



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Telenor ASA
Snarøyveien 30
1331 Fornebu

Deres ref
RSA 99/81-13

Vår ref
02/684- GSV

Dato
10.06.2003

**KLAGE FRA TELENOR ASA PÅ VEDTAK OM INNFØRING AV
REGNSKAPSMESSIG SKILLE OG ENDRING AV GJELDENE REGLER FOR
TELENORS FØRING AV PRODUKTREGNSKAP.**

Telenor Mobil AS påklagde Post- og teletilsynets vedtak av 9. april 2001 om kostnadsorientering i brev av 16. mai 2001 til Statens teleforvaltningsråd. Klagen gjelder et enkeltvedtak og er rettidig innen forlenget klagefrist.

Vedtaket om regnskapsmessig skille må anses for å ha prinsipiell betydning og reise spørsmål av telepolitisk betydning fordi dette regnskapet bidrar til at telemyndighetene kan påse at den regulerte parten oppfyller plikter som følger av offentlignettforskriften. Regnskapet vil også i stor grad kunne danne grunnlaget for eventuell prisregulering av den regulerte parten. Samferdselsdepartementet er derfor klageinstans for vedtaket jf. offentlignettforskriften § 5-4.

1. BAKGRUNN

Nedenfor følger en kort fremstilling av saken. For nærmere oversikt viser departementet til sakens dokumenter.

1.1 PTs vedtak

PT fattet 9. april 2001 vedtak som pålegger Telenor å føre produktregnskap etter bestemte regler, som medfører at det etableres et regnskapsmessig skille mellom ulike deler av konsernets virksomhet. Vedtaket om regnskapsmessig skille er fattet med hjemmel i offentlignettforskriften §§ 3-9 og 3-10, og skal bidra til å kontrollere at forskriftens §§ 3-2 og 3-8 om hhv ikke-diskriminering og kostnadsorientering overholdes.

Reglene for føring av produktregnskap fastslår at:

- Telenor skal rapportere etter en bestemt inndeling av konsernets virksomhet i ulike resultatenheter og spesifikke oppsett under disse
- Varige driftsmidler skal føres i balansen ut fra gjenanskaffelsesverdier (ved å legge

- gjenanskaffelseskostnader til grunn)
- Reglene trer i kraft fra og med regnskapsåret 2001
- Rapporten skal gjøres offentlig tilgjengelig

1.2 Klage

Telenor klaget i brev av 16. mai 2001 PTs vedtak inn for Statens teleforvaltningsråd. Klager reiser i klagen fire hovedanførsler:

- Inndelingen i resultatenheter går lengre enn det tilsynet har hjemmel til, og det som er nødvendig for å oppnå det angitte formålet med regnskapsmessig skille. Klager anmoder om at inndelingen i resultatenheter endres, slik at resultatenheter fastsettes på et mer overordnet nivå.
- Innføring av gjenanskaffelseskostnad eller –verdi som prinsipp for verdifastsettelse av varige driftsmidler er ikke formålstjenlig, og dette kan ikke tas i bruk i produktregnskapet, jf. også brev fra klager ved advokatfirmaet Hjort DA av 19. november 2001. Subsidiært er klager av den oppfatning at rapporteringen iht gjenanskaffelsesverdi bør skje på et mer overordnet produktgruppenivå.
- Fristen for første gangs rapportering iht. de nye produktregnskapsreglene er ikke gjennomførbar. Klager anmoder om at vedtaket blir omgjort slik at første gangs rapportering iht. vedtaket finner sted for regnskapsåret 2002.
- Det fastsatte kravet til offentlighet gjennom offentlignettforskriften § 3-10, må stå tilbake for de alminnelige lovfaste bestemmelser om offentlighet og taushetsplikt, jf. offentlighetsloven § 5a, jf. forvaltningslovens § 13 første ledd nr. 2.

