



**DET KONGELIGE  
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Telenor ASA

Snarøyveien 30  
1331 FORNEBU

Deres ref

Vår ref  
05/1623- HG/GSV

Dato  
27.10.05

**Utsatt iverksetting av Post- og teletilsynets vedtak 190905 tilknyttet marked 16 - Telenor ASA**

Det vises til brev fra Telenor ASA ("Telenor") datert 10. oktober d.å. med klage over Post- og teletilsynets ("PT") vedtak datert 19. september 2005 om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i individuelle offentlige kommunikasjonsnett (marked 16), herunder begjæring om utsatt iverksetting av vedtakets pristaksbestemmelse.

## **1 Innledning**

### **1.1 Post- og teletilsynets vedtak**

PT ilegger i vedtaket Telenor følgende forpliktelser:

- Samtrafikk
- Ikke-diskriminering
- Offentliggjøring og standardavtale
- Prisregulering
- Kostnadsregnskap

Med hensyn til prisregulering har PT valgt å benytte metoden med pristaksregulering ved å fastsette maksimalpriser for nærmere angitte perioder. For Telenor er følgende maksimalpriser pr. minutt (eks. mva) pålagt i vedtaket:

01.11.05 – 30.06.06: 68 øre

01.07.06 – 31.12.06: 65 øre

Postadresse:  
Postboks 8010 Dep  
0030 OSLO

Kontoradresse:  
Akersg. 59

Telefon  
22 24 90 90 / 22248353  
Org. nr.:  
972 417 904

Luft- post- og teleavdelingen  
Telefaks:  
22245609

Saksbehandler:  
Haakon Gjesdahl  
22248217

Hva gjelder det nærmere innhold av, og begrunnelse for, ovennevnte forpliktelser så henvises det til vedtaket.

## **1.2 Anmodning om utsatt iverksetting**

Telenor har *anført følgende argumenter som begrunnelse for at utsatt iverksetting må gis:*

Det har i praksis vist seg nær umulig å reversere endringer i prisene for det tilfellet at departementet skulle ta Telenors klage til følge. Dette gjelder både for termineringsprisene og sluttbrukerprisene. Telenor viser i denne forbindelse til Samferdselsdepartementets vedtak av 9. mars 2004, der tilsynets vedtak av 7. oktober 2002 som påla Telenor å foreta prisreduksjon i tjenesteleverandørprisene ble stadfestet, selv om departementet var uenig med tilsynet i valg av kostnadsmodell. Departementet uttalte bl.a. som begrunnelse for ikke å endre tilsynets konkrete prisvurdering pr. oktober 2002 at "en eventuell pris-minusfastsettelse av videresalgsavtalen (ville) innebære en potensiell reversering av markeds- og prisutviklingen siden oktober 2002."

Basert på tilsynets begrunnelse for vedtaket i marked 16, fremstår det etter Telenors oppfatning, som enda vanskeligere å oppnå lik termineringspris for alle tilbyderne, og da som et minimum Telenor og NetCom, dersom Telenors termineringspris reduseres ytterligere nå.

Telenor kan ikke se at det medfører tungtveiende ulemper å utsette iverksettelsen av vedtaket for Telenors del, hensyntatt at Telenors termineringspris allerede er svært lav i norsk målestokk og også lav i en europeisk sammenheng. Telenors anfører videre at Telenors termineringspris pr. i dag er godt i samsvar med nivået på utenlandske tilbydere det er naturlig å sammenligne seg med.

Subsidiært, det vil si for det tilfellet at departementet ikke finner å ville utsette iverksettelsen av vedtaket for så vidt gjelder fastsettelse av pristak for Telenor isolert, ber Telenor om at iverksettelsen av vedtaket utsettes inntil klagen er avgjort for så vidt gjelder fastsettelsen av pristak også for NetCom.

Atter subsidiært anmoder Telenor om at iverksettelsen av vedtaket for så vidt gjelder fastsettelse av pristak for tilbyderne utsettes inntil myndighetene har tatt stilling til oppkjøpet av Vollvik-gruppen AS.

## **2 Bakgrunn – Ileggelse av forpliktelser på aktører med sterk markedsstilling**

### **2.1 Rettslig utgangspunkt**

I 2002 vedtok Den Europeiske Union ("EU") følgende fem nye direktiver: Rammedirektivet, Tilgangsdirektivet, Tillatelsesdirektivet, USO-direktivet og Kommunikasjonsverndirektivet. Nevnte direktiver ("direktivpakken") trådte i kraft for Norge fra 1. november 2004 da de ble tatt inn i EØS-avtalen. Direktivene utgjør EUs

regulatoriske rammeverk for elektroniske kommunikasjonsnett og kommunikasjonstjenester. Direktivene er implementert i norsk rett gjennom lov om elektronisk kommunikasjon av 4. juli 2003 ("ekomloven") med tilhørende forskrifter, her særlig forskrift om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste av 16. februar 2004 ("ekomforskriften").

