



DET KONGELIGE SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Saksbehandler, innvalgstelefon
Gard Sveen, 22 24 82 33

Vår dato
04.07.2002
Deres dato
01.06.2001

Vår referanse
01/1458-805.1
Deres referanse

Telenor Mobil
v/ Advokatfirmaet Hjort DA
P.b. 471 Sentrum
0105 Oslo

VEDTAK OM PÅLEGG OM KOSTNADSORIENTERING - TELENOR MOBILS SAMTRAFIKKPRISER

1. BAKGRUNN

Telenor Mobil AS påklagde Post- og teletilsynets vedtak av 11. mai 2001 om kostnadsorientering av samtrafikkprisen i brev av 1. juni 2001 til Statens teleforvaltningsråd. Klagen gjelder et enkeltvedtak og er rettidig. Konklusjonen i Post- og teletilsynets vedtak om Telenor Mobils samtrafikkpris var som følger:

”Med hjemmel i teleloven § 7-4, jf. (offentlignettforskriften, dept. anm.) § 4-3 pålegges Telenor Mobil umiddelbart å bringe samtrafikkprisen i overensstemmelse med lovens krav, og i henhold til de retningslinjer som tilsynet har redegjort for ovenfor og i varselet om vedtak 3. juli 2000. På bakgrunn av det kostnadsgrunnlag som Telenor Mobil har lagt frem, legger tilsynet til grunn at de relevante kostnader skal reduseres med minst 26 øre/min eller ca. 25 % i forhold til kostnadsgrunnlaget fremlagt i brev av 20. april 2001.”

Slik departementet ser det, bygger vedtaket på en forutsetning om at Telenor Mobil har sterk markedsstilling i det totale nasjonale markedet for samtrafikk, og at kostnader knyttet til salg, markedsføring og kundeservice ikke er relevante kostnader for samtrafikk i henhold til kostnadsorienteringskravet.

Vedtaket om kostnadsorientering må anses for å ha prinsipiell betydning og reise spørsmål av telepolitisk betydning fordi fortolkningen av kostnadsorienteringskravet for samtrafikkpriser på mobilområdet ikke tidligere har vært behandlet av klageinstansen, jf. brev fra departementet til klager av 6. juni 2001 om utsatt iverksettelse. Samferdselsdepartementet er derfor

Postadresse
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Kontoradresse
Akersgt. 59
Org.: 972 417 904

Telefon
Sentralbord: 22 24 90 90
Se saksbehandlers
innvalgsnr.

Telefax
22 24 56 09 Avd.
22 24 95 70 Arkiv

klageinstans for vedtaket om kostnadsorientering for Telenor Mobils samtrafikkpriser, jf. offentlignettforskriften § 5-4.

Post- og teletilsynet (PT) oversendte saken 6. august 2001 til Statens teleforvaltningsråd. PT opprettholder her sitt tidligere vedtak. Statens teleforvaltningsråd avgav sin innstilling i saken 19. oktober 2001. Rådet innstilte på at klagen ikke tas til følge. Telenor Mobil AS ved advokatfirmaet Hjort DA har fremkommet med merknader til innstillingen i brev av 9. november 2001.

For ytterligere oversikt over saksgangen vises til PTs oversending av saken til rådet.

2. INNLEDENDE MERKNADER

Samferdselsdepartementet finner det hensiktsmessig å først knytte enkelte innledende merknader til Telenor Mobils kommentarer i brev av 9. november 2001 til Statens teleforvaltningsråds innstilling av 19. oktober 2001. Klagers kommentarer berører fundamentale problemstillinger knyttet til reguleringen av samtrafikkmarkedet. Departementet berører ytterligere momenter i ovennevnte brev under pkt. 3 nedenfor.

Siden Telenor Mobil fremsatte sin klage på PTs vedtak har den britiske reguleringsmyndighet, *Office of Telecommunications* (Of tel) lagt frem en omfattende rapport (*Review of the charge control on calls to mobiles 26 September 2001*) om konkurranse i markedet for terminering av taletelefoni og forslag til priskontroll, som er utledet av en såkalt LRIC (*Long Run Incremental Cost*)-modell. Telenor Mobil viser i ovennevnte brev til de analyser og utredninger som er foretatt i denne rapporten.

Telenor Mobil skriver spesielt at:
”det er svært interessant [...] å se hvordan Of tel har resonnerert omkring behovet for offentlige inngrep i termineringsprisen på mobilområdet.”

Samferdselsdepartementet er av den oppfatning at klager i disse kommentarene setter spørsmålstegn ved om det i det hele tatt er hensiktsmessig å regulere samtrafikkmarkedet.

Samferdselsdepartementet er enig med klager i at det er hensiktsmessig med en analytisk tilnærming til regulatoriske problemstillinger, og at en drøfting av reguleringsregimene i europeiske land som allment aksepteres som ledende på området kan være relevante i diskusjonen om den nasjonale reguleringen. Det kan særlig være nyttig å trekke inn andre reguleringsregimers erfaringsgrunnlag og vurderinger der disse har lang erfaring og kompetanse. Departementet ser med særlig interesse på markedsundersøkelsene som er foretatt for å belyse de

fundamentale konkurranseforholdene i samtrafikkmarkedet og de konklusjoner Oftel trekker på grunnlag av disse undersøkelsene.

Oftel har historisk sett argumentert ut fra at en nettverksoperatør har ”bottleneck-control” over termineringen av samtaler til sitt nettverk, jf. *Oftel’s submission to the Monopolies and Mergers Commission inquiry into the prices of calls to mobile phones May 1998*. Denne ”flaskehalskontrollen” oppstår ifølge Oftel ut fra det faktum at når noen ringer en mobilabonnet har ikke den ringende part noe annet valg enn å ringe det nettet der den oppringte part er abonnent. ”Innringeren” har derfor ikke noen innflytelse over samtalemottakerens valg av nettverk og derigjennom over den samtaletermineringsprisen som skal betales (gjennom prispåvirkning ved leverandørbytte). Oftels prinsipielle utgangspunkt har vært at en nettoperatør uten regulatorisk intervensjon er i stand til å sette prisen for samtaleterminering uten signifikant konkurransemessig press. CPP (*calling party pays*)-prinsippet gjør at operatørene vil ha incentiver til å holde prisene på tjenester som betales av mobileieren på et nivå som kan tiltrekke og beholde kunder, mens de samme incentiver er langt svakere mht prisnivået på tjenester som betales av andre operatørers kunder; altså terminering av samtaler.

Oftels entydige konklusjon i *Review of the charge control on calls to mobiles* er igjen at det ikke er signifikante trekk som tilsier at mobilselskapene er under konkurransemessig prispress mht terminering i egne nett. Oftel har i rapporten vurdert konkurranseproblematikken ved hjelp av flere indikatorer, både på tilbuds- og etterspørselssiden i markedet, og peker i særlig grad på at prisen på inngående samtaler ikke på noen måte synes å påvirke konsumentenes valg av nettverk. Valg av terminal og prisen på utgående tjenester var de to viktigste faktorer i forhold til valg av nettverk. Resultatene fra de britiske operatørenes egne markedsundersøkelser viste det samme; ingen av operatørene har noe konkurranseincentiv i forhold til å redusere termineringsprisen for samtaler til sitt nettverk. I tillegg er substitusjonsmulighetene for innringeren små, dvs. ringe samtalemottakeren på fasttelefon, sende e-post mv. Det totale problemkomplekset drøftes i *Monopolies and Mergers Commissions (MMC), Cellnet and Vodafone: Reports on references under section 13 of the Telecommunication Act 1984 on the charges made by Cellnet and Vodafone for terminating calls from fixed-line networks, December 1998*.