1.3 PTs klagebehandling og oversendelse til rådet

Post- og teletilsynet (PT) oversendte saken 24. september 2001 til Statens teleforvaltningsråd. PT opprettholder her sitt tidligere vedtak, men godtar med forbehold den løsning for rapportering iht. gjenanskaffelseskostnader (på et overordnet nivå) som Telenor skisserte subsidiært i klagen. I tillegg tar PT ut en setning i reglene om eksplisitt offentliggjøring av regnskapsrapporten, idet ”*offentliggjøring uansett vil skje i lys av aktuelle bestemmelser i offentlighetsloven og teleloven.*”

1.4 Rådets innstilling

Statens teleforvaltningsråd avga sin innstilling i brev av 20. februar 2002:

”Rådet innstiller på at klagen ikke tas til følge, med understrekning av PTs plikt til å ivareta Telenors rett til unntak fra offentlighet for opplysninger som ikke omfattes av ONP-bestemmelsene.”

Det minnes om at rådet har avgjort spørsmålet om tidspunktet for ikrafttreden. (Vedtaket skal gis virkning først for regnskapsåret 2002, jf rådets brev til PT og Telenor av 30. oktober 2001)

På bakgrunn av ovenstående må departementet ta stilling til hjemmelspørsmålet i klagen, anførselen om at vedtaket går lengre enn hva som er formålstjenlig mht inndeling i resultatenheter og pålegget om innføring av gjenanskaffelseskostnader.

Rådet har avgjort tidspunktet for ikrafttreden. Departementet slutter seg til rådets syn mht spørsmålet om offentliggjøring av regnskapsrapporten.

2. VEDRØRENDE HJEMMELSPØRSMÅLET OG OPPDELINGEN I RESULTATENHETER MV (PKT 2 I KLAGEN)

2.1 Hjemmel for inndeling i resultatenheter

Klager anfører for det første at man ikke kan se at Post- og teletilsynet i kraft av offentlignettforskriften § 3-10, sett i sammenheng med § 3-8 (kostnadsorientering og ikke-diskriminering) og § 3-9 (regnskapsføring), kan gi regler for inndeling i resultatenheter, slik som oppgitt i vedtaket.

Klager anfører videre i sine merknader til PTs oversendelsesbrev av klagen til rådet av 9. oktober 2001 at ”*tilsynet under ingen omstendighet kan pålegge Telenor å rapportere for resultatenheter der selskapet ikke har sterk markedsstilling, jf det forhold at offentlignettforskriften kap 3 [...] kun omfatter tilbydere med sterk markedsstilling. Vi kan ikke se at Telenor f.eks er forpliktet til å rapportere for virksomhetsområdet 3G all den tid Telenor ikke har sterk markedsstilling på dette virksomhetsområdet.*”

2.2 Departementets vurdering

Departementet er av den oppfatning at PT har rett til å kreve nærmere fastsatt finansiell informasjon uavhengig av om Telenor har sterk markedsstilling på det aktuelle området. En slik rett går klart frem av telelovens § 3-4 og samtrafikkdirektivets¹ artikkel 8(3), der det heter:

“Organizations providing public telecommunications networks and/or publicly available telecommunications services shall provide financial information to their national regulatory authority promptly on request and to the level of detail required. National regulatory authorities may publish such information as would contribute to an open and competitive market, while taking account of considerations of commercial confidentiality.”

Departementet mener at § 3-10 i utgangspunktet entydig gir PT hjemmel til å gi pålegg om at bestemte prinsipper (altså i utgangspunktet hvilke som helst prinsipper som står i et rimelig forhold til formålet) for regnskapsføring for å sikre § 3-8. Departementet kan ikke se at det er noe som rettslig forhindrer PT i å foreta slik inndeling i resultatenheter som i det aktuelle vedtaket.

