. Det eneste sentrale for PT er å unngå dupliseringskostnader og å sikre lave enhetskostnader. Etter Tele2s mening vil en tredje, uavhengig aktør disiplinere andre aktører slik at man får en mer aggressiv pris- og kvalitetskonkurranse, og det er avveiningen mellom konkurranse og kostnad som bør være fokus.

Videre mener Tele 2 at PT ikke i særlig grad har vurdert hvorvidt tilgangsavtaler har andre effekter enn å definere bruksavhengige kostnader. Det er blant annet også relevant å vurdere i hvilken grad innelåsende forpliktelser om eksklusivitet og volum er konkurransebegrensende. PT har også utelatt sentrale tema som påvirker konkurransen i sluttbrukermarkedet. Det er bl.a. naturlig å vurdere Telenors markedsføringskampanjer, utviklingen i datatjenester og Telenors og NetComs posisjonering for å oppnå førstetrekkefordeler ved etablering av kunder med mobilt bredbånd.

PTs vurdering

PT deler Tele2s syn på at sterkere pris- og kvalitetskonkurranse kan gi positive velferdsgevinster. PT har imidlertid funnet at Tele2s forsøk på å konkretisere størrelsen på disse gevinstene er beheftet med usikkerhet. Det er heller ikke åpenbart hvor nær sammenheng det er mellom velferdsgevinster og dekningsgraden til det tredje nettverket utover 75 prosent. Ved å legge til grunn resultater fra søk på Telepriser.no, fremkommer det at det i stor grad er videreselgerne, og ikke nettverksoperatørene, som har ledet priskonkurransen i sluttbrukermarkedet.

I denne saken er det ikke bare en avveining mellom konkurranse og kostnad, men også *hvem* som skal bære kostnaden. PT mener blant annet på bakgrunn av manglende robusthet i Tele2s dokumentasjon av hvordan økt utbygging av et tredje mobilnett bidrar til økte velferdseffekter, at vurderingen av eventuell videreføring av asymmetriske termineringspriser best kan baseres på den tilnærmingen som PT har valgt i vedtaket.

Når det gjelder effektene av innelåsende forpliktelser i tilgangsavtaler, viser PT til vedtakets kapittel 5.2.9 hvor blant annet eksklusivitetsklausulen i Network Norways avtale er vurdert. PT mener videre at flere av forholdene som Tele2 viser til av betydning for konkurransen i sluttbrukermarkedet, er vurdert i vedtakets kapittel 5.3.2 om Marginskvis ved tilbud av fastprisabonnement. Telenors markedsføringskampanjer knytter seg også i stor grad til fastpris på mobilt bredbånd.

PT har for øvrig ikke gjennomført en full analyse av marked 15, ref. vedtakets punkt 122, hvor det blant annet fremkommer at konkurranseanalysen i dette vedtaket har et annet formål enn en fullstendig marked 15-analyse. PT har avgrenset denne analysen til det som er nødvendig for å gjøre en konkret vurdering av de sentrale momenter som eventuelt kunne gi grunnlag for omgjøring av gjeldende vedtak i marked 7. Det vil således kunne være forhold som naturlig vil inngå i en full markedsanalyse av marked 15, som i mindre grad er vurdert i denne sammenheng.

3.3 PT feilvurderer betydningen av antall aktører for konkurransen

Tele2 (side 9) viser til punkt 135 i PTs vedtak der PT har skrevet at det med to aktører kan være mulig å oppnå tilnærmet samme resultat som ved perfekt konkurranse. Etter Tele2s mening finnes det ingen empirisk støtte for at et duopol er å anse som perfekt konkurranse. PTs utsagn er svært overraskende og synes å avvike fra alminnelige konkurranserettslige prinsipper. PTs utsagn er også inkonsistent med PTs egne konklusjoner i konkurranseanalysen.

PTs vurdering

PT ser ikke behov for å kommentere dette utdraget i særlig grad, da Tele2 legger en annen forståelse til grunn enn hva som fremkommer i teksten. At PT på generelt grunnlag skriver at «[...] det **kan** være mulig å oppnå **tilnærmet** samme resultater som ved perfekt konkurranse», er noe annet enn å påstå at «et duopol er å anse som perfekt konkurranse». Det vises i denne sammenheng til SD uttalelse²: «Selv med to aktører i et gitt marked vil det i prinsippet kunne være konkurranse i markedet. Det vil imidlertid bero på en konkret vurdering av markedet hvorvidt det er bærekraftig konkurranse eller ei.»

4 Asymmetrisk regulering er nødvendig for å oppnå utbygging utover 75 prosent

4.1 Bærekraftig utvikling må sikres ved hjelp av regulering

Tele2 (side 10-11) viser til prinsipielle uttalelser i SDs klagevedtak fra 2009 og 2011 og mener at det følger av disse at det er nødvendig med videre asymmetri for å stimulere til å bygge et fullverdig nett. Videre mener Tele2 at uttalelser fra ESA åpner for at asymmetri kan benyttes så lenge det er nødvendig. Når det nå viser seg at utbyggingen må utvides til en dekning over 75 prosent, følger det av føringer i SDs tidligere vedtak at asymmetri kan benyttes som regulatorisk virkemiddel i en periode som anses nødvendig. De materielle vurderingene, herunder formålsvurderinger og regler om at virkemidlene må være effektive, innebærer også at PT må vedta effektive virkemidler. Dette må gå foran de føringer som følger av Kommisjonens og ESAs anbefalinger om regulering av termineringspriser.

Telenor mener i sine kommentarer (kapittel 6) at Tele2 tillegger ESAs uttalelser motsatt betydning av hva som er ment. Telenor viser til uttalelser som er sitert i PTs vedtak punkt 25, og skriver at etter Telenors oppfatning er Tele2s anmodning om utvidet asymmetri akkurat hva ESA er bekymret for, nemlig et forsøk fra Tele2 på å oppnå en utvidet periode og et utvidet omfang av merinntekter fra asymmetriske termineringspriser utover det som er nødvendig.

Telenor skriver også (kapittel 4) at slik selskapet oppfatter departementets vedtak, sier det noe om at når 75 prosent befolkningsdekning er oppnådd, og dersom det da viser seg at dette ikke er tilstrekkelig for å være konkurransedyktig, så vil videre asymmetri kunne vurderes. Telenor påpeker videre at Tele2 ennå ikke har oppnådd 75 prosent befolkningsdekning, og at det ikke foreligger dokumentasjon for at Tele2 ikke vil være konkurransedyktig med 75 prosent befolkningsdekning. Etter Telenor oppfatning er det således ingen forhold som tilsier at det i det hele tatt er grunnlag for å vurdere om Tele2 skal få en utvidet periode med asymmetri.

PTs vurdering

Et sentralt prinsipp for PT i alle vedtak hvor asymmetriske termineringspriser har blitt benyttet for å legge til rette for konkurranse, har vært at dette kun skal benyttes i en oppstartsfase. PT viser for eksempel til vedtaket 8. mai 2007³:

«[...]Jen streng regulering av de nye tilbydernes priser [kan] være uforholdsmessig tyngende. Det kan også gjøre det vanskeligere å nå målet om bærekraftig konkurranse i marked 15. Dette taler for en periode med mildere regulering for tilbydere i en oppstartsfase.»

Prinsippet ble videreført i vedtaket 17. november 2008, se for eksempel vedtakets kapittel 8.4.⁴ og i vedtaket 27. september 2010, kapittel 5.1.⁵ Begrepet «oppstartshjelp» innebærer at

² SDs vedtak 11. mai 201, vedrørende klage på PTs vedtak av 27. september 2010 (marked 7).

³ PT: Vedtak om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedene for terminering av tale i individuelle, offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 16), 8. mai 2007, punkt 235.

myndighetene legger til rette for at aktørene foretar infrastrukturinvesteringer og at nye aktører skal kunne få fotfeste i markedet. PT oppfatter at både tilsynet og SD har hatt en felles forståelse av dette og viser blant annet til at SD understreker følgende i sitt vedtak 11.mai 2011⁶:
«Samferdselsdepartementet ønsker innledningsvis å understreke at asymmetrisk regulering kun skal benyttes i en begrenset periode [...]»

I samme vedtak viser departementet til deres egen uttalelse i 2009-vedtaket: «på lengre sikt vil det imidlertid ikke være aktuelt å gi særvilkår til nettutbyggerne. Det vil da avhenge av det tredje nettets konkurransekraft i seg selv om den videre utbyggingen vil sikres».

PT er således av den oppfatning at de de prinsipielle uttalelsene ikke innebærer at myndighetene skal sikre fullfinansiering av et nett med nasjonal dekning, selv om Tele2 mener dette er nødvendig.

Myndighetene har vedtatt at merinntekter fra terminering skal dekke utbyggingskostnadene for ett nett med 75 prosent befolkningsdekning. PT mener at denne avgjørelsen var i tråd med de prinsipielle føringene om «oppstartshjelp» som er lagt både av SD og PT, samtidig innebærer beslutningen etter PTs syn at tilstrekkelig «oppstartshjelp» i form av asymmetriske termineringspriser nå er gitt.

Da ESA ved notifisering av PTs siste vedtak i marked 7⁷, skrev at «*additional income obtained through termination rates should not go beyond what is necessary*», må dette også sees i sammenheng med oppstartshjelp ("entry assistance"). PT viser også til at ESA uttrykte bekymring for at nye netteiere ville forsøke å utvide perioden og omfanget av asymmetri.

Tele2 viser videre til at ekomlovens formålsvurderinger må gå foran de anbefalinger som er gitt av ESA og Kommisjonen⁸. PT mener først og fremst at ESAs og Kommisjonens anbefalinger ikke er i motstrid med ekomlovens formålsvurderinger. Å følge anbefalingene innebærer således ikke brudd på formålsbestemmelsen i ekomloven. Videre mener PT at gjeldende regulering legger til rette for bærekraftig konkurranse. Slik det er redegjort for i PTs vedtak, mener tilsynet imidlertid at ytterligere bruk av asymmetriske termineringspriser ikke vil være effektiv bruk av samfunnets ressurser og således heller ikke i tråd med formålsvurderingene.