Det ser for departementet ut til at Oftels standpunkt er at det er et reelt behov for regulering av samtrafikkmarkedet. På den annen side kan det anføres at Oftel mener at det kan utvikle seg konkurransepress i dette markedet, særlig på etterspørselssiden, men at dette først kan skje på lengre sikt. Men Oftel er like fullt av den mening at selv om det skulle bli full konkurranse i mobilmarkedet som helhet, ville det fortsatt være argumenter for å regulere termineringsprisen.

Oftel vurderer i samme rapport en rekke ulike regulatoriske tiltak for å finne det mest hensiktsmessige tiltaket for å regulere termineringsprisen, og finner at en

modell med ”*direct control of termination charges*” vil være den mest effektive.

Samferdselsdepartementet deler Oftels grunnleggende vurdering av trekkene i markedet for samtrafikk, og antar at flaskehalskontrollen vil kunne utnyttes ved at en operatør i begrenset grad har motiv til å redusere prisene for inngående samtaler fra andre operatører på en slik måte at prisen reflekterer de underliggende kostnadene. Som generelt prinsipp understøttes dette også av andre europeiske regulatører, f.eks. nederlandske OPTA i *Guidelines for Tariff Regulation of Interconnection and Special Access Service, April 2001*, der dette betegnes som en ”termineringseksternalitet”. Departementet antar at graden av flaskehalskontroll er vesentlig tiltakende med mobiloperatørens markedsstyrke. Grunnlaget for regulering synes for Samferdselsdepartementet å være tilstede, tatt i betraktning de generiske trekk samtrafikkmarkedet fremviser og det formål forskriften skal tjene.

Departementet finner ingen prinsipielle mangler ved PTs eller rådets betraktninger rundt behovet for av regulering av samtrafikk.

3. VURDERING AV TELENOR MOBILS KLAGE AV 1. JUNI 2001.

Nedenfor følger departementets vurdering av Telenor Mobils klage av 1. juni 2001. Vurderingene følger klagebrevet punktvis:

”2 SAKSGANGEN ”

Departementet ser at PTs handlingsvalg forut for vedtaket av 11. mai kan synes noe uforutsigbart og inkonsistent sammenholdt med sakens regulatoriske historie. Men departementet er av den oppfatning at Telenor Mobils beslutning om å redusere samtrafikkprisen med 15 øre (om lag 12,7 pst av opprinnelig samtrafikkpris) etter varsel om vedtak av 3. juli 2000 også kan sies å være noe inkonsistent i forhold til selskapets prinsipielle fortolkning av kostnadsorienteringsbegrepet, i den forstand at selskapet ikke på dette tidspunktet søkte en prinsipiell, regulatorisk avklaring av begrepet. Telenor Mobil oppgir at beslutningen om å sette ned samtrafikkprisen med virkning fra 1. januar 2001 ble tatt etter en ”*helhetsvurdering om å rette seg etter tilsynets varsel om vedtak*”. Denne beslutningen ble altså fattet etter PTs varsel om vedtak på 15 pst, og departementet finner det ikke urimelig at beslutningen kan fortolkes som en de facto aksept av PTs forestående vedtak og tilsynets fortolkning av kostnadsorienteringsbegrepet. Selskapet oppgir ingen andre argumenter enn ”*helhetsvurdering*” for å redusere sin termineringspris. Departementet er av den oppfatning at det faktum at Telenor Mobil ved å omgående sette ned samtrafikkprisen, og samtidig bestride PTs tolkning av hvilke kostnadselementer som er relevante i allokeringen av termineringsprisen, er en sterk indikasjon på at den daværende samtrafikkprisen lå på et nivå som kunne reduseres uten at selskapet tapte avgjørende inntekter.

”3 NÆRMERE OM DET RETTSLIGE GRUNNLAGET FOR TILSYNETS VEDTAK”

”3.2 FORUTSETNINGEN OM STERK MARKEDSSTILLING”

Departementet viser til brev av 6. juni 2001 om utsatt iverksettelse og til vedtak av 27. juni d.å. om sterk markedsstilling i det totale nasjonale markedet for samtrafikk.

”3.3 NÆRMERE OM KOSTNADSORIENTERINGSKRAVET”

” 3.3.1 OFFENTLIGNETTFORSKRIFTENS BESTEMMELSER”

Telenor Mobil anfører i klagen at departementet i St.meld.nr. 38 (1988-89) ”*eksplisitt valgte å implementere et krav om kostnadsorientert pris og ikke kostnadsbasert pris*”. Av kap. 7 i stortingsmeldingen går det frem at endringen i begrepsbruk ikke var initiert av en endring i den underliggende økonomiske forståelsen, men utelukkende var en tilpasning av terminologien til eksisterende praksis på det aktuelle tidspunkt.

Telenor Mobil anfører videre at en kostnadsbasert pris språklig sett indikerer en nærmere tilknytning mellom kostnader og pris enn kostnadsorientering, som angivelig tar ”*utgangspunkt*” i kostnadene, noe som etter Telenor Mobils oppfatning ikke vil gjelde en kostnadsbasert pris. Etter departementets syn er substantivet *basis* synonymt med nettopp *utgangspunkt*. Departementet kan ikke se at en tentativ språklig sontring mellom begrepene *kostnadsorientert pris* og *kostnadsbasert pris i dagens regime* har noen relevans som anførsel i saken. Prinsippet om kostnadsorientering må fortolkes innenfor økonomiske termer og ut fra det rettslige grunnlag der kravet inntre. Den reelle problemstillingen er den konkrete kostnadsallokeringen i forhold til tjenesteelementer, ikke hvorvidt oppfatningen av en rimelig kostnadsfordeling betegnes som kostnadsorienterte priser eller kostnadsbaserte priser. Om man benytter terminologien kostnadsbasering, kostnadsorientering, fullfordelte historiske kostnader, gjenskaffelseskostnader eller ulike LRIC-modeller så er fundamentet etter departementets vurdering det samme: nemlig en oppfatning av hva som er en rimelig fordeling av kostnadene på de ulike tjenesteelementene en mobiloperatør tilbyr i markedet. Alle kostnadsrelaterte reguleringsmodeller tar utgangspunkt i kostnadene, selv om de ulike tilnærmingene vil skille seg noe mht hva som anses som relevant allokering av kostnader. Prisfastsettelsen ved kostnadsrelaterte tilnærminger til prisregulering innenfor telekommunikasjon er altså nødvendigvis gjenstand for relativt stor grad av rimelighetsbetraktninger, og en eventuell enighet om ”objektiv pris” vil snarere være et utslag av sammenfall av hva berørte parter oppfatter som en rimelig fordeling av kostnader enn et uttrykk for den reelle kostnaden ved en tjeneste. For eksempel anfører Mergers and Monopoly Commission i *Cellnet and Vodafone*: ”*As the cost allocation models show, a significant proportion of costs are fixed or*

common and have to be allocated between incoming and outgoing calls. This inevitably requires judgment. There is a wide area of uncertainty [...]”.