¹ Directive 97/33/EC of the European Parliament and of the Council on interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through the application of the principles of open network provision (ONP)

I tillegg er det klart at kommisjonsdirektiv av 16. september² legger føringer for at myndighetene tilnærmer seg vertikalt integrerte, offentlige foretak, som er i en dominerende posisjon i et relevant marked, jf. artikkel 3 og fortalens pkt 10, på en måte som sikrer at disse ikke diskriminerer sine konkurrenter i favør av egne aktiviteter. Departementet vil understreke viktigheten av at tilfredsstillende tallmateriale for Telenor-konsernet blir gjort tilgjengelig for tilsynsmyndigheten. Departementet vil også peke på at rådet i sin innstilling understreker det faktum at tilsynet har vide fullmakter til innhenting av opplysninger, og viser til tidligere klagesaker i denne forbindelse.

2.3 Hensiktsmessigheten ved inndelingen i resultatenheter - Regnskapsmessig skille som grunnlag for målrettede regulatoriske virkemidler

Klager betviler videre at tiltaket er nødvendig for å oppnå siktemålet som tilsynet oppgir for regnskapsmessig skille; nemlig å sikre forskriftens krav om ikke-diskriminerende vilkår og kostnadsorientering, jf. § 3-8.

2.4 Departementets vurdering

Departementet kan ikke se at inndelingen i resultatenheter *i seg selv* skulle være i direkte strid med, eller mer enn nødvendig for å oppnå, formålet med tiltaket eller formålet med lov og forskrift. Et tilfredsstillende regnskap for regulatoriske formål vil i mange tilfeller være et nødvendig grunnlag for regulering.

Departementet ser like fullt at klagers anførsler har relevans for selve anvendelsen av tallmaterialet. PTs vedtak kan etter departementets oppfatning tolkes dit hen at begrepene kostnadsorientering, ikke-diskriminering og likebehandling med egen virksomhet etter forskriftens §§ 3-2 og 3-8 fremstår som relativt uproblematiske konsepter. Departementet er av den oppfatning at inndelingen i resultatenheter i seg selv ikke gir noen bedret forståelse av bruken av reguleringsbegrepene i praksis eller at begrepene blir mindre problematiske. Kostnadsorientering er etter departementets forståelse et vidt begrep, mens ikke-diskriminering og likebehandling er flertydige begreper. Særlig kompleks blir den praktiske anvendelsen av begrepene i forholdet til vertikalt integrerte selskaper. Men et produktregnskap, slik det går frem av PTs vedtak, er etter departementets oppfatning et hensiktsmessig utgangspunkt for å se til at Telenors ulike forpliktelser etter eksisterende regelverk etterleves.

Departementet mener altså at et regnskapsmessig skille i utgangspunktet er et formålstjenlig virkemiddel for å øke transparensen i virksomheten til en tett integrert, dominerende markedsaktør. Slik departementet ser det, er Telenors markedsrett i stor grad knyttet til konsernets integrasjon i form av ulike vertikale strukturer, og som konglomerat. I mer begrenset grad er det for departementet et konkurransemessig problem at for eksempel Telenor Mobil er vertikalt integrert innenfor sitt forretningssegment. Spørsmålet er videre om et regnskapsmessig skille kan "imitere selskaper" innenfor et konsern, og dessuten om et slikt skille er "naturlig" innenfor ulike forretningssegmentene. Jf. i denne forbindelse bl.a. *Oftels Statement on BT's 100 % ownership of BT Cellnet –accounting separation and competition*

² Commission Directive 2002/77/EC of 16 September 2002 on competition in the markets for electronic communications networks and services

May 2001 og tilsvarende *Consultation Document November 1999*, der nettopp ”overføring av markedsmakt” fra fastnettdelen til mobildelen står i fokus for endringen av regnskapsrapporteringen. Et hovedhensyn her var at de vilkårene BTs mobildel fikk hos sine søsterselskaper i fastnett, overføringskapasitet mv. også måtte gjelde deres konkurrenter.