4.2 Ikke grunnlag for å avvise bruk av asymmetri som virkemiddel

Tele2 (side 11-13) mener at det som har vært avgjørende for PTs vurdering av bruken av asymmetri, er at "offentlig styrt subsidiering" kan forstyrre utbyggernes egne kommersielle og dynamiske vurderinger og at regulering vil forstyrre balansen, i tillegg til forhold som vridningstap, forutsigbarhet for andre aktører og regulatoriske kostnader. Tele2 mener myndighetene ikke kan vurdere bruken av asymmetri på en prinsipielt annen måte enn tidligere. PTs nye "hands off"-tilnærming er i strid med regelverket og bryter med etablert praksis både i Norge og i EU/EØS for øvrig. Asymmetriske termineringspriser har blitt benyttet i markeder hvor det er 3-5 etablerte fasilitetsbaserte aktører. PT utelater også å se "subsidieringen" i et større perspektiv, jf. at Telenor og NetCom tidligere har mottatt store merinntekter for terminering.

I lys av tidligere vedtak fra PT og SD i marked 7, fremstår det som et paradigmeskift når PT nå legger til grunn at reguleringen ikke skal forstyrre aktørenes rasjonelle valg knyttet til å bygge

⁴ PT: Vedtak om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedene for terminering av tale i individuelle, offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 16), 17. november 2008, punkt 120

⁵ PT: Vedtak om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedene for terminering av tale i individuelle, offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 17), 27. september 2010, punkt 56

⁶ SD: Klage på Post- og teletilsynets vedtak av 27. september 2010 (marked 7) – vedtak, 11.mai 2011. Side 30

⁷ EFTA Surveillance Authority: Comments pursuant to Article 7 (3) of Directive 2002/21/EC: Notification of draft national measures in the markets for voice call termination on individual mobile networks in Norway (market 7), 22 September 2010.

⁸ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States er likelydende Kommisjonens anbefaling fra 7. mai 2009.

infrastruktur. PTs prinsipielle tilnærming vil i ytterste konsekvens tilsa at PT vil være tilbakeholden med å følge opp særskilte forpliktelser i marked 15 med samme begrunnelse. Dette står i kontrast til PTs egne uttalelser i vedtaket og tidligere utsagn fra både PT og SD, noe som skaper usikkerhet for Tele2. Tele2 mener PT tar et prinsipielt feil standpunkt når PT legger opp til at aktørene skal kunne treffe riktig beslutning om utbyggingsgrad uten å ta hensyn til regulering. Tele2 mener videre at det ikke er korrekt av PT å konkludere med at reguleringen ikke kan benyttes for å sette styringsmål for en bestemt utbyggingsgrad for en nettutbygger og viser til at offentlig regulering allerede brukes aktivt for å styre befolkningsdekningen for mobilnett, for eksempel gjennom utbyggingskrav som settes i frekvenstillatelser.

Telenor viser i sine kommentarer (kapittel 6) til at ingen andre land i EU/EØS har benyttet asymmetriske termineringspriser i det omfang som man har gjort i Norge: «*Både anbefalingen og praksis fra andre land tilsier at myndigheten i Norge så fort som mulig og senest 1. januar 2013 bør avvikle asymmetriske termineringspriser som et virkemiddel for å subsidiere Tele2.*»

TeliaSonera skriver i sine kommentarer at mulighetene til fortsatt bruk av asymmetri er snevret inn i forhold til tidligere og viser til at det i Kommisjonens anbefaling er lagt til grunn at nasjonale tilsynsmyndigheter skal sikre at termineringspriser er fastsatt til et kostnadseffektivt symmetrisk nivå innen 31. desember 2012. Slik TeliaSonera ser det, vil myndighetene således være avskåret fra å utvide subsidieringsordningen i samsvar med anmodningen fra Tele2.

PTs vurdering

Som beskrevet under innstillingens kapittel 4.1, mener PT vurderingene i vedtaket vedrørende bruk av asymmetri ikke er prinsipielt annerledes enn i tidligere vedtak og heller ikke i strid med regelverket. Asymmetriske termineringspriser har vært ment som etableringshjelp i en oppstartsfasen. Den såkalte «hands off»-tilnærmingen skyldes at PT mener Tele2 har fått den nødvendige etableringshjelpen i form av asymmetriske termineringspriser når investeringskostnaden til et nett med 75 prosent befolkningsdekning er dekket av merinntekter fra terminering. Det vises i denne sammenheng også til at ekomloven legger opp til minimumsregulering og at valg av plikter følger i etterkant av en forholdsmessighetsvurdering av måloppnåelse og inngripen.

PT mener således at vedtaket følger etablert regulatorisk praksis både i Norge og EØS for øvrig. Regulatorisk myndigheter i øvrige EØS-land retter seg også etter ESAs og Kommisjonens anbefalinger, og det er ikke kjent for PT at asymmetriske termineringspriser har vært benyttet med en målsetning om å fullfinansiere et landsdekkende nettverk.

Det kan etter PTs mening ikke karakteriseres som et paradigmeskift at tilsynet konkretiserer en forventning om at Tele2 selv skal vurdere den optimale tilpasningen mellom å eie eller å leie infrastruktur og at videre utbygging må baseres på bedriftsøkonomiske insentiver. Disse vurderingene må sees i lys av dagens situasjon, hvor Tele2 og Network Norway er vel etablerte tilbydere med til sammen rundt 19 prosent markedsandel (basert på antall abonnement i sluttbrukermarkedet) og eiere av ett nett som forventes å ha bygd ut 75 prosent befolkningsdekning i løpet av første kvartal 2013.

PTs vurderinger skal ikke tolkes dithen at PT vil være tilbakeholden med å følge opp de særskilte forpliktelsene i marked 15. Gjeldende regulering innebærer tilgangsplikt for nasjonal gjesting til bestemte vilkår. PT følger opp reguleringen på lik linje med annen gjeldende regulering. Tele2 hevder fravær av effektiv regulering kan innebære at Telenor og NetCom indirekte kan redusere utbyggingsgraden gjennom tilgangsvilkårene for nasjonal gjesting. PT mener dette er en problemstilling som best kan bøtes på gjennom reguleringen i marked 15, da det er i dette markedet eventuelle problemer knyttet til utilstrekkelig kjøpermakt har opphav.

PT har ikke konkludert med at regulering ikke kan benyttes for å sette styringsmål i tilknytning til utbyggingsgrad slik Tele2 hevder og viser til at gjeldende regulering i marked 7 er basert på et slikt styringsmål. Tilsynet mener imidlertid at når dette styringsmålet er oppnådd, er det ikke grunnlag for å flytte på målsetningen for å forlenge perioden med asymmetriske priser.

4.3 Asymmetri er nødvendig i tillegg til tilgangsregulering for å etablere et konkurransedyktig tredje nett

Tele2 (side 13-14) mener at asymmetriske termineringspriser er det eneste virkemiddelet som kan sikre forutsigbarhet for å bygge et nett som vil være en fullverdig infrastrukturkonkurrent og dermed sikre bærekraftig konkurranse. PT tar feil når tilsynet legger til grunn at tilgangsregulering kan være et effektivt virkemiddel for å stimulere til videre nettutbygging. Dagens virkemidler i marked 15 er upresise, og PT evner ikke å håndheve reguleringen effektivt.

Videre viser Tele2 til uttalelser i SDs klagevedtak fra 2009 som Tele2 mener gir klare føringer for bruk av asymmetriske termineringspriser som et virkemiddel for å skape bærekraftig konkurranse. Tele2 mener PT har avveket fra disse føringene og lagt til grunn nye vurderinger som ikke er reflektert i SDs tidligere vedtak.

Telenor skriver i sine kommentarer (kapittel 5) at usikkerheten knyttet til investeringer i videre nettutbygging ikke er noe særskilt for Tele2. Øvrige nettoperatører som ICE, NetCom og Telenor står selvfølgelig også overfor stor usikkerhet knyttet til videre utbygging av både eksisterende teknologier som 2G og 3G og investeringer i nye teknologier som 4G. Det forhold at Tele2 har hatt muligheten til å benytte seg av tilgangsformer som nasjonal gjesting og etter all sannsynlighet vil ha denne muligheten i lang tid fremover, uavhengig av regulering eller ikke, er en sikkerhetsmekanisme som reduserer usikkerheten Tele2 står overfor og som er en mulighet som øvrige konkurrenter ikke har.

PTs vurdering

PT mener at på nåværende tidspunkt bør Tele2 ha tilstrekkelige insentiver selv til å fortsette utbyggingen, se PTs vurderinger i innstillingens kapittel 5.2.1. Tilgangsreguleringen i marked 15 skal i større grad fungere som et sikkerhetsnett dersom markedsanalysen avdekker konkurransesvikt.

PT er ikke enig med Tele2 i at tilsynet har avveket fra SDs uttalelser i klagevedtak fra 2009. Som beskrevet under kapittel 4.1 i innstillingen, har Tele2 fått en oppstartsperiode med asymmetriske termineringspriser for å stimulere til bygging av nett. Det fremgår også av uttalelsene fra SD som Tele2 viser til at perioden med høye termineringspriser må ha begrenset varighet, slik PT nå legger opp til.