Departementet viser i denne forbindelse også til kap. 4 nedenfor.

Telenor Mobil anfører videre at selskapets fortolkning av ordlyden i departementets merknader til kostnadsorienteringsbegrepet gir et handlingsrom som impliserer at:

”Det (er) således ikke gitt at samtrafikkprisen, for det tilfelle at departementet slutter seg til Post- og teletilsynets fortolkning av hvilke kostnadskomponenter som kan medtas, nødvendigvis må reduseres med samme beløp som reduksjonen i kostnadsgrunnlaget tilsier. Post- og teletilsynet synes heller ikke å anføre dette i vedtaket.”

Departementet er av den oppfatning at dersom det vedtas at enkelte kostnadselementer ikke er relevante i allokeringen av samtrafikkprisen, impliserer dette at disse kostnadene ikke lenger er å anse som ”faktiske kostnader” (jf. merknadens ordlyd) med hensyn til den aktuelle tjenesten. Departementet mener derfor at det entydig følger av merknadene til forskriften at dersom et kostnadselement i sin helhet anses irrelevant, medfører dette at samtrafikkprisen må reduseres tilsvarende elementets beløp.

”3.3.2 NÆRMERE OM UTARBEIDELSEN AV SAMTRAFIKKPRISMODELLEN OG PRAKSIS I ANDRE LAND ”

Telenor Mobil anfører at konsulentselskapet PriceWaterhouseCoopers under utarbeidelsen av selskapets samtrafikkpris i særlig grad støttet seg til Oftels reguleringspolicy. Telenor Mobil hevder at Oftel under sitt daværende FAC (fully allocated costs)-regime, altså tilsvarende ”kostnadsorientering” besluttet at provisjoner og markedsføring (betegnet som ”*retail costs*” i Storbritannia) kunne allokere til termineringsprisen for operatører med sterk markedsstilling.

Telenor Mobil har ikke dokumentert disse påstandene, og departementet finner det derfor hensiktsmessig med en kort gjennomgang av Oftels policy på samtrafikkområdet fordi denne danner mye av premissgrunnlaget for Telenor Mobils klage på vedtaket. Etter det Samferdselsdepartementet kjenner til var (og er) Oftels prinsipielle syn at ”retail-kostnader” utelukkende pådras for å vinne nye kunder, og at disse kostnadene ikke skal dekkes inn av andre operatørers kunder (jf. f.eks *Oftel’s submission to the Monopolies and Mergers Commission inquiry into the prices of calls to mobile phones May 1998*). Hva gjelder provisjoner ser det for departementet ut til at Oftel anså at såkalte *Service Provider Incentive Payments* (eksempelvis subsidiering av terminaler, jf. klagers referanser til salgsprovisjoner i forhold til GSM-telefoner) i prinsippet ikke kunne henføres til inngående samtaleavgifter. I følge Oftel har provisjoner sammenheng med antall abonnenter og det forhold at disse tiltakene som oftest følges av at kunden må binde seg til en tidsbundet kontrakt. I denne

kontraktperioden vil tilbyderen ha muligheten til å tjene inn de utgifter denne har hatt i kundeakkvisisjonen. Oftel anså altså under FAC-regimet provisjoner som kostnader som mobiloperatøren pådro seg for å sikre fremtidige inntekter, men at de skulle relateres til inntektene fra det kontraktmessige forholdet mellom kunden og dens mobiloperatør og ikke i forhold til termineringstrafikk.

Samferdselsdepartementet er kjent med at Oftel tradisjonelt har henført en del av markedsføringskostnadene til den regulerte termineringsprisen. Men begrunnelsen for å gjøre dette har endret seg over tid i reguleringsregimet. Etter det departementets erfaringer, inntok Oftel det samme prinsipielle "retail-synet" mht. markedsføringskostnader i siste halvdel av FAC-regimet, nemlig at markedsføringskostnader utelukkende pådras for å øke inntektene og forbedre lønnsomheten i selskapet. Oftels "starting position" var derfor at disse kostnadene skulle allokere på en måte som reflekterte typen av markedsføring. Bare de markedsføringskostnadene som klart kunne henføres til inngående samtaler ville bli allokert til denne prisen. Men ingen av de britiske mobil-selskapene klarte å fremskaffe informasjon om kampanjer som spesifikt oppmuntret til flere inngående samtaler (jf. Oftels *Prices of calls to mobile phones March 1998*). Hvis ikke relevante markedsføringskostnader kunne identifiseres, ville en mulig tilnærming iflg. Oftel være at ingen markedsføringskostnader ble allokert til inngående samtaler. Oftel mente at siden man ikke hadde informasjon, måtte en legge et forsiktighetsprinsipp til grunn, og allokerte i underkant av én penny til termineringsprisen. Forsiktighetsprinsippet ble tatt i bruk fordi Oftel mente at henføringen av kostnadene som skrev seg fra "Service Provider Payments Incentives" til abonnementene hadde uttømt det Oftel kaller "den relative sikkerheten i kontraktsforholdet", og at man derfor måtte fordele markedsføringskostnadene etter den relative sikkerhet i hhv. utgående og inngående samtaler.

Tidlig i FAC-regimet mente Oftel (jf. f. eks *Mercury/Vodafone and Mercury/Cellnet Determinations 1991*) at vellykket markedsføring kunne øke antall kunder som ble oppringt, og at dette igjen kunne øke volumet på inngående samtaler i nettet. En penny ble allokert til termineringsprisen.

Hva gjelder kundestøttekostnader har det vært Oftels tradisjonelle syn at disse kostnadene ikke er relatert til samtalevolum, og at det ikke er noen sammenheng mellom kostnadene og inngående samtaler. Oftel valgte derfor å utelate kundestøttekostnader fra termineringsprisen (se f.eks *Oftel's submission to the Monopolies and Mergers Commission inquiry into the prices of calls to mobile phones May 1998*).

Det ser for departementet ut til at klagers anførsel om at Oftel har inkludert salgs- og markedsføringskostnader i allokeringen av samtrafikkprisen bare i begrenset grad medfører riktighet. Oftels prinsipielle standpunkt er at slike "retail-kostnader" ikke skal belastes andre operatørers kunder. Men Oftel valgte å inkludere deler av markedsføringskostnadene i termineringsprisen etter et

forsiktighetsprinsipp på grunn av manglende informasjon fra operatørene. Det medfører ikke riktighet at Oftel vurderte det slik at kostnader som fører til fremtidige innteksstrømmer naturlig inngår i samtrafikkprisen, slik klager tidligere har anført i saken i brev av 17. august 2000 og 23. mai 2001. Oftel henførte kostnader som fører til fremtidige innteksstrømmer til den relevante aktivitetsprisen gradert etter grad av sikkerhet for inntekt. Etter det departementet kjenner til, har ikke Oftel på noe tidspunkt på generelt grunnlag vært av den oppfatning at enhver kostnad som genererer fremtidig inntekt skal kunne veltes over i samtrafikkprisen.

Klager trekker under dette punktet frem det generelle forhold at Telenor Mobils termineringspris er blant de laveste i Europa. Som departementet fremholdt i brev til klager av 6. juni 2001 er det isolert sett positivt at de norske samtrafikkprisene fremkommer som lave i komparative studier av europeiske samtrafikkpriser. Men dette forholdet impliserer ikke i seg selv at Telenor Mobils termineringspriser er på et nivå som reflekterer kostnadene.