Et så tett integrert konsern som Telenor vil *kunne* ha incentiver til å diskriminere eksterne aktører og kryss-subsidiere på en konkurransebegrensende måte. Det er av avgjørende viktighet at konkurrenter som har utsikter til på selvstendig grunnlag å bidra til virksom konkurranse i det norske telemarkedet får vilkår som gjør dem i stand til å oppnå ”konkurransemessig likhet” med den dominerende aktøren, noe som vil bidra til utviklingen av et konkurransedyktig og bærekraftig norsk telekommunikasjonsmarked.

2.5 Konklusjon

Departementet finner på bakgrunn av ovenstående ikke grunnlag for å imøtekomme klagen med hensyn til hjemmelsgrunnlag og inndeling i resultatenheter.

3. INNFØRING AV GJENANSKAFFELSESKOSTNAD

3.1 Klagen

Klager anfører at ”*bruk av gjenanskaffelseskost ikke er formålstjenlig*” og at det heller ikke er noen etablert regnskapsmessig praksis knyttet til bruk av gjenanskaffelseskostnader. Videre anfører klager at det ”*i praksis vil være en umulig oppgave å estimere gjenanskaffelseskost i henhold til den teoretiske intensjonen om å gi et mer ’riktig’ prisbilde og ’riktige’ investeringsincentiver*”. Klager foreslår i klagen subsidiære løsninger ”*for det tilfellet klageorganet trass [klagers] innvendinger skulle fastholde bruk av gjenanskaffelseskost som prinsipp.*”

Rådet har i sin klagebehandling ansett det som tilstrekkelig at PT har tatt hensyn til klagers innsigelser gjennom sin forbeholdne aksept av de subsidiære løsninger Telenor la frem i klagen, og innstiller på at vedtaket opprettholdes.

3.2 Departementets innledende bemerkninger

En overgang fra historiske kostnader til gjenanskaffelseskostnader kan etter departementets oppfatning vanskelig betegnes som annet enn en vesentlig endring i det regulatoriske regimet. Innenfor det rammeverk av rettigheter og plikter som følger rettslig, må derfor en slik endring være gjenstand for en grundig vurdering ut fra det overordnede formålet med reguleringen, samt være forsvarlig ut fra et faglig grunnlag. Overgang til gjenanskaffelseskostnader kan etter departementets oppfatning gi opphav til store og uoversiktlige virkninger, noe som må tas i betraktning i vedtaket, jf forvaltningslovens (fvl.) § 17. Dessuten må et vedtak om slik overgang anses å være et meget inngripende tiltak fra myndighetenes side ettersom den etablerte regulatoriske praksis er å verdsette kapitalutstyret ut fra historiske kostnader. Departementet er av den oppfatning at dess mer inngripende et tiltak er, jo større krav må det stilles til at det foreligger et påvist behov for inngrepet.

Departementet vil bemerke at PTs argumentasjon med hensyn til overgangen fra historiske kostnader til gjenanskaffelseskostnader i liten grad redegjør for hvilke samfunnmessige

virksomheter en slik overgang vil kunne medføre. PT skriver i vedtakets pkt 7.2: ”i høringsbrevet av 25. juni 1999 redegjorde tilsynet for at det å benytte gjenanskaffelseskostnad (current cost accounting – CCA) må anses å være et bedre prinsipp enn dagens historisk kostregnskap. Dette legges også til grunn i den omtalte anbefalingen fra EU.”