5 Enkeltstående forhold som har påvirket PTs konklusjon

5.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge dekning utover 85-90 prosent

5.1.1 Kritikk av Cournot-modellen

Tele2 (side 15-16) mener at PT (basert på innspill fra Analysys Mason) kritiserer Cournot-modellen på feil grunnlag. Modellen er et anerkjent verktøy som har blitt brukt av andre tilsynsmyndigheter, herunder Ofcom som har benyttet en Cournot-modell som var utviklet av Analysys Mason. Tele2 mener at antagelsene som er gjort av CSMG, er rimelige og er de samme som ble benyttet i modellen som Analysys Mason utviklet for Ofcom. Det er også andre likheter mellom CSMG og Analysys Masons Cournot-modeller. I lys av likhetene mellom de to konsultantselskapenes analyser, er kritikken fra Analysys Mason overraskende. Etter Tele2s mening kan punktene som tas opp neppe være vesentlige siden de vil stille Analysys Masons tidligere rådgivning overfor Ofcom i et merkelig lys.

Tele2 (side 16) erkjenner at det kan være formålstjenlig å utforske andre alternative modeller, for eksempel Stackelberg, for å bekrefte modellresultatene. En slik modell ville imidlertid ikke endre

konklusjonene i CSMG-rapporten. Det finnes heller ikke eksempler på at Stackelberg-modell har vært brukt til å levere kvantitative vurderinger av mobilmarkeder. PT har heller ikke foretatt noen selvstendig vurdering av om Stackelberg-modellen vil løse de problemer knyttet til differensiering som Analysys Mason kritiserer.

Videre mener Tele2 (side 17) at det er underlig at PT stiller spørsmålsteget ved relevansen av å bruke en teoretisk modell som kun i begrenset grad gjenspeiler virkeligheten og de faktiske markedsforholdene, for å beregne velferdseffekter når PT selv bruker en teoretisk LRIC-modell for å estimere investeringskostnader og optimal nettutbygging.

Tele 2 (side 17-18) viser til at Analysys Mason ikke er enig i at alle tre operatører vil oppnå like markedsandeler hvis Tele2 skulle bygge et landsdekkende nett. Dette står i kontrast til volumprognosene i PTs egen LRIC-modell der man forutsetter 33,3 prosent markedsandel for hver av de tre nettoperatorene på lang sikt. Tele 2 mener historiske markedsandeler viser at Tele2 og Network Norway har vunnet markedsandeler fra Telenor og NetCom, og det er ingen grunn til å anta at Tele2 ikke vil kunne oppnå en tredjedel av markedet dersom selskapet ikke var avhengig av nasjonal gjesting.

Tele2 (side 18) stiller seg også spørrende til PTs kritikk av CSMGs forutsetninger om etterspørselselastisitet. Kritikken er ikke underbygget. CSMG har vist til 11 ulike studier for priselastisitet i sin rapport. PT unnlater også å kommentere at Bjørn Hansen (Telenor) i 2008 forfektet en priselastisitet som er langt høyere enn det CSMG har lagt til grunn.

Telenor har i sine kommentarer (kapittel 3) merket seg at Tele2 og CSMG erkjenner at modellberegningene de har presentert tidligere inneholder flere feil, herunder at CSMGs modell utelater store deler av produsentoverskuddet til Telenor og TeliaSonera. Telenor viser til at de har gjenskapt modellen og kommet til at det samfunnsøkonomiske resultatet er negativt. Telenor peker på at Tele2 har fremlagt nye beregninger uten å ha lagt frem dokumentasjon for dette, og mener dette skaper liten tillit til beregningene. Myndighetene kan derfor ikke forholde seg til de nye beregningene. Etter Telenors oppfatning er forutsetningene som legges inn i modellen og tolkningen av resultatene viktigere enn selve modellvalget. Telenor tilbakeviser (kapittel 6) at Bjørn Hansen har benyttet høyere priselastisitet i sine beregninger av samfunnsøkonomisk tap, og viser til at høyt anslag er -0,65 i rapport fra 2008.

TeliaSonera har i sine kommentarer (kapittel 3.3) registrert uenigheten mellom Tele2 og Telenor om hvorvidt en videre utbygging av det tredje nettverket utover 75 prosent dekning vil være samfunnsøkonomisk lønnsom. TeliaSonera mener at Tele2s beregninger er beheftet med så stor usikkerhet at det kan stilles spørsmål ved om Tele2s anførsler kan tillegges vekt og viser til at det er betydelig sprik mellom Tele2s to ulike beregninger.

PTs vurdering

I den grad konkurransemodeller skal vektlegges ved beslutning om eventuell videre asymmetri, bør slike modeller være representative for situasjonen som skal vurderes, modellen bør gi robuste resultater og modellen bør være transparent. Etter PTs oppfatning oppfyller ikke modellresultatene som presenteres av Tele2 og CSMG de krav til robusthet som myndighetene setter til sine beslutningsgrunnlag. Innspillene fra andre aktører, særlig gjelder dette Telenor, viser at ulike modellforutsetninger påvirker resultatet i betydelig grad. Tele2s oppdaterte beregning som følger av klagen, tydeliggjør nettopp modellens mangel på robusthet ved å fremsette et mulig velferdsoverskudd på 3,7 mrd. kroner. Det nye anslaget er mer enn en halvering av opprinnelig velferdsanalyse som viste et resultat på 8,6 mrd. kroner.

PT har pekt på at det foreligger andre teoretiske tilnærminger, herunder Stackelberg, dersom konkurransemodeller skal legges til grunn for fremtidig regulering av termineringspriser. Tilsynet har imidlertid konkludert med at bruk av kjente data fra Norge for infrastruktur, kapasitet, utnyttelsesgrad og kostnader gir et mer relevant utgangspunkt for myndighetenes vurdering.

PT har i vedtaket pekt på at det er flere grunner til at det kan være usikkert å basere beslutningen om skjevregulering på velferdsanalysen fra Tele2/CSMG. Når Tele2 peker på at Ofcoms vurdering knyttet til frekvensforvaltning er relevant å sammenligne med, vil PT fastholde at vurderingstemaene som ligger til grunn for vedtak 26. juni 2012 avviker fra det som var gjeldene hos Ofcom. I Storbritannia vurderte Ofcom fordeler ved at en ny aktør etablerer seg, og ikke ved at en av de eksisterende aktørene utvider sitt nett. Vurderingstemaene er således vesentlig ulike.

LRIC-modellen som benyttes for å beregne kostnader forbundet med terminering av tale, er bygget på betydelig datainnsamling fra markedsaktørene både i 2005/2006 og i 2008/2009. Aktørspesifikke data er benyttet for å generere aktørspesifikke LRIC-modeller som så er gjort tilgjengelig for den relevante aktøren. Kostnadene i LRIC-modellen er beregnet med utgangspunkt i reelle markedsdata og reell nettverksinfrastruktur, og betraktes således som et robust beslutningsgrunnlag for beregning av kostnader.

PT har imidlertid ikke gjort forsøk på å utvide bruken av modellen til å estimere velferdseffekter, blant annet på bakgrunn av det ville innebære utstrakt bruk av skjønn hva gjelder fremtidig inntekter. Sistnevnte element vil formodentlig være kjent av de selskapene det gjelder. Tele2 har i sin anmodning og etterfølgende korrespondanse ikke fremlagt forretningsplaner som konkretiserer selskapets egne prognoser, og bruker heller ikke egne kostnadsstørrelser i sine beregninger. Selskapet baserer velferdsanalysen på kostnadstall fra LRIC-modellen, kombinert med forventninger om hvordan inntekt per forbruker vil endres over tid. Etter PTs syn viser Tele2s modelltekniske tilnærming at resultatene som fremsettes av selskapet, ikke kan betegnes som robust funderte, fortrinnsvis siden modellresultatene er svært sensitive hva gjelder forutsetninger om marginalkostnad og produsentoverskudd.

PT kan ikke se at ekspertuttalelsene er korrekt gjengitt når Tele2 påstår at Analysys Mason ikke er enige i at alle operatørene vil oppnå like markedsandeler hvis Tele2 skulle bygge et landsdekkende nett. Analysys Mason har pekt på flere forhold som påvirker markedsandeler, både historiske og fremtidige. Tele2 har utelatt fra sine analyser en vurdering av om de ulike aktørers individuelle egenskaper kan være medvirkende årsaker til hvordan markedsandeler fordeles mellom aktørene.

PT viser til at Tele2 har fastsatt priselastisitet på grunnlag utvalgte studier som hevdes å være relevante. I rapporten fra CSMG fremgår det at relevans er identifisert ved å vektlegge studier som fremskriver elastisitet i et lengre tidsperspektiv, og studier som viser hvordan elastisiteten varierer mellom kontantkort og etterbetalt abonnement. Det er verdt å merke seg at ingen av disse studiene er hentet fra Norge eller Skandinavia, og det er heller ikke redegjort for markeds- og produktomfanget i de utvalgte studiene. Sensitivitetsanalysene i CSMGs rapport viser også at modellresultatene synes sensitive, ved at både et høyere og et lavere anslag for priselastisitet gir et netto velferdsoverskudd som er lavere enn resultatet ved bruk av valgt priselastisitet. Etter PTs vurdering indikerer dette at velferdsmodellen ikke er robust.

Når det gjelder Tele2s anførsler om at PT ikke har kommentert at Bjørn Hansen (Telenor) i 2008 forfektet en priselastisitet som er langt høyere enn det CSMG har lagt til grunn, mener PT at Tele2 har beskrevet faktum feil og at det derfor ikke er grunnlag for å kommentere anførselen nærmere. Etter PTs oppfatning er Bjørn Hansens bruk av priselastisitet korrekt gjengitt i kommentarene fra Telenor.

5.1.2 Kritikk av forutsetninger om marginalkostnader

Tele2 (side 18) viser til punkt 228 i vedtaket der PT uttaler at CSMGs forutsetninger om marginalkostnader ikke er korrekt. Videre viser Tele2 til at Analysys Mason har konkludert med at den abonnentavhengige priskomponenten i Telenors avtale om nasjonal gjesting bør utelukkes fra modellen. Tele 2 er ikke enig i dette og mener at begge priskomponentene (abbonentavhengig og trafikkavhengig) må tas med i analysen. De eneste priselementene som det hadde vært naturlig å utelate fra analysen, er de som ikke varierer med abonnenter eller trafikk, for eksempel et fast årlig administrasjonsgebyr.