”3.3.3 SALGS- OG MARKEDSFØRINGSKOSTNADER”

Departementet er i hovedsak enig i Oftels prinsipielle vurderinger, slik disse er fremstilt over. Departementet mener at salgs- og markedsføringskostnader utelukkende oppstår ut fra ønsket om å kunne generere ytterligere inntekter og derigjennom øke lønnsomheten i eget selskap. På generelt grunnlag synes det derfor ikke rimelig at andre operatørers kunder skal belastes disse kostnadene.

Når det gjelder salgskostnader spesielt (provisjoner mv, slik dette er fremstilt i klagen) er departementet av den oppfatning at disse kostnadene skal benyttes for å ”vinne” kunder til eget nett og/eller som et ”anti-churn” tiltak. Videre er det ikke urimelig å anta at kostnadene er av en slik natur, og i mange tilfeller har så sterke kontraktsmessige føringer, at tilbakebetalingen av kostnadene med overveiende grad av sikkerhet er garantert for operatøren, slik at en henføring til samtrafikkprisen heller ikke kan anføres ut fra grader av usikkerhet i forhold til fremtidige innteksstrømmer.

Når det gjelder kostnader til markedsføring mener departementet at dette også er kostnader som primært er initiert for å øke inntektene i eget selskap, men SD deler Oftels syn på at markedsføringskostnader bør kunne allokere iht. hvilken type kampanje det er tale om. Departementet merker seg at Oftels undersøkelse (jf. ovenfor) viste at ingen av Storbritannias mobiloperatører var i stand til å frembringe dokumentasjon på at de hadde gjennomført relevante kampanjer i forhold til inngående samtaler. Slik dokumentasjon hadde vært til operatørenes fordel i det Oftel i tilfelle ville henføre de relevante kostnader til den regulerte termineringsprisen. Det faktum at ingen av operatørene kunne frembringe informasjon om at det hadde påløpt kostnader i forbindelse med å stimulere til inngående samtaler kan etter departementets mening vanskelig tolkes som annet enn at vi her står overfor et kostnadselement som ikke har direkte relevans for terminering av samtaler til mobilnett. Departementet kan vanskelig

sannsynliggjøre noe annet enn at den samme ”informasjonssvikt” skulle være gjeldende også i Norge, gitt de anførsler Telenor Mobil har fremsatt i saken.

Klager anfører at ulike kostnader for å promotere ordninger med bruk av prismekanismer for å oppnå trafikkbalanse, mao. øke trafikken i trafikksvake tider, er relevant å henføre til samtrafikkprisen:

”Salgsprovisjoner og markedsføringstiltak for å legge økt trafikk til ettermiddags- og kveldstid er således virkemiddel i trafikkstyringen og i realiteten nødvendige nettplanleggingskostnader.”

Departementet har ingen problemer med å godta Telenor Mobils argumentasjon mht. fordelene ved å fordele og maksimere bruken av sitt nettverk. Vi stiller oss like fullt undrende til klagers fremstilling av at salg og markedsføring som tiltak for å styre trafikk til ”off-peak”-perioder skulle være motivert ut fra nettplanlegging i seg selv. Departementet vil anta at et selskap utover pålagte forpliktelser neppe initierer aktiviteter som ikke bidrar til å øke selskapets lønnsomhet. Nettplanlegging må derfor ses på som et ledd i en strategi som på sikt skal øke lønnsomheten i selskapet, eller som en nødvendig kostnadsøkning ved innfasing av økt kundemasse, som på sikt genererer merverdi for selskapet. Oftel ser for øvrig prisdifferensiering som en sikker indikasjon på at en aktør har markedsrett:

”The fact that they can act independently of each other MNOs (mobile network operators) in this way (lave kvelds- og helgepriser mv.) is consistent with an operator with market power attempting to flatten its time-of-day traffic profile by encouraging off-peak-traffic. (Review of the charge control on calls to mobiles)

Departementet legger til grunn at klager i sin totale virksomhet forfølger en strategi der selskapet skal fokusere på de aktiviteter som gir merverdi i form av økte salgsinntekter for de varer og tjenester som selges, samtidig som aktiviteter som ikke bidrar til økt merverdi avsluttes. Klagers kommunikasjon med kapitalmarkedet understøtter departementets antagelser, i morselskapets årsrapport fremstilles identifisering av verdidrivere som helt sentralt, slik at samtlige forretningsområder kan skape størst mulig verdi for selskapets eiere. Vi vil anta at ethvert tiltak som springer ut av provisjoner, markedsføring av nye prisdifferensierte produkter mv. er motivert ut fra merverdihensyn. Det vil ventelig skape større verdier for aksjonærene ved ulike tiltak å vri deler av trafikken over mot off-peak-perioder enn å måtte øke kapasiteten i peak-perioder. På den annen side kan det anføres at man uten tiltak som har til hensikt å vri deler trafikken til perioder med ledig kapasitet, måtte bygge ut eksisterende kapasitet i stedet. Dette ville muligens medført større kostnader, som igjen delvis måtte veltes over på andre operatørers kunder. Det faktum at noe av ovennevnte ”trafikkstyringskostnader” veltes over på andre operatørers

kunder, kan i et slikt resonnement ses som en ”premie” for å unngå langt høyere kapasitetskostnader.

I årsrapporten for 2000 fremstiller klager provisjoner som et abonnementsrettet tiltak, mens markedsføring retter seg mot nye kunder, tjenester og ikke minst mer ”*omfattende profilering av selskapet etter at nye mobilaktører er kommet inn i markedet*” (s. 42). Samferdselsdepartementet mener at det kan anses som urimelig at andre operatørs kunder skal være med på å tilbakebetale deler av kostnader som i sin helhet retter seg inn mot egne kunder og profilering av eget selskap. Departementet vil anta at dette argumentet vil styrke seg i fremtiden. Det er etter det departementet erfarer mye som tyder på at markedsføring i fremtidens mobilmarked vil bli enda viktigere som merverdiskapende innsatsfaktor for operatørene gjennom den økende betydningen av merkenavnbygging.

Departementet har også merket seg at klager i ovennevnte årsrapport opplyser aksjonærene om følgende: ”Inngående trafikk fra andre mobiloperatører genererer ikke trafikkostnader, men skaper høyere kapasitetskostnader.” Det synes altså åpenbart at verken salgs- eller markedsføringskostnader reelt sett er en faktisk kostnad mht. inngående trafikk. Samtidig kan utsagnet tilsi at tiltak for å spre trafikken kan redusere behovet for kapasitetsutvidelser og lede til økt nytte for egne og andre abonnenter.