Like fullt går departementet ut fra at tilsynet i sin skjønnsmessige vurdering av at gjenanskaffelseskostnader (”current cost”) er ”bedre” enn historiske kostnader legger økonomisk teori til grunn. I korte trekk tilsier økonomisk effektivitet i utgangspunktet at prisene skal reflektere marginalkostnaden på salgstidspunktet - ikke på et tidspunkt i fortiden. Hele ideen om marginalkostnader ser fremover. Produksjonen av én ekstra enhet av en vare eller tjeneste innebærer en fremtidig tilleggskostnad. På samme måte er det bare fremtidige kostnader som kan spares inn dersom det produseres én enhet mindre. Et fremoverskuende perspektiv er også riktig hva gjelder den økonomiske beslutningen om å skifte ut kapitalutstyr: På det tidspunktet den gjennomsnittlige totale kostnaden (investeringer og drift) ved å erstatte gammel utstyr med nytt er mindre enn de *variable* kostnadene ved å bruke det gamle, er det økonomisk lønnsomt å kjøpe nytt utstyr og produsere ved hjelp av dette. De faste kostnadene ved investeringen i det gamle utstyret hører fortiden til; de er ”like store uansett”, og påvirker ikke bedriftens økonomiske beslutning etter at de er pådratt. Dette gjelder uansett om man ser på et monopol eller konkurranseutsatte selskaper. Gjenanskaffelseskostnadene vil på denne måte spille samfunnets alternativkostnad. Under kostnadsfastsettelse utfra opprinnelige eller historiske kostnader vil ikke kjøperen betale disse marginale alternativkostnadene. Hvis for eksempel det er inflasjon, vil kjøperen betale mindre ettersom det nye kapitalutstyret gradvis erstatter det gamle utstyret. I dette tilfellet blir resultatet ressursløsning ved at det kjøpes for mye av produktet ifht hva ”santidskostnaden” er.

En *kortsiktig* marginalkostnad vil derimot ikke dekke bedriftens faste kostnader, mens det i det teoretiske utgangspunktet blir antatt at alle kostnader er variable på lang sikt. Marginalkostnaden på lang sikt vil derfor i utgangspunktet dekke inn kostnadene ved produksjonen. Under enkle forutsetninger er den langsiktige marginalkostnaden definert som å være lik den langsiktige, *gjennomsnittlige totale* kostnaden ved produksjonen. En regulert pris som overstiger over den langsiktige marginalkostnaden vil derfor i utgangspunktet overstige bedriftens gjennomsnittlige totalkostnader.³

Et problematisk tilfelle ut fra effektivitetshensyn oppstår i markeder som er gjenstand for vesentlig teknologisk endring. Under slike forutsetninger vil billigere og bedre utstyr bli produsert, og tatt i bruk, før det gamle utstyret er nedbetalt (avskrevet). Men bedriften får nå en samlet kostnadsbase som er større enn at den kan tjenes inn ved å bare prise produktene ut fra de nye produksjonskostnadene. Prisen må settes slik at den minst dekker de ”nye” totale, gjennomsnittlige kostnadene og de ”gamle” faste som ikke er ferdig nedbetalt. Forbrukerne vil derfor måtte betale en pris som er høyere enn marginalkostnadene, faktisk høyere enn totalkostnadene, ved bruk av den nye teknologien. Men de betaler ikke mer enn de gjorde med den gamle teknologien, og får nyte godt av ny teknologi som kan gi nye og bedre produkter. I

³ Under enkle forutsetninger vil den langsiktige marginalkostnaden ”oppstå” på det tidspunktet i produksjonshistorien der marginalkostnaden ”tar igjen” den gjennomsnittlige totalkostnaden. Når dette skjer vil bedriften ha minimert sine gjennomsnittlige totalkostnader. Den langsiktige marginalkostnaden vil derfor samsvare med det optimale produksjonskvantum for bedriften, og utgjøre bedriftens investeringskriterium (gitt markedsprisen).

dette tilfellet er det klart at prising uten relasjon til de opprinnelige investeringene ikke er samfunnsøkonomisk effektivt.

Et *regulert* selskap kan derimot risikere at reguleringsmyndighetene krever at prisene til forbrukerne bare skal dekke variable og faste kostnader ved det nye utstyret. I dette tilfellet kan det være mer lønnsomt for det regulerte selskapet å utsette innføringen av ny teknologi, og produsere med den gamle teknologien til denne er nedbetalt. Prisregulering under teknologisk endring må utformes slik at bedriftene får motiver til å investere i ny teknologi mv. Dette innebærer at offentlig prisregulering ikke må forhindre bedriftene i å få dekket sine faktiske kostnader. Forbrukerne vil også være best tjent med at det (de) dominerende selskap(ene) blir motivert til å investere, selv om de må betale noe mer enn den nye teknologien faktisk koster.