Telenor (kapittel 3, side 4) påpeker at det ikke er realistisk at Tele2 har en marginalkostnad på 151,60 kroner i snitt per kunde når disse kundene bare har 30 prosent av sin trafikk gjennom nasjonal gjesting. Dermed mener Telenor at det ikke er realistisk at Tele2 kan realisere en gevinst på 56,80 kroner per kunde når de oppnår landsdekning.

PTs vurdering

PT opprettholder sin vurdering i vedtakets kapittel 6.2, at CSMGs forutsetninger om marginalkostnader ikke er korrekt og bidrar til å gi et feilaktig bilde av besparelsene ved å etablere et tredje landsdekkende nettverk.

Både utgangsprisen, basert på ren-LRIC, og prisen det sammenlignes med, prisen i tilgangsavtalen som formodentlig ville ligge nærmere LRAIC+++, blir feil i CSMG sitt regnestykke. Førstnevnte bli feil fordi ren LRIC ikke inkluderer felleskostnader og faste kostnader i nettverket og dermed ikke representerer de reelle kostnadene en mobiloperatør med eget nettverk vil stå overfor i de delene av landet hvor operatøren velger å bygge selv i stedet for å kjøpe tilgang. Sistnevnte blir feil fordi Cournot-modellen kun benytter rene marginalkostnader og prisene i tilgangsavtalene ikke er uttrykk for disse. De teoretiske forutsetningene som ligger til grunn for Cournot modellen benyttes dermed ikke konsekvent i Tele2s analyse. CSMGs tilnærming innebærer at det benyttes en for lav utgangspris samtidig som det forutsettes en for høy alternativ pris. Ved å legge differansen mellom disse til grunn, feilberegnes «overprisen» som betales til Telenor, og påslaget på 200 prosent blir altfor høyt.

PT ønsker å understreke at tilsynet ikke har tatt stilling til hvilken tilgangspris som representerer den relevante marginalkostnaden i tilgangsavtalene med NetCom og Telenor. PTs synspunkt dreier seg utelukkende om at CSMG i sine analyser legger til grunn det «beste fra to verdener» og dermed overestimerer kostnadsbesparelsene ved å rulle ut eget nettverk.

Etter PTs syn er det ingen motstrid mellom å betrakte LRAIC+++ som den relevante kostnadsbasen i denne sammenheng og eventuelt benytte ren LRIC som grunnlag for å regulere termineringsprisene i fremtidige vedtak i marked 7. Markedet for mobil terminering er et tosidig marked hvor samtlige operatører opptrer som både kjøpere og selgere. Dette kan rettferdiggjøre en termineringspris lavere enn LRAIC+++ ettersom ekskluderingen av faste kostnadene (typisk dekningskostnader) samtidig resulterer i en lavere tilgangspris hos samtrafikkpartnerne. Tilgangsmarkedet for nasjonal gjesting er imidlertid et ensidig marked i den forstand at kjøperen ikke samtidig opptrer i rollen som selger og vice versa. I et slikt tilfelle må selgeren få dekket inn både faste og variable kostnader for å være levedyktig over tid. På samme måte må beregninger av de relevante kostnadene og kostnadsbesparelsene ved å etablere og drifte et eget nettverk konsekvent ta hensyn til de faste kostnadene forbundet med å bygge ut dekningsnettverket og felleskostnadene ved å produsere et spekter av tjenester (tale, SMS og data).

5.1.3 Betydningen av andre operatørers profitt

Tele2 (side 18-19) viser til at PT har påpekt at CSMGs rapport ikke har tatt hensyn til Telenor og NetComs produsentoverskudd i velferdsanalysen. PT synes her å støtte seg på innspill fra Telenor om at bortfallet av profitt som skyldes bortfall av inntekter fra nasjonal gjesting, skal tas inn i de samfunnsøkonomiske gevinstvurderingene. Tilsynet velger å se bort fra CSMGs mer generelle analyse under henvisning til at det er usikkerhet knyttet til deler av forutsetningene. Samtidig har PT påpekt at andre analyser nettopp mangler kvantitative estimater vedrørende samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Etter Tele2s mening er CSMGs analyse den mest generelle og minst partielle kvantitative analysen knyttet til bruk av asymmetriske termineringspriser for å stimulere til økt infrastrukturbasert konkurranse i Norge.

Tele2 mener PT har oversett sammenhengen mellom størrelsen på påslaget og størrelsen på produsentoverskudd. Når marginen til Telenor og NetCom reduseres, er det mindre som tapes når

Telenor og NetCom mister trafikk i sine nett. Dermed vil en reduksjon av "uplift" medføre at produsentoverskuddet blir mindre.

Telenor (kapittel 3, side 3) hevder at velferdsanalysen i CSMGs rapport gir feil resultat ved at produsentoverskuddet til Telenor og NetCom utelates. Telenor hevder at en korreksjon av dette leder til et negativt resultat.

PTs vurdering

PT opprettholder at det er riktig å inkludere bortfall av profitt som NetCom og Telenor vil oppleve dersom Tele2 ikke lenger er avhengig av å kjøpe nasjonal gjesting, i det samfunnsøkonomiske regnskapet.

PT er heller ikke enig i at tilsynet overser sammenhengen mellom størrelsen på påslaget og produsentoverskuddet. PT har på det nåværende tidspunkt ikke grunnlag for å si at marginene som NetCom og Telenor oppnår ved å tilby nasjonal gjesting, er uforholdsmessig store. Dersom dette hadde vært tilfellet, ville tilsynet langt på veg vært enig med Tele2 i at reduserte inntekter for produsentene ikke innebærer et velferdstap som det er relevant å inkludere i det samfunnsøkonomiske regnskapet.

PT mener imidlertid at påslaget på 200 prosent, som CSMG anser representerer differansen mellom dagens tilgangspriser og de relevante marginalkostnadene, er beregnet på feil grunnlag og at det er altfor stort, som redegjort for i kapittel 5.1.2 i innstillingen. Dersom man for eksempel sammenligner tilgangsprisene for tale (voice per minute) med resultatene fra LRIC-modellen, ligger prisene svært nær eller under estimatet for LRAIC+++ hos NetCom og Telenor. Dersom prisene ikke i betydelig grad avviker fra de relevante underliggende kostnadene for tale isolert, kan dette tyde på at påslaget som bør legges til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen som CSMG har gjennomført, er nærmere 0 prosent enn 200 prosent. I et slikt tilfelle vil det ikke gi noen positiv velferdseffekt at den taletrafikken som nå håndteres av NetCom og Telenor i stedet flyttes over til Tele2s nettverk fordi sistnevnte også vil stå overfor de samme kostnadene på lang sikt.

5.1.4 Relevansen av PTs nettverksanalyse

Tele2 (side 19-20) påpeker at analysen som er utført av Analysys Mason vedrørende mobilinfrastrukturen i Norge, kun gir et statisk øyeblikksbilde. Dette er ikke en korrekt innfallsvinkel. Størrelsen og kapasiteten i nettverkene bestemmes i et dynamisk perspektiv. Kapasitetsinvesteringer er en kontinuerlig prosess som kan justeres over tid. Ser man på investeringen i et tredje nett i et dynamisk perspektiv, blir dupliseringskostnadene opplagt lavere. Telenor og NetCom ville da tilpasse egen utbygging av kapasitet til Tele2s utrulling slik at overkapasiteten ble mindre på det tidspunkt det tredje nettet sto ferdig.

Med dynamiske og kontinuerlige investeringsbeslutninger vil det kostnadmessig ikke bety så mye hvem som sitter på kapasiteten i nettet i fremtiden. Det vil være dupliseringskostnader forbundet med ekstra master/sites, men kjernenett og andre variable driftskomponenter må være der uansett hvem som drifter nettet. PTs analyse legger til grunn at alle kostnader med å drifte det Tele2 trenger av trafikk hos Telenor/NetCom anses som en dupliseringskostnad. PTs anslag er en grov overestimering siden en tilpasning av Telenor/NetComs kapasitet til en situasjon uten salg av nasjonal gjesting innebærer en dynamisk utfasing av all unødvendig overkapasitet ut over master/sites. Dermed vil dupliseringskostnadene bli langt lavere.

Tele2 (side 20) mener også PT legger feil fakta til grunn når tilsynet skriver at anmodningen dreier seg om en utvidelse av Tele2s 3G-nettverk og at Tele2 ikke har planer om å oppnå nasjonal dekning for 2G på kort sikt.

PTs vurdering

PT har gjennomført en analyse av tilgjengelig kapasitet i de norske mobilnettene, og hvordan kostnadene ved å produsere mobiltjenester endrer seg ved å utvide dekningsnettverket til den

tredje aktøren. Analysen er basert på oppdaterte nettverksdata og kostnadsdata som er innhentet i forbindelse med utvikling og oppdatering av LRIC-modellene. Beregningene benytter også metodikk som er utviklet i LRIC-sammenheng og som har vært på høring blant aktørene i flere omganger. PT har derfor tillit til at analysene utgjør et solid verktøy for å beregne kostnadseffektene av å bygge ut ekstra infrastruktur for å kunne produsere tale, SMS og data. I siste omgang er det kostnadene knyttet til tjenesteproduksjonen som må dekkes inn av inntekter i sluttbrukermarkedet i en situasjon hvor den tredje aktøren ikke lenger har særfordeler av prisregulering.