Oftels syn er som nevnt over at operatørene skal ha sikkerhet for at salgs- og markedsføringskostnadene blir betalt tilbake gjennom inntekter fra de kunder tiltakene retter seg mot. Samferdselsdepartementet mener at resultatet av salgsprovisjonene og markedsføringen i prinsippet er mindre relevant i denne sammenheng. Dersom selskapet ikke er i stand til å generere høy nok inntekt (i forhold til de kunder markedsføringen retter seg mot) til å dekke inn de samlede kostnadene ved kundeanskaffelsen, kan det anføres at dette er et tap selskapet bør belaste sine egne kunder. Men departementet mener like fullt at det finnes argumenter for å henføre noe av ”retailkostnadene”, dvs. salgsprovisjons- eller markedsføringskostnadene til termineringsprisen. Dette knytter seg i særlig grad til nettverkseksternaliteter, som klager i liten grad har anført i saken. Nettverkseksternaliteter er effekten som oppstår for en part i det en annen part blir mobileier; dvs. andre får økt nytte ved at den nye mobileieren er enklere å kontakte eller enklere kan bli kontaktet. Fordi de som ringer til mobilabonnten nyter godt av dennes beslutning om å bli mobilabonnt, kan det være rimelig at prisen for samtalen reflekter denne økte nytten. Dette kan gjøres ved å henføre noe av kostnadene ved å ”rekruttere” nye mobilkunder til termineringsprisen som betales av innringerne, slik at verdien av nettverkseksternalitetene reflekteres. Det kan anføres mot overveltning av nettverkseksternaliteter at eksakt beregning vil være meget vanskelig.

”3.3.4 KUNDESTØTTEKOSTNADER”

Departementet anser på generelt grunnlag at henføring av kundestøttekostnader til samtrafikkprisen virker lite relevant. Kundestøtteapparatet antas å eksistere og dimensjoneres for å betjene egne kunder.

Klagers anførsel i saken er at andre operatørs kunder i hovedsak har spørsmål om dekning og at det ”forventes” at Telenor Mobil som landets største mobiloperatør har en tjeneste som kan opplyse om dette. Departementet finner det lite sannsynlig at klager opprettholder en tjeneste som angivelig innebærer nettokostnader utelukkende fordi konkurrerende operatørs kunder forventer det. Vi antar at klager ikke bruker ressurser på å bedrive regulær kundestøtte for andre operatørs kunder, men at det er spørsmål om klagers egen virksomhet.

”3.3.5 TILSYNETS SAMMENLIGNING MED FASTNETTET”

Klager anfører at det ikke kan trekkes direkte paralleller (mht. henføring av de aktuelle kostnader) mellom fastnettet og mobilnettet fordi disse nettene skiller seg vesentlig mht til utbyggingskarakteristika, livssyklus mv. Departementet er enig med klager i dette. En direkte parallell synes mindre relevant i forhold til en drøfting av de aktuelle kostnadenes eksternaliteter, jf. over. Fastnettet antas å ha en penetrasjon på nær 100 pst, og dette nettet kan derfor i praksis ikke øke ytterligere i verdi ved at ytterligere brukere kommer til. Men når det gjelder et prinsipielt standpunkt om at kostnader som retter seg mot egne kunder, og i en viss forstand mot andre operatører, ikke skal belastes andre operatørs kunder, så synes en sammenlikning mer relevant. Dette betyr dermed ikke at den anvendte utformingen av de ulike reguleringselementer pr. definisjon skal være identisk på tvers av teknologier. Prinsippet om teknologinøytralitet innebærer at myndighetene i sin anvendte politikk ikke skal favorisere en teknologi fremfor en annen. Prinsippet betyr ikke at den konkrete detaljregulering, i dette tilfellet kostnadsallokeringen, fra ett område automatisk skal overføres til et annet. Prinsippet om teknologinøytralitet impliserer dermed naturlig nok også at det må tas dynamiske hensyn i reguleringen: ettersom økonomien og teknologien i ulike former for telekommunikasjon utvikler seg, må reguleringsregimet også følge etter i takt med denne utviklingen.

”3.3.6 REELLE HENSYN – SIKTEMÅLET MED REGELVERKET”

Når det gjelder klagers anførsel om at PTs vedtak kan lede til redusert konkurranse i markedet mv. vises det til pkt. 3 nedenfor, kommentarene til pkt. 2.1 i brev av 9. nov. 2001.

3. NÆRMERE OM TELENOR MOBILS BREV AV 9. NOV 2001 (KOMMENTARER TIL RÅDETS INNSTILLING)

Departementet vil nedenfor kommentere brevet punktvis. Enkelte momenter i klagers kommentarer til rådets innstilling er kommentert tidligere og blir derfor kun summarisk berørt nedenfor.

”2 GENERELT OM POST- OG TELETILSYNETS OG RÅDETS INNSTILLING”

”2.1 MANGLENDE UTREDNING – SAKSBEHANDLINGSFEIL”

Klager anfører under dette punktet (igjen) at et av hovedformålene med offentlignettforskriften er ”*effektiv konkurranse*”. I tillegg stilles det spørsmål ved den samfunnsmessige nytten av vedtaket. Klager er av den oppfatning av verken PT eller Statens teleforvaltningsråd har utredet vedtaket i forhold til disse problemstillingene i forsvarlig grad, og at utredningsplikten derfor ikke er oppfylt.

Formålet med offentlignettforskriften er nettopp å bidra til effektiv ressursutnyttelse gjennom virksom konkurranse. I dette ligger altså ønsket om økonomisk effektivitet, som tilsier at prisene i et marked bør reflektere kostnadene, i tillegg til rimelige fordelingsmessige betraktninger i ressursallokeringen mellom produsent og forbruker, mellom ulike produsenter og mellom ulike grupper av forbrukere av produktet. Departementet legger til grunn til at PT og rådet har fattet sine vedtak på bakgrunn av slike formålsbetraktninger.

Departementet har merket seg at Telenor Mobil anfører enkelte betraktninger omkring den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av vedtaket, i det man i samme avsnitt refererer til Oftels rapport (*Review*), der det entydig fremgår av deres nyttekostnadsanalyse at ytterligere priskutt i termineringsprisen er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dvs. at kundenes økte nytte ved prisreduksjonen i vesentlig grad overstiger tilbydernes kostnader (i form av tapte inntekter). Samferdselsdepartementet mener at det kan anføres at de samme betraktninger kan gjøres gjeldende for PTs vedtak. På den annen side er Oftels samfunnsøkonomiske analyser foretatt ut fra forutsetningen om at alle operatørene skal underlegges prisregulering mht. terminering.

Telenor Mobil anfører at det ikke er påvist at PTs vedtak vil lede til økt konkurranse, men kanskje tvert i mot lede til redusert konkurranse. Klager anfører i sitt brev av 23. mai 2001:

”Som vi vil komme nærmere tilbake til i klagen, er det ikke gitt at en fortolkning av kostnadsorienteringskravet på samtrafikkområdet i samsvar med tilsynet

vedtak vil fremme konkurransen i markedet. Det kan tvert om tenkes at vedtaket vil medføre at prisnivået blir så lavt at konkurrerende nettoperatører ikke vil oppnå den avkastning som er nødvendig for tilstedeværelse i markedet.”