Formålet med den nye reguleringen er nedfelt i ekomloven § 1-1 slik:

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

Det følger av ekomloven at PT skal definere relevante markeder (jf. ekomloven § 3-2), utpeke tilbydere med såkalt "sterk markedsstilling" (jf. ekomloven § 3-3) for deretter å ilegge forpliktelser på de tilbydere som er utpekt til å ha sterk markedsstilling (jf. ekomloven § 3-4).

Det følger videre av Norges forpliktelser under EØS-avtalen at utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling skal skje i samsvar med de retningslinjer og anbefalinger som er utarbeidet av EU-kommisjonen, og senere vedtatt av EFTAs overvåkningsorgan ("ESA"). Videre er det i European Regulators Group for electronic communications networks and services ("ERG") utarbeidet retningslinjer for virkemiddelbruk nedfelt i dokumentet "Common Position on the approach to Appropriate remedies in the new regulatory framework", som igjen er fulgt opp av PT i tilsynets "Virkemiddeldokument" datert 14. oktober 2004.

Frem til endelig vedtak er fattet med hensyn til hvem som innehar sterk markedsstilling og hvilke forpliktelser disse skal ilegges etter ovennevnte regelverk, gjelder PTs tidligere fattede vedtak om at henholdsvis Telenor Mobil og NetCom har sterk markedsstilling i det totale nasjonale samtrafikkmarkedet. Videre vil særskilte forpliktelser for tilbyderne følge direkte av teleloven av 23. juni 1995 samt offentlignettforskriften av 5. desember 1997.

## **2.2 PTs arbeid med markedsanalysen/virkemiddelbruk i marked 16**

PT sendte markedsanalysen for marked 16 på høring den 3. mai 2004 med frist for berørte til å gi uttalelser innen 18. juni 2004.

I varsel om vedtak datert 31. mars 2005 konkluderer PT med at aktørene Telenor ASA, NetCom as, Tele2 Norge AS og Teletopia Mobile Communications AS har sterk markedsstilling i marked 16. Videre ble det varslet ileggelse av følgende forpliktelser:

- Telenor: Plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering i Telenors mobilnett samt pålegg om ikke-diskriminering, offentliggjøring og standardtilbud. Prisreguleringsforpliktelse i form av makspris på kr 0,68 i perioden 1. oktober 2005 til 30. juni 2006, samt på kr 0,65 fra 1. juli

2006 til 31. desember 2006. Pålegg om å føre kostnadsregnskap for terminering av tale.

- NetCom: Plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering i Telenors mobilnett samt pålegg om ikke-diskriminering, offentliggjøring og standardtilbud. Prisreguleringsforpliktelse i form av makspris på kr 0,91 i perioden 1. oktober 2005 til 30. juni 2006, samt på kr 0,83 fra 1. juli 2006 til 31. desember 2006. Pålegg om å føre kostnadsregnskap for terminering av tale.
- Tele2: Plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering i Tele2s virtuelle mobilnett samt pålegg om offentliggjøring og standardtilbud.
- Teletopia: Plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering i Teletopias mobilnett samt pålegg om offentliggjøring og standardtilbud.

I tillegg til de forpliktelser som fremgår av ovennevnte opplisting vurderte også PT ileggelse av regnskapsmessig skille for samtlige fire aktører. Avslutningsvis vurderte PT den samlede effekt av de ilagte forpliktelser samt de antatte konsekvenser av det varslede vedtak.

Høringsfristen ble satt til 12. mai 2005. Høringssvar ble mottatt fra Konkurransetilsynet, Telenor, NetCom, Tele2 og Teletopia. Kommentarene ble vurdert og senere innarbeidet i utkast til 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) datert 5. august 2005 ("utkast til vedtak").

I sitt utkast til vedtak opprettholdt PT konklusjonene gitt i varslet med hensyn til hvem som har sterk markedsstilling og hvilke forpliktelser disse skal ilegges.

PT sendte utkast til vedtak på høring til ESA, jf. konsultasjonsprosedyren nedfelt i ekomloven § 9-3. ESA ga sine kommentarer i brev til PT av 6. september 2005. ESA påpeker særlig to forhold tilknyttet vedtaket: 1) PTs bruk av kostnadsberegningemetoden "fullfordelte historiske kostnader" gjør det ikke mulig å fastslå et effektivt prisnivå på terminering i et marked som ikke har virksom konkurranse og 2) PTs valg av asymmetrisk regulering (skjevregulering) er kun forsvarlig dersom den er begrunnet i reelle forskjeller i de underliggende produksjonskostnadene. ESA påpeker også at eventuell opprettholdelse av skjevregulering over tid vil gi grunnlag for bekymring.