PT er ikke enig i at analysen kun gir et statisk øyeblikksbilde. For det første undersøker Analysys Mason tre ulike scenarier for tale- og datatrafikk per basestasjon.⁹ I scenariet med høyeste volum er tale- og datatrafikk skalert opp 2,5 ganger sammenlignet med volumene i scenario 1. PT mener derfor at analysene indirekte har tatt høyde for svært stor vekst i tale- og datatrafikk fremover. Analysen viser at selv med svært aggressive forventinger til trafikkvolum per basestasjon, vil det fortsatt være betydelig ledig kapasitet i nettverkene til NetCom og Telenor over hele landet. I så måte har beregningene et fremadskuende perspektiv. Som PT påpeker i kapittel 4.2 i det påklagede vedtaket, er det betydelig usikkerhet knyttet til hvor mye av den fremtidige veksten i datatrafikk som vil gå i 2G/3G nett, og hvor stor andel som vil avlastes med annen teknologi som WiFi-soner og mikroceller. For det andre har Analysys Mason utført sensitivitetsanalyser av hvordan de totale økonomiske kostnadene (TMEC) endrer seg ved et atskillig høyere dataforbruk per abonnent enn det som forutsettes i versjon 7.1a av LRIC-modellen.¹⁰ I 2041 forutsettes det en nær doubling av totalvolumet til 40 mrd. MB. I disse scenariene øker nivået på de totale kostnadene, men kurvene viser fortsatt at det finnes et skjæringspunkt for optimal utrulling av det tredje nettverket et sted mellom 85 prosent og 90 prosent.

For det tredje er kostnadene knyttet til investeringer og drift av det tredje landsdekkende nettverket beregnet i et langtidsperspektiv over perioden fra 2008 og 2041 (capex og opex). Kostnadene er neddiskontert til 2012-verdi ved å benytte den reelle neddiskonteringsrenten i LRIC-modellen (10,7 prosent). Beregningene som PT har gjort tar derfor inn over seg kostnader knyttet til oppdateringer, utskiftninger i nettverket, fornyelse av frekvenstillatelser mv. som vil skje langt inn i fremtiden.

PT er ikke enig med Tele2 i måten selskapet beskriver hvordan kapasitetsinvesteringer kan justeres over tid. Slik PT tidligere har avdekket i forbindelse med LRIC-prosjektene, har investeringene i mobilinfrastruktur i Norge hittil i større grad vært drevet av dekning enn av kapasitetsutvidelser. For å oppnå dekning også utenfor tettbygde strøk, etableres nettverkene i utgangspunktet med en viss restkapasitet. Dette er annerledes enn i mange andre europeiske land, som for eksempel Danmark og Belgia, som har en høyere befolkningstetthet og hvor befolkningen er jevnere fordelt utover landarealet. Dette er hovedårsaken til at tidligere beregninger av ren LRIC i Norge har vist lavere resultater enn i for eksempel Danmark og Belgia. Investeringene som Telenor og NetCom har foretatt i sine dekningsnettverk, er faste og i stor grad irreversible. Selskapene har dermed ikke mulighet til å skalere ned kapasiteten i sine nettverk i samme grad som den tredje nye aktøren som står overfor investeringsbeslutninger i dag, og som ikke har en landsdekkende 2G infrastruktur i bunn når den ruller ut sitt 3G-nettverk. I så fall vil Telenor og NetCom måtte gjøre dette til en høyere kostnad enn den nye aktøren ettersom investeringene som allerede er foretatt i nettverkene er planlagt avskrevet over svært lang tid.

PT er ikke uenig med Tele2 i at det finnes variable driftskomponenter i kjernenettet som NetCom og Telenor kan unngå dersom Tele2 fortsetter å bygge ut egen infrastruktur. Det er likevel viktig å være klar over at størstedelen av kostnadene ved å etablere mobilnettverk er relatert til radionettet og ikke kjernenettet. Kostnader knyttet til å etablere basestasjoner med mottakere/sendere og backhaul for å knytte dem opp mot nærmeste aggregerte punkt i nettet (BSC/RNC), er ikke skalerbare i den grad Tele2 gir inntrykk av.

⁹ Analysys Mason: Investigations into the costs, coverage, capacity and margins of mobile networks in Norway, kapittel 5.2.

¹⁰ Analysys Mason: Investigations into the costs, coverage, capacity and margins of mobile networks in Norway, Annex B.

På bakgrunn av ovennevnte er PT ikke enig med Tele2 i at analysene som Analysys Mason har utført, overestimerer dupliseringskostnadene ved å etablere et landsdekkende tredje nettverk i Norge. Tvert imot mener tilsynet at en videre utrulling av det tredje nettverket utover 90 prosent befolkningsdekning, finansiert gjennom asymmetriske termineringspriser, vil kunne føre til overinvesteringer i mobil infrastruktur i Norge i forhold til trafikkgrunnlaget. En slik overinvestering, som er basert på overføringer fra de øvrige tilbydere og deres sluttbrukere, vil kunne føre til høyere sluttbrukerpriser og/eller lavere innovasjonsgrad i mobilmarkedet på sikt.

PTs oppfatning er at Tele2 ikke vil være i gang med å etablere et landsdekkende 2G-nettverk i den nærmeste fremtid. Denne oppfatningen er basert på den nettverksutrulling Tele2 har foretatt så langt hvor 2G-nettverket er begrenset til de seks største byene. Det er også en forutsetning i LRIC-modellen at med 75 prosent befolkningsdekning vil 2G dekningen være begrenset til 50 prosent av befolkningen i de seks største fylkene.

PT kan uansett ikke se at konklusjonene i de nettverksanalysene som Analysys Mason har utført, vil endre seg dersom det viser seg at Tele2 vil etablere et større 2G-nettverk enn tidligere antatt. Anmodningen fra Tele2 er i hovedsak begrunnet med behovet for å utplassere ytterligere 3G-basestasjoner (NodeB) for å møte etterspørselen etter økte datahastigheter og mobilt bredbånd. Dette er tjenester som ikke kan realiseres i 2G-nettverk.

5.1.5 CSMGs beregninger dokumenterer samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Tele2 (side 21) mener at forholdene som er tatt opp av Telenor i brev av 11. mai og 19. juni 2012 ikke endrer på konklusjonen i CSMGs opprinnelige analyse. CSMG har foretatt en ny beregning som tar hensyn til tre forhold Telenor mener er utelatt. Gitt en slik svært konservativ tilnærming, har CSMG beregnet det samfunnsøkonomiske overskuddet ved et tredje landsdekkende nett til NOK 10,4 milliarder. Dersom man trekker fra det samfunnsøkonomiske tapet, gir dette et netto overskudd på NOK 3,7 milliarder. Resultatet er fortsatt positivt, og dette støtter Tele2s anførsel om at et tredje landsdekkende nett er lønnsomt i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

PTs vurdering

Til denne anførselen viser PT til kapittel 5.1.1 i innstillingen, herunder kommentarene fra Telenor og TeliaSonera og PTs vurderinger. PT mener at Tele2 ikke har frembrakt nye opplysninger som er relevante for PTs vurderinger

5.2 Bedriftsøkonomiske insentiver

5.2.1 Vurdering av bedriftsøkonomiske insentiver

Tele2 (side 22-24) mener at PT viser en manglende forståelse for hva som avgjør bedriftsøkonomiske insentiver til utbygging, og viser til at SD i sitt vedtak helt korrekt peker på at forhold som å kontrollere egen tjenesteproduksjon, forventninger og usikkerhet knyttet til tilgangsvilkår og kvalitet er forhold som påvirker investeringsbeslutningen. Det er ikke nødvendigvis bedriftsøkonomisk lønnsomt å bygge ut et landsdekkende nett. Tele2 har derfor behov for etableringshjelp i form av asymmetriske termineringspriser dersom dekningen skal bli tilstrekkelig stor til at selskapet ikke er avhengig av å kjøpe nasjonal gjesting. Myndighetene må foreta en dynamisk avveining. Skal man oppnå dynamisk konkurranse og høyere dynamisk effektivitet, må Tele2 kunne skru av nasjonal gjesting.

PT baserer seg kun på statiske kostnadsbetraktninger, og dette resulterer i en snever vurdering av om en aktør har bedriftsøkonomisk insentiv til å eie eller leie basert på hva som er billigst.

Tele2 mener det foreligger en reell usikkerhet mht. videre regulering av marked 15, både tidsperspektiv og kvalitet/innhold i reguleringen. Dette må Tele2 forholde seg til når de skal vurdere sine langsiktige nettverksinvesteringer, og Tele2 vil måtte forutsette en estimert høyere avkastning

på sine nettinvesteringer enn de kunne gjort uten slik usikkerhet. Usikkerheten vil bare forsvinne med full egen dekning.

Telenor har i sine kommentarer merket seg at Tele2 i sine utfyllende klagegrunner ikke avviser at en videre utbygging ut over 75 prosent befolkningsdekning kan være bedriftsøkonomisk lønnsomt for selskapet.

PTs vurdering

PT er enig i at det er flere forhold som påvirker investeringsbeslutningen og har i vedtaket pekt på enkelte forhold som tilsynet mener gir grunnlag for å forvente at Tele2 vil fortsette nettutbygging utover 75 prosent. At Tele2 ved utgangen av 2012 har fått finansiert et nett med 75 prosent befolkningsdekning, innebærer blant annet at selskapet har insentiver til å utnytte de stordriftsfordeler som ligger i nettverk og organisasjonen ved videre utbygging. Resultatene fra nettverksanalysen underbygger også dette. Enhetskostnaden for tale, SMS og data er fallende frem til utbyggingen når rundt 87 prosent befolkningsdekning. Faktorene som Tele2 refererer til fra SD sitt vedtak, bør etter PTs vurdering gi ytterligere insentiver til videre utbygging.

Som nevnt i kapittel 3.1 i denne innstillingen, er PT heller ikke nødvendigvis enig i at eneste mulighet for å oppnå det Tele2 omtaler som dynamisk konkurranse, er at Tele2 kommer i en posisjon hvor de kan skru av nasjonal gjesting. PT mener at dynamisk konkurranse innebærer mer enn antall nasjonale nett med tilnærmet lik dekning. Innovasjon og tjenesteutvikling er andre parametere som er viktig i denne sammenheng. Som eier av et nett med 75 prosent befolkningsdekning, er det grunn til å tro at Tele2 kan drive tjenesteutvikling og innovasjon som gjør dem til en reell konkurrent og en bærekraftig aktør i sluttbrukermarkedet.