I klagen viser klager til sitt brev av 23. mai, og gjentar at ” *Det kan tenkes at en termineringspris som er i samsvar med tilsynets vedtak vil medføre at inntektene i markedet blir så lave at andre aktører mister det nødvendige grunnlaget tilstedeværelse i markedet*”. Klager anfører at PTs vedtak ”*kan innebære risiko for at Telenor Mobil og andre operatører ikke lenger vil ha de nødvendige midler og incentiver til å drive nødvendig utvikling av infrastrukturen og fremme nye teknisk innovative løsninger.*”

Departementet er kommet til at utredningsplikten er oppfylt i det foreliggende tilfellet, men er delvis enig med klager når det hevdes at verken PT eller rådet har utredet den helhetlige markedsmessige delen av sakskomplekset lengre enn til initialeffektene av vedtaket. Etter departementets vurdering kunne saken med fordel vært utredet nærmere. Departementet legger imidlertid til grunn at telemyndighetene for fremtiden må vurdere det aktuelle prisreguleringsregimet i et videre perspektiv, der også indirekte effekter og eventuelle utilsiktede konsekvenser utredes og vurderes. Departementet vil derfor i det følgende fremkomme med enkelte betraktninger og vurderinger i forhold til spørsmålet om prisregulering, kostnadsorientering og markedsutvikling:

Samferdselsdepartementet finner det rimelig å anta at et tiltak som reduserer klagers termineringspris isolert sett ikke vil medføre redusert konkurranse i markedet. Klagers termineringspris er en vesentlig innsatsfaktor i andre operatørers prissensitive tjeneste, nemlig utgående samtaler: Lavere termineringspris vil kunne muliggjøre lavere samtalepriser fra disse. I tillegg kan det anføres at det neppe fremmer innovasjonsevnen å overprise tjenester som terminering av inngående trafikk.

Departementet er enig i at klager må sikres en tilfredsstillende kontantstrøm som kan nedbetale de investeringer som er gjort og bidra til å finansiere investeringer selskapet står overfor i fremtiden. Ivaretagelsen av markedsaktørenes investeringsincentiver er naturligvis en vesentlig innsatsfaktor i en hensiktsmessig telepolitikk. Virkningen av PTs vedtak på klagers finansielle status må også ses i lys av klagers tidligere beslutninger: Telenor Mobil satte ned termineringsprisen til 85 øre pr. min fra 1. januar 2001. Departementet forutsetter at klager fant denne prisen forsvarlig ut fra hensynet til eksisterende og fremtidig investerings- og innovasjonsevne. Departementet viser i denne forbindelse til vurderingene som er gjort i departementets vedtak om sterk markedsstilling i det totale nasjonale markedet for samtrafikk: termineringsinntekten er neppe prisuelastisk, slik at man ikke nødvendigvis kan trekke entydige slutninger om størrelsen på et eventuelt inntektsbortfall mv.

På den annen side mener departementet at klagers anførsel om de indirekte, langsiktige virkningene av vedtaket for den overordnede konkurransen i markedet er den prinsipielt viktigste anførsel i saken. Departementet er av den oppfatning at en svært aktiv regulering av termineringsprisen til én enkelt operatør kan gi fortjenestemarginer som i sin tur kan lede til indirekte effekter som ikke samsvarer med ønsket om å etablere et funksjonsdyktig marked på lengre sikt. Dersom Telenor Mobils termineringspris, som er en svært viktig innsatsfaktor for NetCom, blir regulatorisk sterkt redusert, er det klart at dette kan gi så høye marginer for NetCom at dette selskapet ser grunnlag for vesentlige prisreduksjoner for utgående samtaler. Dette vil Telenor Mobil måtte følge, og vi kan oppleve en prisreduksjon som kan fungere som en ren "stay-out-pricing" i forhold til nye nettoperatører som ønsker å etablere seg i Norge. Slik nyetablering synes kanskje i begrenset grad å finne sted i GSM-markedet, men vil inntreffe i det kommende UMTS-markedet. Det må antas at nye UMTS-operatører i Norge vil ha en etableringsstrategi der taletjenester naturlig nok vil være et sentralt element. Prisen på taletjenester som en UMTS-operatør tilbyr må naturligvis være konkurransedyktig i forhold til taletjenester i GSM. Dersom store kostnadsreduksjoner, som følge av regulatoriske vedtak, for én duopolist gjør at prisene på taletjenester presses for langt ned, kan dette føre til at de nye operatørene ikke kan generere nok inntekter til at det er lønnsomt å etablere seg i det norske markedet. Departementet mener at telemyndighetene ikke må bidra til "stay-out-pricing" overfor nye operatører. De eksisterende operatørene vil naturligvis vurdere en slik strategi, jf. prisetallet på mobiltjenester frem mot den mulige etableringen av Telia i Norge frem til 1998, og det nærmest totale fraværet av større prisreduksjoner etter at denne etableringen uteble. Man kan også tenke seg andre utilsiktede effekter av vedtaket, jf neste punkt om samtrafikkregimet i andre land.

Departementet mener derfor at det er på det rene at et for sterkt regulatorisk press på én operatørs termineringspris i sin ytterste konsekvens kan ha uheldige effekter for mulighetene for å oppnå langsiktig bærekraftig konkurranse i det norske markedet. En for aktiv prisregulering kan i sin ytterste konsekvens i betydelig grad svekke mulighetene for en deregulering av markedet, noe som vil være en underliggende målsetning i den fremtidige telepolitikken. Anvendelse av prinsippene om kostnadsorientering må ta hensyn til ønsket om å utvikle en bærekraftig konkurranse. Telemyndighetene må unngå at prisregulering som indirekte virker inn på sluttbrukerprisene medvirker til etableringshindring for nye selskaper. Telelovens formål om rimelige priser må oppnås gjennom effektiv ressursutnyttelse og virksom konkurranse. Virksom konkurranse vil virke prisdisiplinerende og bevege prisnivået ned mot et kostnadsreflekterende nivå.

Det er derfor helt avgjørende at bruk av prisregulering for det første tar hensyn til aktørenes generelle investeringsmotiver og risikoen ved nettverksinvesteringer. For det andre er det viktig at prisregulering ikke undergraver nyetableringer i markedet ved at prisene regulatorisk drives ned

under kostnadsnivået til en, i realiteten, like effektiv konkurrent som de eksisterende markedsaktørene.¹ Bare på denne måten kan prisregulering bidra til at det kan etableres langsiktig, bærekraftig konkurranse i de aktuelle markedene.

Departementet vil se det som svært uheldig dersom kostnadsorienteringskravet overfor dominerende aktører får slike indirekte effekter at det ikke vil være mulig å skape et marked som kan være selvbærende i fremtiden. Telepolitikken skal legge til rette for markeder der prisene kan konvergere mot kostnadene gjennom markedsmekanismen. Kravet om kostnadsorienterte priser er et virkemiddel for å bevege seg mot dette målet, og må hensynta de langsiktige effektene for forbrukerne.

Departementet mener at kostnadsorientering er hensiktsmessig i en telepolitikk som vil hindre misbruk av dominerende stilling, for eksempel som følge av overprising av en tilnærmet ”essensiell fasilitet”, slik som terminering av samtaler. Ved stor ubalanse i markedsandeler vil naturligvis den største operatøren kunne ha incentiver til å overprise terminering i eget nett, og på denne måten signifikant øke konkurrentenes kostnader som må veltes over på prissensitive tjenester. Fordelen ved prisregulering i termineringsmarkedet kan tilskrives at dette nettopp hindrer konkurransebegrensende pricing. Formålet med kostnadsorientering må være å forhindre konkurransebegrensende atferd fra dominerende aktører i et marked. Formålet er ikke å endre den grunnleggende metoden markedet priser tjenestene på. Bevegelsen mot kostnadsreflekterende priser bør skje gjennom dynamisk tilpasning i markedet, og ikke som følge av momentane skift i prisdannelsen som følge av regulatoriske inngrep. Dette støttes blant annet gjennom Oftels og OPTAs bruk av ”sliding scales” i reguleringen av for eksempel termineringspriser. Diskrepansen mellom regulerende myndighets og markedsaktørens oppfatning av rimelig kostnadsallokering blir i disse landenes modeller korrigert over en lengre tidsperiode.