### **2.3 Vedtak marked 16**

PT opprettholder i sitt vedtak av 19. september 2005 forpliktelsene omfattet av varsel og utkast til vedtak. Det vises til opplisting gitt ovenfor under pkt. 2.2 som således også representerer forpliktelsene ilagt i vedtaket, med unntak for at pristaksregulering for Telenor og NetCom ble utsatt til 1. november 2005.

### 3 Utsatt iverksetting - Vurdering

Forvaltningsloven hovedregel er at vedtak trer i kraft på tidspunkt som er bestemt i vedtaket. Etter forvaltningsloven § 42 kan det besluttes unntak i form av utsatt iverksetting. Ekomloven fastsetter i § 11-6, fjerde ledd at det er Samferdselsdepartementet som skal fatte beslutninger etter fvl. § 42. Sentralt i vurderingen av om utsatt iverksettelse skal gis står konsekvensene for de impliserte parter. Det må foretas en interesseavveining mellom på den ene siden de byrder og forpliktelser Telenor påføres og på den andre siden hensynet til tredjeparter og de offentlige interesser av å gjennomføre vedtaket.

PT har vedtatt en trinnvis reduksjon av prisen der det er søkt balansert effektivitetsgevinster og forbrukerhensyn som følge av reduserte priser mot inntektstap og redusert lønnsomhet for Telenor. Samlet sett vil de pålagte reduksjoner i termineringspris innebære at Telenor må senke prisen med 8 øre innen 1. juli 2006, mens NetCom innen samme tidsperiode er pålagt en samlet prisreduksjon på 18 øre. PT har anslått det årlige økonomiske tap for Telenor og NetCom, dersom prisreduksjonene gjennomføres i tråd med vedtaket, til henholdsvis 180 millioner kroner og 240 millioner kroner. PT forventer imidlertid at tapene til en viss grad vil oppveies av økt trafikkvolum til mobilnettene. Samtidig får både Telenor og NetCom reduserte eksterne varekostnader som følge av reduksjonen i termineringspris i den andre tilbyderens nett.

Innledningsvis kan det konstateres at iverksettelse av vedtaket før klagen er avgjort, vil innebære økonomiske konsekvenser for Telenor i form av lavere inntekter i termineringsmarkedet i perioden 1. november 2005 til 31. desember 2006. Ut fra PTs vedtak hva gjelder prisregulering, synes det på det rene at det økonomiske tapet for Telenor er noe mindre enn for NetCom.

Omfanget av det økonomiske tap for Telenor vil imidlertid avhenge bl.a. av hvor raskt klagesaken blir avgjort, samt den maksimale termineringspris som eventuelt blir fastsatt for NetCom. Videre vil trafikkutviklingen samt eventuelle endringer i sluttbrukerprisene som følge av prisreduksjonen på terminering ha betydning. Spørsmålet i denne forbindelse er om vedtaket vil kunne gi irreversible skadevirkninger for Telenor.

Det synes klart at de økonomiske tap for begge selskap vil være betydelige som følge av vedtaket. På den annen side er departementet enig med PT i at det økonomiske tapet til Telenor (og NetCom) til en viss grad vil kunne oppveies av økt trafikkvolum og reduserte eksterne varekostnader.

Når det gjelder virkningene for sluttbrukerne som følge av prisreduksjonene, så vil det naturlige utgangspunkt være at brukerne vil kunne få reduserte telefonregninger når de ringer fra fastnett til mobilnett. Interessen til disse sluttbrukerne kan dermed isolert sett tale mot at det gis utsatt iverksetting. Utslag i markedet som resulterer i redusert sluttbrukerpris kan imidlertid i praksis være vanskelig for tilbyderne å reversere. Dette er et sterkt hensyn som taler for at det gis utsatt iverksetting.

Når det gjelder mobilprisene er det imidlertid etter departementets vurdering ikke opplagt at sluttbrukerprisene settes ned som følge av reduserte termineringspriser i mobilnettene, før endelig vedtak foreligger (i den grad det er grunnlag for å sette ned disse prisene). Hensynet til mulighet for gjenoppretting gjør seg derfor ikke gjeldende i samme grad på dette punkt.

Departementet merker seg Telenors henvisning til at selskapets termineringspriser er blant de laveste i Europa, og er enig i at dette er et moment som taler til fordel for Telenors anmodning om utsatt iverksetting. Det vil imidlertid ikke ha avgjørende betydning for spørsmålet om det sannsynlige utfallet av en eventuell klagesak.