I et velfungerende marked med lave etableringskostnader ville prisene bli drevet nærmere og nærmere marginalkostnadene ved bruk av ny teknologi uten statlig regulering. Tilfellet med teknologisk endring understreker viktigheten av at et effektivt reguleringsregime må stimulere til etablering av flere parallelle aktører som kan undergrave de etablerte virksomhetenes dominans gjennom de mulighetene teknologisk endring gir.⁴

Hva gjelder bruken av gjenanskaffelseskostnader for å legge til rette for umiddelbar og fremtidig konkurranse, er det etter departementets oppfatning ikke slik at innføring av denne kostnadstilnærmingen er nødvendig for å oppnå virksom konkurranse. Dersom nivået på tilgangsprisen den regulerte operatøren tar av sine konkurrenter også reflekteres i den regulerte operatørens egne sluttbrukerpriser, vil man ha ”konkurransmessig likhet” (*”competitive parity”*). Det absolutte nivået på tilgangsprisen har derfor i utgangspunktet ikke noe å si for mulighetene for å oppnå virksom konkurranse.

3.3 Bakgrunn

3.3.1 Regulatorisk innføring av gjenanskaffelseskostnader

De siste seks-sju årene er ulike reguleringsmodeller for enkelte teletjenester basert på gjenanskaffelseskostnader og fremtidige kostnader innført både i Europa (fra 1998) og i USA (fra 1996). Beveggrunnene for dette har tatt utgangspunkt i de samme effektivitetsvurderinger som skissert ovenfor. Utgangspunktet har altså vært at det vil være samfunnsøkonomisk ineffektivt å basere reguleringen av enkelte tjenester på historiske eller opprinnelige kostnader.

⁴ Under meget enkle forutsetninger vil en nykommer i markedet naturligvis bare prise ut fra kostnadene ved den nye teknologien, og presse de etablerte selskapene ned til denne prisen. Under mer virkelighetsnære forutsetninger vil nyetablering innebære andre (store) engangskostnader, slik at denne prispolitikken kan være ulønnsom over tid. I tillegg foregår investeringer sekvensielt, og ikke bare én gang, slik at alle tilbydere, selv i et velfungerende konkurransemarked, vil måtte prise høyere enn kostnadene ved ny teknologi skulle tilsi for at det totalt sett skal være lønnsomt å gå ”tidlig” over til ny teknologi.

Begrunnelsen for innføring av fremoverskuende kostnadsregler (det være seg bare gjenanskaffelseskostnader eller fullimplementering av ulike former for LRIC-modeller), synes å være spesielt knyttet til flg:

- Gjennom at balansen optimaliseres ved at regulatøren ser bort fra aktiva den anser at en ny konkurrent eller en effektiv operatør ikke trenger, antas det at den regulerte virksomheten ikke vil kunne velte ineffektive investeringer over på konkurrenter eller kunder. Dersom man ikke optimaliserer på slik måte ved bruk av gjenanskaffelseskostnader, vil denne antatte effektiviseringsgevinsten gå tapt.
- I et reelt konkurransemarked vil en operatør som prøver å gjenvinne historiske kostnader som er større enn gjenanskaffelseskostnadene ved å bygge nettverket, ikke være i stand til å gjøre dette. For å speile et konkurransemarked, må det reguleres med basis i gjenanskaffelseskostnader.