På generelt grunnlag må kostnadsbaserte reguleringstilnæringer balanseres opp mot mulighetene for å etablere et selvbærende telekommunikasjonsmarked. Når reguleringen har hindret en dominerende aktør i å opptre konkurransebegrensende, mener departementet at ytterligere tiltak må være nøye overveid i forhold til direkte og indirekte virkninger for utviklingen av markedet i et dynamisk perspektiv.

¹ I det ekstreme tilfellet vil prisregulering som tar utgangspunkt i kostnadene til den operatøren med lavest kostnader, og som slår direkte ut i sluttbrukerprisene, kunne drive nær sagt alle andre aktører ut av markedet. De lave kostnadene kan på sin side ha sitt opphav i annet enn innovasjon og effektivisering; f.eks. kostnadssynergier som følge av tidligere monopolstilling mv.

”3 SAMTRAFIKKPRISMODELLEN OG PRAKSIS I ANDRE LAND”

”3.1 NORSK PRAKSIS OG PRISNIVÅ SAMMENLIKNET MED PRAKSIS OG PRISNIVÅ I ANDRE LAND”

Klager anfører at Oftel regulerer termineringsprisen til de fire største mobiloperatørene. Oftels begrunnelse for å gjøre dette er at de anser at det er separate markeder for terminering i hvert nett, dvs. si at hver operatør har monopol på terminering av inngående samtaler i eget nett. Denne begrunnelsen vil også være gyldig for norske forhold, og departementet finner det sannsynlig at NetCom isolert sett har like mye markedsrett mht. terminering av samtaler i eget nett som det Telenor Mobil har. Historiske tall viser at NetCom ikke ser ut til å ha noen incentiver til å være konkurransedyktig i forhold til Telenor Mobils termineringspriser, i motsetning til prisene for utgående samtaler. For tiden holder NetCom en termineringspris for samtaler fra andre nett som er om lag 50 pst høyere enn Telenor Mobil, uten at det ser ut til å svekke selskapets konkurransekraft. Den historiske prisutviklingen viser klare tegn på at en operatør ikke blir ”straffet i markedet” for å holde en høyere termineringspris enn konkurrenten(e).

Generelt kan det på den annen side anføres at en mindre operatør står overfor begrensninger i utøvelsen av sin markedsrett i forhold til terminering av samtaler i eget nett pga andre operatørers såkalte ”markedsrett”. En større operatør kan true med å sette opp sin egen termineringspris dersom den mindre øker sin egen termineringspris. Dette motvektargumentet er selvsagt ikke gyldig dersom den større operatøren er underlagt prisregulering.

Selv om det finnes gode argumenter for å regulere samtlige operatørers termineringspris, er det like fullt et faktum at for eksempel det britiske mobilmarkedet er langt mer balansert enn det norske. På tidspunktet for Oftels ovennevnte *Review* var markedsandelene for de fire operatørene om lag slik: Vodafone 30 pst, BT Cellnet (nå O2 UK) 25 pst, One2One (nå T-Mobile) 21 pst, Orange 24 pst. Dette markedet synes altså å være kjennetegnet av et noenlunde likt styrkeforhold mellom operatørene. Det kan derfor mer være mer hensiktsmessig og enklere å regulere alle likt med hensyn til termineringspris. Det norske markedet har i et historisk perspektiv vært så vidt ubalansert at asymmetrisk regulering på dette området neppe kan sies å ha vært urimelig. Slik markedet ser ut i dag, ser departementet det imidlertid som mer naturlig at telemyndighetene foretar en gjennomgang av termineringsregimet generelt. Hensikten med å føre tilsyn med terminering må etter departementets oppfatning være å korrigere for det manglende prispresset som generelt gjør seg gjeldende i dette markedet og hindre konkurransebegrensende atferd mellom aktørene. I tillegg er det klart at de fordelingsmessige anførsler som kan gjøres gjeldende for Telenor Mobils fordeling av kostnader til termineringsprisen, også kan gjøres gjeldende for andre operatørers vedkommende. Departementet

finner det rimelig å anta at Telenor Mobils kostnadsfordeling på de ulike tjenesteelementene ikke skiller seg fra bransjepraksis i avgjørende grad. Med andre ord er det ikke urimelig å anta at andre selskapers kunder, både i mobil- og fastnett, tilbakebetaler deler av NetComs salgs-, markedsførings- og kundestøttekostnader. De samme fordelingsmessige betraktninger som er anført i vedtaket, og i for eksempel Oftels policy, vil sannsynligvis også gjelde for NetCom. PTs vedtak synes å rette seg mot omforent bransjepraksis i et CPP-regimé, men vedtaket gjelder altså kun én aktør.

I tillegg er det klart at man generelt kan tenke seg tilfeller der regulering av kun én operatørs termineringspris slår ut i kostnadsøkninger i andre (fortrinnsvis lite prisfølsomme) deler av denne operatørens ”mobilpakke”, slik at reguleringsregimet kan få utilsiktede virkninger til ugunst for den regulerte operatørs kunder. Et viktig hensyn i ethvert reguleringsregime er altså det faktum at én tjenestepriis ikke blir satt uten hensyn til andre priser, jf også pkt 4 nedenfor. Regulering av én tjeneste kan derfor få ringvirkninger i andre deler av verdikjeden.

”3.2 SALGS- OG MARKEDSFØRINGSKOSTNADER”

Klager trekker her frem Oftels *Review*, og anfører at britene ser på maksimalpris som tilstrekkelig. Departementet er enig med klager i at dette medfører riktighet, men denne maksimalprisens ”*starting point*” er satt på grunnlag av en gitt kostnadsbase, som utledes ved allokeringen av ulike kostnadselementer, helt parallelt med norsk reguleringspraksis. Etter departementets erfaring praktiserer Oftel henføring av elementer i den kostnadsorienterte prisen (eller LRIC-prisen), på en måte som ikke skiller seg særlig fra eksisterende praksis under det norske reguleringsregimet. Oftel beskriver i *Review of the charge on calls to mobiles* da også sitt eget regime som: ”*directly controlling termination charges*”. På den annen side er det klart at britene praktiserer en ren incentivregulering gjennom å kun sette ”startprisen” til et kostnadsorientert nivå hvor selskapene kan effektivisere kostnadssiden under dette nivået uten at den regulerte prisen følger automatisk etter. Klager trekker igjen frem prissammenligninger i forhold til det europeiske termineringsprisnivået. Som nevnt ovenfor og i tidligere korrespondanse i saken, er det departementets oppfatning at en slik differanse i norsk favør er positiv, men at man ikke automatisk kan slutte at dette innebærer at Telenor Mobils samtrafikkpriser reflekterer kostnadene.

Klager trekker under dette punktet frem enkelte nye anførsler basert på Oftels redegjørelse for sitt foreslåtte LRIC-regime. Av *Review* går det frem at termineringsprisen i Storbritannia ville vært nærmest halvert ved umiddelbar bruk av LRIC-kostnadsgrunnlag.