Til påstanden om at PT kun baserer seg på statiske kostnadsberegninger, vises det til PTs vurderinger i kapittel 5.1.4.

Videre regulering av marked 15 vil avhenge av tre-kriterietest og full markedsanalyse som PT nå har startet opp arbeidet med. Det er således riktig at det knytter seg usikkerhet til utfallet av denne prosessen og hvorvidt markedet fortsatt kvalifiserer for ex-ante regulering. Imidlertid er vurderingen av hvorvidt det behov for videre regulering i marked 15 en grundig og omfattende prosess, hvor blant annet aktørene, Konkurransetilsynet og ESA konsulteres. PT mener derfor at denne prosessen er godt egnet til å identifisere eventuelle konkurranseproblemer og vurdere virkemidler for å bøte på disse.

5.2.2 Mangler ved informasjonen som ligger til grunn for vurdering av bedriftsøkonomisk lønnsomhet

Tele2 (side 24-25) stiller spørsmål ved om LRIC-modellen er egnet som grunnlag for å vurdere bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Modellen er utarbeidet for et annet formål (regulering av termineringspris), og Tele2 kjenner ikke til at en slik modell har vært benyttet til å vurdere bedriftsøkonomiske insentiver. For det andre reflekterer modellen ikke en virkelig forretningscase, og den ser bort fra en rekke kostnadskomponenter som en reell markedsaktør må forholde seg til. For det tredje tar modellen ikke høyde for inntektssiden eller andre forhold som er avgjørende for risikovurderinger knyttet til investering i videre utbygging.

Tele2 mener også at det ikke er grunnlag for å konkludere med at en reduksjon i enhetskostnad automatisk gir et bedriftsøkonomisk insentiv til utbygging. En reell aktør vil bare bygge ut dersom besparelsene er tilstrekkelig store, og PT unnlater å undersøke om de reduserte kostnadene er tilstrekkelig til å motivere videre utbygging.

Videre mener Tele2 at det er sannsynlig at LRIC-modellen ikke gir noe annet svar i dag enn den ville gjort tidligere med tanke på insentiver til utbygging. Dersom PTs resonnementer skulle følges fullt ut, ville det innebære at departementet har tatt feil tidligere når det har lagt til grunn at asymmetriske termineringspriser er nødvendig for å sikre 75 prosent dekning.

PTs vurdering

PT har som nevnt pekt på enkelte forhold som tilsynet mener gir grunnlag for å forvente at Tele2 vil fortsette nettutbygging utover 75 prosent, herunder er fallende enhetskostnader for terminering (basert på LRIC) nevnt som en indikasjon på dette. LRIC-modellen er PTs mest robuste verktøy for kostnadsanalyser, basert på betydelig datainnsamling fra markedsaktørene, og den inneholder som Tele 2 påpeker ikke inntektssiden. PT ser ikke at andre verktøy ville vært bedre egnet eller kunne erstattet denne kostnadsinformasjonen som et bidrag til vurderingen av bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Som nevnt i innstillingens kapittel 5.1.1 har Tele2 ikke fremlagt forretningsplaner som konkretiserer selskapets egne prognoser for inntekter i sluttbrukermarkedet. PT legger til grunn at investeringsbeslutninger blant annet tas med bakgrunn i selskapets egen vurdering av fremtidig inntjening. PT mener dette taler for at Tele2 selv er nærmest til å foreta de kommersielle vurderingene knyttet til videre utbygging utover 75 prosent dekning, og at LRIC-modellen i beste fall kan utnyttes til kostnadsestimering når selskapet utarbeider sine budsjetter og prognoser. Hvor store besparelser som er tilstrekkelige for å motivere Tele2 til videre utbygging, kan etter PTs mening ikke andre enn Tele2 si noe om.

PT er enig i at LRIC-modellen ikke gir noe annet svar i dag enn tidligere med tanke på insentiver til utbygging. Hensynet til dynamisk effektivitet har imidlertid medført at myndighetene har lagt til grunn en mer lempelig regulering i form av asymmetriske termineringspriser for nye tilbydere i etableringsfasen, selv om dette har medført priser langt over det nivå som modellen beregner. Dette viser at myndighetene har hatt en langt bredere tilnærming til regulering av termineringspriser enn kun den rene kostnadsmodellen. Tele2s argumentasjon gir således ikke grunnlag for å hevde at PT mener tidligere regulering av termineringsprisene har vært feil.

5.2.3 Tele2 har ikke besluttet videre utbygging

Tele2 (side 25) mener at det ikke medfører riktighet at selskapets beslutning om å sette i gang tiltak for å legge til rette for videre utbygging viser at man har bedriftsøkonomisk insentiv til investere uavhengig av videre asymmetri. Tele2 har kun besluttet å begynne med forberedende tiltak, ikke utbygging. Dessuten er kostnadene ved de forberedende tiltakene relativt sett minimale i forhold til de totale investeringskostnadene ved å bygge mer enn 75 prosent. Beslutningen kan derfor uansett ikke tillegges vekt.

Telenor skriver i sine kommentarer (kapittel 5) at det at Tele2 ikke har tatt en beslutning om videre utbygging ut over 75 prosent befolkningsdekning, høres rasjonelt ut all den tid det fremdeles gjenstår mye utbygging før selskapet har nådd 75 prosent og selskapet har den alternative muligheten til å kjøpe nasjonal gjesting.

TeliaSonera skriver i sine kommentarer (kapittel 2) at de tidligere har kommentert at det ikke har inntrådt forhold som tilsier behov for å foreta en ny vurdering av spørsmålet om perioden med asymmetrisk prisregulering skal utvides. Tele2 bekrefter dette, jf. Klagen punkt 6.2.4 med overskriften: «*Tele2 har ikke besluttet videre utbygging*».

PTs vurdering

At Tele2 allerede har igangsatt forberedende tiltak for videre nettutbygging, er ikke tillagt vesentlig vekt i vedtaket, men nevnt som et av flere forhold som gir grunnlag for å forvente at Tele2 vil fortsette nettutbyggingen.

På den annen side er PT enig med TeliaSonera i at forutsetningene som ble lagt til grunn i SDs vedtak 2009 og 2011, ikke er vesentlig endret dersom Tele2 likevel ikke har besluttet videre utbygging.

5.2.4 PT setter feilaktig likhetstegn mellom velferdsgevinstens størrelse og bedriftsøkonomiske resultater

Tele2 (side 25-26) stiller spørsmål ved Analysys Masons vurderinger knyttet til at CSMGs beregning av samfunnsøkonomisk gevinst med stor sannsynlighet vil innebære at investeringen er bedriftsøkonomisk lønnsom. Tele2 trekker frem at selskapet uansett fatter investeringsbeslutninger ut fra bedriftsøkonomiske, ikke samfunnsøkonomiske, vurderinger av lønnsomhet.

Telenor skriver i sine kommentarer at de tidligere har vist til at det følger av CSMGs modell at nåverdien av besparelsen Tele2 oppnår ved å gjennomføre en videre utbygging fra 75 prosent til landsdekning er på 7,5 milliarder kroner for Tele2. Tele2 har ikke tilbakevist disse beregningene. Det er inkonsistent og lite troverdig når Tele2 forsøker å gi inntrykk av at det ikke er noen sammenheng mellom samfunnsøkonomiske gevinster og bedriftsøkonomiske gevinster i denne saken.

PTs vurdering

PT har ikke satt likhetstegn mellom velferdsgevinster og bedriftsøkonomiske resultater, men legger til grunn at disse størrelsene har en sammenheng. PT viser til vedtakets kapittel 6 for en generell gjennomgang av denne sammenhengen. For eksempel vil forskjellen mellom tilgangsprisen Tele2 står overfor i dag og marginalkostnaden selskapet vil stå overfor som eier av landsdekkende nett være av betydning i begge sammenhenger. PT er kritiske til CSMGs forutsetninger om marginalkostnad, ref. kapittel 5.1.2 i denne innstillingen, men mener i likhet med Analysys Mason og Telenor at en konsekvent tilnærming fra Tele2 sin side vil innebære at den samme beregningen av differansen må gjøres gjeldende i en bedriftsøkonomisk vurdering. Dersom Tele2 legger til grunn en slik konsekvent tilnærming vil det også innebære at investeringen med stor sannsynlighet er bedriftsøkonomisk lønnsom.

5.3 Andre momenter

5.3.1 Vridningstap

Tele2 (side 26-27) viser til at PT tillegger den absolutte størrelse på vridningstapet vekt. Tele2 mener dette ikke er relevant for vurderingen. PT har sett bort fra det vridningstapet som følger av at kjøpere av nasjonal gjesting må betale en bruksavhengig tilgangspris som klart overgår de kortsiktige marginalkostnadene til NetCom og Telenor. Selve størrelsen på vridningstapet må holdes opp mot den samfunnsøkonomiske gevinsten.

Videre mener Tele2 at usikkerheten PT opplever på dette punktet skyldes at tilsynet ikke ønsker å gjøre en selvstendig vurdering av den samfunnsøkonomiske gevinsten. Hvis PT unnlater å legge til rette for utbygging av et landsdekkende nett selv om dette hadde vært samfunnsøkonomisk lønnsomt, vil dette få langt høyere kostnader for forbrukere og tilbydere på lang sikt enn det kortsiktige vridningstapet. PT har gjort grunnleggende feilvurderinger når tilsynet ikke vurderer de samfunnsøkonomiske tapene som følger av mindre konkurranse uten et tredje landsdekkende nett.

Når det gjelder PTs påstand om at det finnes andre mer effektive måter å oppnå gevinstene på, viser Tele2 til at PT og SD konsekvent har konkludert med at asymmetrisk regulering av termineringsprisene er det eneste virkemiddelet som effektivt stimulerer til utrulling av det tredje mobilnettet. Det finnes heller ikke noen eksempler innen EU/EØS på at andre alternative virkemidler er blitt benyttet til å stimulere mer infrastrukturbasert konkurranse.