Dette siste argumentet brukes f.eks av EU mht innføring av gjenanskaffelseskostnader for regulering av samtrafikkprisene i fastnettet:

“Currently most incumbent operators have accounting systems based on fully distributed historic costs which were developed in monopoly environments. However, it is clear from the above discussion that the use of historic costs for calculating interconnection charges is not consistent with a competitive market, and will tend to lead to an over-statement of the interconnection costs.”⁵

3.3.2 Investeringer og beslutningsprosess

Ovenstående hovedargumenter er de senere årene blitt utfordret av mange. Utgangspunktet for mye av denne kritikken er at ”fremoverskuende” kostnader er en grunnleggende riktig idé, og at faste, såkalte ugjenkallelige, investeringskostnader ikke bør inngå i den økonomiske beslutningsprosessen, jf bemerkningene ovenfor. Dette utgangspunktet samsvarer derfor godt med ideen om at reguleringspraksisen bør legge til grunn gjenanskaffelseskostnader i stedet for historiske kostnader.

Kritikkens grunnlag er at det teoretiske utgangspunktet må tilpasses den virkeligheten reguleringen skal anvendes på. Telekommunikasjonsmarkedene er ikke et teoretisk velfungerende konkurransemarked (der selskaper kostnadsfritt etablerer seg og trer ut av markedet) *nettopp* fordi selskapene må gjøre faste, ugjenkallelige investeringer. Disse investeringene er for en stor del det som kalles ”*sunk*”, dvs. at de for alle praktiske formål ikke har noen gjensalgsverdi etter bruk, enten fordi ny teknologi har gjort dem utdatert, fordi etterspørselen i markedet har sviktet for denne type teknologi eller fordi kapitalutstyret ikke lar seg fysisk flytte mv. Departementet vil i det følgende benytte denne forståelsen av begrepet ”ugjenkallelig”.

⁵ European Commission Recommendation C(97)) 3148 of October 15 on interconnection in a liberalized telecommunications market - Part 1 – Interconnection Pricing, merknadene pkt 3.4

Det faktum at disse ”irreversible” kostnadene ikke skal inngå i den økonomiske produksjonsbeslutningen, betyr ikke at de ikke er relevante for den prisen selskapet må ta i markedet for at investeringen i det hele tatt skal bli foretatt. Kritikerne vil påpeke at *før* investeringen blir foretatt, så er disse kostnadene avgjørende for selve investeringsbeslutningen. Prisregulering ved hjelp av fremoverskuende kostnader kan ikke bare ta utgangspunkt i kostnader som er relevante *etter* at den faktiske investeringen har funnet sted. Da ville ikke investeringen funnet sted i utgangspunktet. Dette er særlig et problem i sektorer med stort innslag av teknologisk endring, der gjenanskaffelseskostnadene erfaringsmessig vil synke vesentlig over tid. Dersom man i reguleringsregimet ikke ivaretar hensynet nettopp til de irreversible investeringene som forsvarer de forventninger investor har i investeringsøyeblikket, kan man i sin ytterste konsekvens ende opp med betydelige underinvesteringer i vedlikehold, nystallering og utvikling av telekommunikasjonsnettverkene. Hvis nykommere i tillegg kan anmode om tilgang til priser som ikke reflekterer den faktiske investeringen, vil dette gi opphav til ”*free-riding*” og netteierne vil få tilsvarende redusert investeringsmotivasjon.

3.3.3 Investeringer under usikkerhet - gjenanskaffelseskostnader, realopsjoner og tilgang

I tiltakende grad er også teorien om investering under usikkerhet, og i særlig grad såkalte realopsjoner, blitt anvendt i studier av regulering på grunnlag av gjenanskaffelseskostnader. Standard investeringsteori sier at hvis nåverdien av inntektsstrømmen fra et investeringsprosjekt overstiger nåverdien av kostnadsstrømmen så vil investeringsprosjektet bli iverksatt. En slik enkel teori ivaretar imidlertid ikke hensynet til følgende kjennetegn som investorer i mange markeder står overfor:

- Ugjenkallelige kostnader (”sunk cost”)
- Usikkerhet omkring bl.a. fremtidig etterspørsel og teknologi
- Mulighetene for å utsette investeringen.