4. ANDRE HENSYN

Departementet mener at det finnes argumenter mot å vurdere terminering eller isolerte tjenesteelementer for den del, i ulike prisreguleringsregimer, som ett enkeltstående reguleringsobjekt. Dette er argumenter som i liten grad er berørt av klager, men som departementet mener er viktig for å belyse saken på en mest mulig forsvarlig måte. Departementet registrerer at klager i liten grad har påberopt seg prisingsmekanismene som erfaringsmessig gjør seg gjeldende i flerproduktmarkeder med stort innslag av felleskostnader. Som departementet har berørt ovenfor, er det et stort innslag av felleskostnader som impliserer at det er vanskelig å identifisere den enkeltstående kostnaden til et tjenesteelement. Den enkelte tjeneste bærer ulik grad av felleskostnadene i mobilnettet. Både i monopolistiske og konkurranseutsatte markeder vil prisene bli satt på grunnlag av den etterspørselen selskapene står overfor i markedet mht de ulike tjenestene de tilbyr. Selskapene vil prøve å gjenvinne en større del av kostnadene på tjenester som er mindre prisfølsomme. I praksis vil dette i mobilmarkedet si at for eksempel terminering tar mye av kostnadene og ”subsidierer” de prisfølsomme samtaleavgiftene og mobiltelefonene.

Det er altså på det rene at kostnadsorientering innebærer et ikke ubetydelig normativt element; fordelingen av felleskostnader følger føringer fra den som lager modellen, og tilsidesetter naturligvis prisingsmekanismene i det markedet man vil konkurranseutsette. Enhver form for kostnadsbasert prisregulering innebærer derfor et inngrep i prisdannelsen, der den regulerende myndigheten foretar en normativ og teoretisk overprøving av operatørens etterspørselsbaserte kostnadsfordeling på de enkelte tjenesteelementene som tilbys i markedet. I tillegg er alle tjenestene gjensidig avhengig av hverandre, prisen for en enkelt tjeneste blir ikke satt uavhengig av prisene på de andre tjenestene.

En annen innfallsvinkel, der den som utformer modellen ikke overprøver allokeringen av kostnader, kan gjøres gjennom en spesifikk ”benchmarking” av termineringsprisen. En slik metode praktiseres for eksempel av den australske regulatøren, ACCC. Men ACCC tar likevel sikte på å regulere alle mobilselskapene slik som Oftel, og overprøver ikke den kostnadsfordelingen selskapene gjør på grunnlag av ulikheter i etterspørselen. Snarere søker man å kompensere fraværet av konkurranse i termineringsmarkedet ved å regulere prisen ved hjelp av en indeks som måler markedets generelle konkurransedyktighet. Den delen av det sammensatte mobilmarkedet som er prissensitivt anses for å være konkurransedyktig eller i nærheten av konkurransedyktig, slik at markedsmekanismene ses på som tilfredsstillende. I denne modellen blir overprising av termineringen av inngående trafikk i utgangspunktet forsvart ut fra et såkalt ”swings and roundabouts”-resonnement, dvs. at den høye termineringsprisen blir ”konkurrert bort” i andre deler av mobilmarkedet, der prisene er presset ned. Termineringsprisen ses altså i dette resonnetet som én del av en helhetlig mobilpakke, der ulempene ved overprising annulleres av nytten av prispresset i andre deler av pakken. Likevel

ser ACCC, som regnes som en ”light-hand”-regulator, det som nødvendig med regulering av operatørens termineringspriser. I likhet med Oftel ser ACCC termineringsmarkedet som et delmarked med svak konkurransedisiplin, selv om konkurransen i totalmarkedet skulle være tilfredsstillende. Ingen av disse regulatorne tror at operatørene vil ha sterke nok incentiver til å drive termineringsprisen nedover, selv om termineringsprisene heller ikke kan settes for høyt i det dette ville drive gjennomsnittsringsprisene for høyt og potensielt undergrave markedet for alle operatørene gjennom vesentlig redusert etterspørsel etter mobiltjenester.

Fullverdig konkurranse i det totale mobilmarkedet alene løser heller ikke fordelingsproblemene mellom forbrukerne i termineringsmarkedet. Som nevnt ovenfor har Oftel vurdert hvordan deres reguleringspolitikk mht terminering av samtaler til mobiltelefoner hadde vært dersom det hadde vært effektiv konkurranse i hele mobilmarkedet, men der operatørene setter tilnærmede ”Ramsey-priser”. Oftel peker i *Review* på at mange som ringer til mobiltelefoner ikke har mobiltelefoner selv. Disse forbrukerne vil da måtte betale prisen for at terminering ligger over kostnadene. Dette argumentet svekkes naturlig nok i takt med økende mobilpenetrasjon. Regulatorisk tilstedeværelse *kan* imidlertid fortsatt vise seg å være nødvendig, selv i et fullkonkurransemarked.

4. OPPSUMMERING – KONKLUSJON

4.1 Oppsummering

Departementet mener at termineringsmarkedet i det eksisterende avregningsregimet har karakteristika som gjør at det er avgjørende argumenter for regulatorisk tilstedeværelse i dette markedet. Det er ingen tvil om at det finnes en rekke argumenter for å opprettholde vedtaket utfra kortsiktige markedsbetraktninger og fordelingsmessige hensyn. I tillegg taler praksis fra andre europeiske regulatorer i samme retning som vedtaket på prinsipielt grunnlag. Like fullt er det argumenter som taler mot vedtaket. Dette er i hovedsak argumenter som kan knyttes til markedskonsekvensene som følger av at kun én operatør er prisregulert.

4.2 Konklusjon

Departementet mener at det er konkurransefremmende at Telenor Mobils termineringspris er gjenstand for regulatorisk kontroll. Når det gjelder kostnadsallokeringsmetoden, ser departementet det som positivt at PT søker en konsekvent linje mht fordeling av kostnadene som regnes å være på linje med europeisk reguleringspraksis. Men dersom regulatøren benytter normative metoder for å fordele kostnadene, som i vesentlig grad skiller seg fra praksisen i

et fullt ut konkurransedyktig marked, krever dette at det også tas helhetlige markedshensyn. Balansen mellom markedsaktørene og konsekvensene for andre aktører må tillegges vekt i utformingen av reguleringsregimet. Den primære hensikten med prisregulering må være å fremme langsiktig, bærekraftig konkurranse i markedet og korrigere for manglende prisdisiplinering i mindre konkurranseutsatte (del-)markeder.

Departementet vil på denne bakgrunn stadfeste PTs vedtak av 11. mai 2001, men understreker samtidig at vedtak i det videre reguleringsregimet mht termineringsmarkedet må ta utgangspunkt i dynamiske hensyn og utredes med henblikk på den helhetlige markedsutviklingen, og i minst mulig grad bidra til vridninger mellom markedsaktører og utilsiktede konsekvenser for forbrukerne på kort og lang sikt.

5. VEDTAK

Klage fra Telenor Mobil AS om Post- og teletilsynets vedtak av 11. mai 2001 om samtrafikkpris tas ikke til følge. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28.

Med hilsen

Bjørn Seeberg e.f.

Gard Sveen

Gjenpart:

- Post- og teletilsynet
- Statens teleforvaltningsråd v/ sekretær, adv. Eirik Djønn