Det er lite aktuelt å gi utsatt iverksettelse dersom det på forhånd er klart at det påklagede vedtak vil bli opprettholdt. Spørsmålet om sannsynligheten for at vedtaket vil bli opprettholdt, er vanskelig å ta stilling til innenfor en så vidt kort tidsramme som her er til rådighet. Foreløpig gjøres følgende betraktninger:

Fastsettelse av pristak for henholdsvis Telenor og NetCom er i PTs vedtak basert på en *helhetlig, skjønnsmessig vurdering*. *Kostnadene selskapene har rapportert i ONP-rapportene er tillagt betydelig vekt i vurderingen*. Kommisjonen har anbefalt bruk av en LRIC-modell i marked 16, dersom markedet prisreguleres, og dette er fulgt opp i mange EU-land. ESA har i sine kommentarer til PTs utkast til vedtak vist til at den kostnadsberegningemetoden som PT benytter, ikke gjør det mulig å sette termineringsprisen på et effektivt nivå. ESA ber derfor PT om å forplikte seg til å benytte en pris- og kostnadsmetodikk som sikrer effektive priser på sikt, og peker på at en slik metodikk i samsvar med tilgangsdirektivets art. 13 (3) kan være uavhengig av den som benyttes av Telenor og NetCom, slik som for eksempel LRIC.

ESAs vurderinger må anses retningsgivende for norske reguleringsmyndigheter og skal som det fremkommer i særmerknaden til ekomloven § 9-3, hensyntas så langt som mulig. Departementet anser det hensiktsmessig med ytterligere noe tid for å vurdere konsekvensene av ESAs kommentarer til vedtaket. Dette er et moment som taler for å gi vedtaket utsatt iverksetting. Det vil derfor i klageomgangen bli vurdert hvorvidt det er tatt tilstrekkelig hensyn til ESAs kommentarer.

PT har i sin oversendelse av vedtak 16 til tilbyderne varslet at tilsynet i løpet av 2005 vil gjennomføre en internasjonal anbudskonkurranse med intensjon om å utvikle en LRIC-modell for mobilterminering. En slik modell skal ivareta det regulatoriske målet om å sikre effektive termineringspriser på sikt, og gi tydeligere signaler om hvordan termineringsprisene vil reguleres i tiden fremover, og da særlig fra 1. januar 2007.

Vurderinger av spørsmål om termineringspriser og valg av kostnadsberegningmodell er etter departementets syn ofte kompliserte og skjønnsmessige. Det er derfor vanskelig å forutsi utfallet av en klagebehandling. Dette i seg selv er ikke et avgjørende argument for å gi utsatt iverksetting. Det er imidlertid verdt å merke seg at vedtakets tidshorisont for så vidt gjelder pristaksregulering kun er 13 måneder. Sammenholder en dette med ESAs merknad om valg av kostnadsmodell, samt PTs intensjon om å gå over til en ny kostnadsmodell basert på LRIC i løpet av 2006, vil det etter departementets vurdering skapes en usikkerhet for både Telenor/NetCom, tredjeparter

og markedet om hvilket nivå termineringsprisene vil bli regulert til fra årsskiftet 2006/2007. Vanskelighetsgraden ved å sette prisene korrekt, herunder valget av kostnadsmodell, taler derimot i en slik situasjon for å innvilge utsatt iverksettelse for å unngå stadige endringer i rammebetingelsene.

Departementet viser også til melding om TeliaSoneras oppkjøp av Chess/Sense som er under behandling i Konkurransetilsynet. Dersom Konkurransetilsynet godkjenner TeliaSoneras oppkjøp av Chess/Sense, kan dette medføre en endring i beregningsgrunnlaget for NetComs termineringspriser. PT har i oversendelsesbrevet understreket at tilsynet fortløpende vil vurdere konsekvensene for NetComs termineringspriser særskilt, og kan eventuelt presentere nytt varsel om vedtak i første del av 2006. For departementet er det på det nåværende tidspunkt vanskelig å overskue effekten av en eventuell godkjenning av oppkjøpet. Oppkjøpet kan gi endret trafikkvolum i mobilnettene til Telenor og NetCom og dermed indirekte ha en viss innvirkning på beregningen av termineringsprisene. Departementet har imidlertid ikke valgt å legge vekt på det eventuelle oppkjøpet av Chess/Sense i forhold til spørsmålet om utsatt iverksettelse.

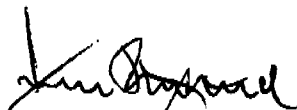
#### 4 Beslutning

Samferdselsdepartementet finner etter en samlet avveining av hensynene at Telenors anmodning om utsatt iverksettelse for så vidt gjelder pristak for Telenors termineringspriser, blir å etterkomme inntil departementet har tatt stilling til klagen i marked 16, jf. fvl. § 42.

Med hilsen



Eva Hildrum e.f.



Jørn Ringlund

**Kopi til:**

NetCom as

Post- og teletilsynet