PTs vurdering

Tele2 har synliggjort at en overføring gjennom høyere termineringspriser på 2 milliarder kan innebære et vridningstap på 1,6 milliarder. Vridningstapet er basert på en beregning over 20 år, og kan således ikke karakteriseres som kortsiktig. PT har i punkt 253^[1] i vedtaket ikke vært opptatt av den absolutte størrelsen på vridningstapet som sådan, men påpekt at det er en risiko for et stort vridningstap, kombinert med usikkerhet knyttet til samfunnsmessig gevinst. Et modellert velferdsoverskudd er uten tvil komplisert, og PT har påpekt at den analysen som Tele2 har fremlagt ikke kan anses å være robust. PT mener det er en bedre tilnærming å forstå kostnadene og kapasiteten for mobilnettverk i Norge og har derfor tatt utgangspunkt i en slik vurdering.

Reguleringen av mobilmarkedene i Norge er basert på europeisk harmoniserte prinsipper for regulering. Samlet sett anser PT reguleringen av termineringsmarkedene og tilgangsmarkedet som godt egnet til å legge til rette for en effektiv utbygging av et tredje mobilnett i Norge.

PT er ikke enig i at myndighetene konsekvent har konkludert med at asymmetrisk regulering av termineringspriser er det eneste virkemiddelet som effektivt stimulerer utrulling av det tredje mobilnettet. PT har vedtatt å benytte dette virkemiddelet i den grad det er effektivt, men har aldri lagt opp til at merinntekter som følge av asymmetrisk prisregulering skal fullfinansiere et nettverk med 100 prosent befolkningsdekning, og på den måten fritta utbygger enhver finansiell risiko. Tvert i mot er det etter PTs mening fornuftig å overlate risikovurdering og finansielle tilpasninger til utbygger, slik at utbygger selv kan optimalisere ressursbruk på en måte som sikrer effektivitet. PT kjenner heller ikke til at andre lands myndigheter har benyttet asymmetriske termineringspriser for å sikre full finansiering av et landsdekkende nett. PT har konsekvent lagt opp til glidebane som ivaretar formålet om at asymmetri skal benyttes i en begrenset tidsperiode, og bare så lenge det er nødvendig.

Videre til anførselene om andre virkemidler viser PT til at både SDs og PTs prinsipielle tilnærming harmoniserer med ESAs kommentarer om at perioden med asymmetriske termineringspriser må begrenses, og at merinntekter ikke må overstige det som er nødvendig, jf. også PTs vurderinger i kapittel 4.1. Tele2s anmodning innebærer økt bruk av at skjevregulering, altså en uønsket utvikling. Forøvrig er det relevant å vise til at infrastrukturbygging med fokus på dekning kan sikres gjennom frekvenstildelinger. I forbindelse med tildeling av 800 MHz-tillatelsene i Norge har SD bedt om høringsinnspill^[2] på tre ulike metoder for å sikre befolkningsmessig dekning. På denne måten er det mulig å stimulere til økt utrulling av mobilnettverk.

5.3.2 Insentiver til optimal tilpasning

Tele2 (side 27) påpeker at PT legger vekt på at asymmetriske termineringspriser skader aktørenes insentiver til optimal tilpasning. Det samme argumentet kan anvendes som kritikk mot tilgangsreguleringen. Tele2 kan heller ikke se at PT har dokumentert påstanden om at "subsidiert" over tid kan fortrenge mer effektive løsninger. Det fremgår heller ikke hvor lang tid som er skadelig eller hvilke effektive løsninger PT mener er aktuelle.

PTs vurdering

I vedtakene for termineringsmarkedene har myndighetene gjennomgående vektlagt at asymmetriske priser som virkemiddel skal virke kun i en begrenset periode. Under forholdsmessighetsvurderingene i relevante vedtak er det redegjort for at virkemiddelet både har positive og negative effekter. Virkemiddelet bidrar på den ene siden til at nye aktører kan etablere seg, men kan samtidig ha konkurranseskadelige effekter ved at aktørenes beslutninger og atferd påvirkes negativt. Blant annet kan asymmetrisk prisregulering påvirke investeringsevne og vilje til

^[1] Vedtak 26. juni 2012, punkt 253, fotnote 78: Ved en inkurie er referansen i fotnoten ikke korrekt. Fotnote 78 skal vise til «Analysys Mason: Expert opinion on CSMG's calculation of the benefit of lower costs for Tele2 due to the roll-out of a full national network in Norway, 25. June 2012, footnote 5.

^[2] http://www.regjeringen.no/Upload/SD/Vedlegg/Telekommunikasjon/Hoering_800mhz/hdok_900-800_mhz.pdf

etablerte nettilbydere. En annen skadevirkning er at aktørene som nyter godt av skjevreguleringen i en lengre periode, i mindre grad eksponeres for krav til effektiv drift som ellers ville vært gjeldende i velfungerende markeder. Reguleringen av termineringsmarkedene er balansert mot reguleringen i tilgangsmarkedet (marked 15). Bruk av asymmetriske priser er vurdert som effektivt i perioden frem til Tele2 har fått dekket investeringssummen av et nettverk med 75 prosent befolkningsdekning. På dette stadiet mener PT at netteier har tilstrekkelige insentiver til å fortsette utbyggingen ved privat finansiering. Den samfunnsøkonomiske gevinsten av økt konkurranse blir således større enn dersom utbyggingen finansieres ved videreføring av asymmetriske termineringspriser, herunder iberegnet vridningstap.

5.3.3 Forutsigbarhet for aktørene

Tele2 (side 27-28) viser til at PT baserer vedtaket på at en endring av de pålagte termineringsprisene vil skade forutsigbarheten for andre aktører. Tele2 mener det ikke kan komme som en overraskelse på verken PT eller andre aktører at reguleringen revideres når vilkåret for endring som SD har fastsatt i sitt klagevedtak 11. mai 2011, er oppfylt. Når PT har konkludert med at en utbygging på 75 prosent ikke er konkurransedyktig, følger det av SDs tidligere vedtak at videre asymmetri er påregnelig.

Telenor (kapittel 4, side 5) mener at Tele2 forsøker å skape en oppfatning av at SD har ment at dersom 75 prosent dekning ikke er tilstrekkelig for at Tele2 skal være konkurransedyktig, så er Tele2 automatisk berettiget til en utvidet periode med asymmetriske termineringspriser. Telenor viser til at eventuelt videreført asymmetri kan vurderes. Telenor mener at så lenge Tele2 ikke har oppnådd 75 prosent dekning og at det heller ikke foreligger dokumentasjon på at Tele2 ikke er konkurransedyktig, er det ingen forhold som tilsier at forlenget skjevregulering skal fortsette.

TeliaSonera (kapittel 3, side 5) fastholder at det ikke har intrådt forhold som tilsier at Tele2 må bygge nett med større dekning.

PTs vurdering

Som følge av PTs vedtak 27. september 2010 og SD etterfølgende klagevedtak 11. mai 2011 har berørte aktører forholdt seg til at spørsmålet om eventuell videre asymmetri ikke var gjenstand for vurdering før første faste av utbyggingen var gjennomført. I kommentarer til anmodning om forlenget asymmetri fremsetter både Telenor og TeliaSonera at Tele2 først må bygge nettverk med 75 prosent befolkningsdekning før en ny vurdering av eventuell forlenget periode med asymmetri kan gjøres. Dette er et uttrykk for at aktørene ikke har forventet at reguleringen skal revideres i inneværende reguleringsperiode.

5.3.4 Regulatoriske kostnader mm.

Tele2 (side 28-29) viser til at PT har vektlagt at de regulatoriske kostnadene er økende. Selskapet er ikke enig i dette og mener de regulatoriske kostnadene ved asymmetrisk regulering er minimale både for myndighetene og andre aktører sammenlignet med gevinsten samfunnet oppnår ved bærekraftig konkurranse. Etter Tele2s mening kan eventuelle kostnader knyttet til oppfølging ikke tillegges vekt. Myndighetene har benyttet seg at asymmetrisk regulering tidligere, og PT har allerede den nødvendige kompetanse og de ressurser som er påkrevet for å føre tilsyn med utbyggingskrav, uavhengig av om kravene følger av frekvenstillatelser eller regulering i marked 7.

PTs vurdering

PT har gjennom flerårig regulering av termineringsprisene begrunnet asymmetriske termineringspriser i tråd med formålene som er etablert i anbefalingen om termineringspriser i Europa. Myndighetene har i flere runder pekt på at asymmetriske termineringspriser også har konkurranseskadelige virkninger, og at perioden som dette virkemiddelet er virksom ikke må forlenges utover det som er nødvendig.

En robust LRIC-modell som gir et representativt bilde av den effektive produksjonskostnaden for et minutt terminert tale i eget nettverk, vil etter PTs syn innebære en fornuftig bruk av ressurser knyttet til regulatorisk virksomhet ved at informasjonsasymmetrien reduseres. Gitt symmetriske termineringspriser er det ikke behov for ytterligere regulatorisk inngripen eller oppfølging av den enkelte aktør, som for eksempel oppfølging av at utbyggingsplan etterleves og at størrelsen på merinntekter blir som forutsatt.

I tilknytning til skjevreguleringen i PTs vedtak 27. september 2010 var det behov for å pålegge en ny rapporteringsplikt knyttet til utbyggingen av mobilnettverk. I SDs klagevedtak 11. mai 2011 ble betingelsene for asymmetriske termineringspriser ytterligere presisert. Det er uten tvil en økt regulatorisk kostnad å følge opp rapporteringsplikten, samt betingelsene for asymmetri, spesielt knyttet til volumutvikling. Som del av tilsynsvirksomheten påligger det PT å følge volumutvikling og vurdere om utviklingen medfører vesentlige avvik fra forutsetninger i SDs klagevedtak. Erfaringen fra innværende reguleringsperiode viser også at berørte aktører ønsker større innsikt i utbyggingsrapportene, og at det er problematisk at Tele2, som besitter informasjon om egen virksomhet, hevder at en betydelig andel av informasjonen som fremkommer i utbyggingsrapportene må unntas offentlighet og partsøffentlighet.

PT er ikke uenig i at tilsynet med pliktene i marked 15 også er krevende, men ettersom det også er regulatoriske kostnader knyttet til ytterligere bruk av skjevregulering, taler dette i enda større grad for å løse konkurranseproblemer i sine respektive markeder. PT viser til at en parallell argumentasjon har fremkommet fra Tele2 også ved tidligere anledninger. Det vises i denne sammenheng til Network Norways klage på vedtak 27. september 2010. Den delen av klagen som er begrunnet med til mulig marginskvis er vurdert av PT, og det fremkommer i innstilling til SD (side 9):

«I tilknytning til Network Norways påstand om at departementet kan velge mellom to virkemidler, vil PT fremheve at tilsynet mener konkurranseproblemer som et klart utgangspunkt bør søkes løst i det markedet problemet oppstår.»

5.3.5 Nettverksdeling er ikke et påregnelig alternativ uten at det etableres en fullverdig nettverkskonkurrent

Tele2 (side 29-30) viser til at PT har lagt vekt på at det kan være aktuelt med nettverksdeling i fremtiden og at det derfor ikke er riktig å påvirke aktørenes insentiver. Tele2 mener at det utelukkende vil være ønsket om ytterligere kostnadsbesparelser som vil gi Telenor og NetCom insentiver til å søke samarbeid. Så lenge begge aktørene har superprofitt ved å selge tilgang til nasjonal gjesting, vil inntektene oppveie potensielle kostnadsreduksjoner. Dersom Tele2 bygger ut et fullverdig mobilnett som er landsdekkende, vil både Telenors og NetComs insentiver til å søke nettverksdeling øke. PTs resonnement om å avstå fra regulering er feil, og myndighetene vil tvert i mot kunne stimulere til nettverksdeling ved å styrke Tele2 som nettverkskonkurrent.

PTs vurdering

At Telenor og NetComs insentiver til nettverksdeling vil øke dersom Tele2 bygger ut et landsdekkende nettverk, kan være rimelig. Imidlertid viser eksemplene i vedtaket at slik dynamikk gjerne har blitt utløst som følge av for eksempel frekvenstildeling eller utvikling av ny teknologi, og i så måte ikke nødvendigvis avhengig av at tilbyderer i utgangspunktet har et landsdekkende nett.

Beskrivelsen av nettsamarbeid i enkelte europeiske land er imidlertid ikke tillagt vesentlig vekt for konklusjonen i vedtaket. Det er ment å være eksempler på kostnadseffektive løsninger som kan oppstå raskt dersom markedsforholdene ligger til rette for det. Alle eksemplene er imidlertid hentet fra land hvor myndighetene har konkludert med at marked 15 er preget av bærekraftig konkurranse, i motsetning til det som til nå har vært situasjonen i Norge. Regulatorer i modne markeder synes å legge mer vekt på å fremme konkurranse på tjenestenivået enn på nettverksnivået, og vurderer at nettsamarbeid nødvendigvis ikke er hemmende for effektiv

konkurransen om tjenester. Til tross for at situasjonen i disse landene ikke er helt sammenliknbar med den norske, mener PT eksemplene viser at tilbyderne i fremtiden kan finne nye kostnadseffektive løsninger som fremmer egen konkurransekraft. Dette taler for at myndighetene bør være forsiktige med å påvirke tilbyderens naturlige insentiver i så måte.

6 Rettslige rammer for behandlingen av anmodningen

Telenor er ikke enig med PT i at beslutningen om å ikke etterkomme anmodningen er et enkeltvedtak. En avgjørelse om *ikke* å endre et vedtak som er i kraft, er ikke i seg selv et enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler. Dette følger av definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 og juridisk teori.

Telenor mener videre at Tele2s anmodning ikke innebærer en endring innenfor rammene av gjeldende vedtak, men en helt *ny* regulering. En helt ny termineringsregulering kan ikke innføres gjennom omgjøring av gjeldende vedtak i marked 7, men må følge saksbehandlingsreglene som ekomloven og ekomdirektivene fastsetter for SMP-vedtak.

TeliaSonera mener klagen må avvises fordi PTs beslutning ikke kan anses som et «enkeltvedtak», jf. forvaltningsloven § 2 b), jf. a). Det er SDs vedtak 11. mai 2011, og ikke PTs beslutning om å la være å omgjøre det, som er bestemmende for Tele2s rettigheter.

TeliaSonera mener videre at selv om PTs beslutning har form som et enkeltvedtak, fremstår det etter TeliaSoneras syn likevel som klart at denne etter sitt innhold ikke kan sies å være bestemmende for rettigheter og plikter. Regulatorisk forutsigbarhet for kjøpere av terminering tilsier også at anmodningen bør avvises, særlig ettersom Tele2 uansett vil få spørsmålet om videre symmetri vurdert i forbindelse med kommende reguleringsvedtak i marked 7. Behandlingen av omfattende og svært betydningsfulle spørsmål hører etter TeliaSoneras oppfatning mer naturlig hjemme i forbindelse med vurderingen av ny regulering i marked 7 for kommende reguleringsperiode, og ikke i forbindelse med en omgjøringsanmodning.

PTs vurdering

PT anerkjenner at det ikke er åpenbart at tilsynets avgjørelse 26. juni 2012 er å anse som et enkeltvedtak. PT kan imidlertid ikke se at Telenor og TeliaSonera i særlig grad bringer inn nye momenter for vurderingen, og fastholder at avgjørelsen er å anse som et enkeltvedtak, og dermed at avgjørelsen gir klagerett etter forvaltningsloven § 28.

Det sentrale spørsmål PT tok stilling til ved vurderingen av Tele2s anmodning om omgjøring, var om videre utbygging utover hva som ble lagt til grunn i SDs vedtak 11. mai 2011, jf. SDs vedtak 19. mai 2009, skulle gjenspeile seg i Network Norway og Tele2s termineringspriser. Etter PTs vurdering er det ikke tvilsomt at PTs avgjørelse ville være å anse som et enkeltvedtak, dersom tilsynet fant at videre utbygging skulle gjenspeile seg i selskapenes termineringspriser, og det derfor ble fastsatt en endret glidebane. Som Telenor og TeliaSonera påpeker, og som det også fremgår av vedtaket, innebar PTs vedtak imidlertid ingen endring av Network Norways og Tele2s termineringspriser. Termineringsprisene for disse selskapene følger således av SDs vedtak 11. mai 2011.

Ettersom det sentrale spørsmålet for PTs vurdering var om videre utbygging skulle gjenspeile seg i de to selskapenes termineringspriser, og myndighetene ikke tidligere har realitetsbehandlet dette spørsmålet, anser PT at det ikke er grunn til å legge avgjørende vekt på at resultatet av realitetsbehandlingen var at de to selskapenes termineringspris ikke ble endret, med den virkning av selskapenes termineringspriser følger av SDs vedtak 11. mai 2011.

7 Oppsummering og innstilling

Tele2s klage medfører ikke noe vesentlig nytt i forhold til tidligere innspill. PT viser derfor til de vurderinger som er foretatt i vedtaket 26. juni 2012 og fastholder de standpunkter som fremkommer der.

Det har etter PTs oppfatning heller ikke i ettertid fremkommet nye opplysninger som skulle tilsi en endret konklusjon fra PTs side.

PT mener videre at det ikke foreligger feil som medfører at vedtaket er ugyldig.

Etter en vurdering av Tele2s anførsler og opplysninger, har PT på denne bakgrunn ikke funnet grunnlag for endring eller oppheving av vedtaket av 26. juni 2012. PT innstiller derfor på følgende vedtak i klagesaken:

"Klagen av 27. juni 2012 fra Network Norway AS og Tele2 Norge AS vedrørende Post- og teletilsynets vedtak av 26. juni 2012 tas ikke til følge."

I henhold til "Veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Post- og teletilsynet etter Ekomloven" punkt 4, kan parter og andre berørte uttale seg om PTs innstilling til SD innen en frist på to uker.

Med hilsen

Torstein Olsen
direktør

Irene Åmot
avdelingsdirektør

Kopi til: Network Norway AS, Postboks 6258 Etterstad, 0603 OSLO
Tele2 Norge AS, Postboks 6125 Etterstad, 0602 OSLO

Vedlegg:

Vedlegg 1:	TDCs kommentarer, 4. januar 2012.
Vedlegg 2:	Telenors kommentarer, 4. januar 2012.
Vedlegg 3:	TeliaSoneras kommentarer 4. januar 2012.
Vedlegg 4:	Ventelos kommentarer, 4. januar 2012.
Vedlegg 5:	Rapport fra Tommy Staahl Gabrielsen, 31. januar 2012.
Vedlegg 6:	Brev fra Tele2, 16. mars 2012.
Vedlegg 7:	Rapport fra CSMG, mars 2012.
Vedlegg 8:	Brev fra Telenor, 11. mai 2012
Vedlegg 9:	Rapport fra Tommy Staahl Gabrielsen, 9. mai 2012.
Vedlegg 10:	Brev fra Tele2, 6. juni 2012.
Vedlegg 11:	Rapport fra CSMG, mai 2012.
Vedlegg 12:	Brev fra Telenor, 19. juni 2012.
Vedlegg 13:	PTs vedtak 26. juni 2012.
Vedlegg 14:	Tele2s klage 27. juni 2012.
Vedlegg 15:	Tele2s brev 16. juli 2012.
Vedlegg 16:	Brev 29. august 2012 fra Telenor.
Vedlegg 17:	Brev 17. august 2012 fra Simonsen Advokatfirma på vegne av TeliaSonera.