Disse kjennetegnene medfører at det er knyttet en verdi til den opsjonen det er å vente med investeringen. Dette kalles en ”realopsjon” på lik linje med de opsjoner man finner i finansielle markeder. Opsjonen vil øke i verdi dess større usikkerhet det er rundt teknologi, forbrukerretterspørsel og regulering og dess større innslag det er av ugjenkallelige kostnader. Dette er faktorer som *per definisjon* kjennetegner telekommunikasjonsmarkedene: teknologisk endring gir som regel lavere kostnader over tid, usikkerheten knyttet til nye produkter og tjenester er stor, og det er betydelig innslag av ugjenkallelige kostnader; en stor del av investeringer har en skrapverdi nær null dersom investeringsprosjektet mislykkes. En investor som vurderer å foreta en ugjenkallelig investering (altså anskaffe utstyr han ikke får solgt igjen hvis prosjektet mislykkes) i en bransje hvor kapitalutstyrkostnadene faller over tid og han ikke vet i hvilken grad forbrukerne vil etterspørre tjenestene fra den nye investeringen, vil kunne tjene på å ”vente til neste år” med å foreta investeringen fordi han da vet mer om markedet og kan kjøpe det samme kapitalutstyret billigere.

Dersom aksjonærene hos de regulerte netteierne må utstede disse verdifulle opsjonene ”gratis” til sine konkurrenter, dvs. uten at opsjonsverdien reflekteres i nettleien, vil dette lede til lavere investeringer: Hvis operatøren investerer, spesielt i ny teknologi, vil han terminere ”sin egen” opsjon, altså ta kostnaden ved å ikke vente. Dess større usikkerhet det er rundt

ovennevnte faktorer og det i tillegg påhviler krav om å utstede opsjonen gjennom tilgangs- og prisregulering (basert på stadig fallende kapitalutstyrspriser), dess større er sjansene for at investeringen blir utsatt eller aldri blir realisert. I sin tur kan dette igjen lede til redusert innovasjon (i den grad dette henger sammen med investeringsnivået). Hvis det er knyttet en opsjonsverdi til å vente med investeringen, så er det også *knyttet en kostnad til å investere i dag* (og dermed terminere opsjonen). Dette er en kapitalkostnad som nødvendigvis må inngå i en reell investeringsbeslutning.

Det finnes like fullt argumenter som tilsier at man nødvendigvis ikke får de samme effektene som omtalt ovenfor i et oligopol, altså et marked der få, store operatører investerer i egen infrastruktur. Konkurransen kan lede til at en operatør som investerer tidligere enn andre vil realisere fordeler. Verdien av å vente med investeringen kan faktisk være negativ.

Det kan også stilles spørsmål om alle regulerte nettelelementer har en reell usikkerhet knyttet til seg. For eksempel kan det argumenteres med at det lokale aksessnett, som sannsynligvis vil være det mest etterspurte blant konkurrentene, kan ha relativt liten usikkerhet knyttet til seg.

Oppsummering

Kritikerne av en ”enkel” innføring av prisreguleringsmodeller basert på gjenanskaffelseskostnader mener at på grunn av den grunnleggende usikkerheten med hensyn til endringer i kapitalpriser og usikkerhet mht etterspørsel, mulighetene for å vente med investeringen - koplet med det faktum at mye av investeringene som gjøres på telekommunikasjonsområdet er ugjenkallelige - må man ha et tillegg (”*mark up*”) i kapitalkostnadene (”tillatt avkastning” eller ”kalkulatorisk rente”) for de regulerte elementene som er karakterisert av ugjenkallelige kostnader, slik at man kan ivareta aktørenes investeringsinsentiver og samtidig reflektere den opsjonsverdien en konkurrent med tilgangsrett kan realisere ved å etablere seg ”kostnadsfritt” i markedet.

3.3.4 EU-kommisjonen og enkelte regulatører

EU-kommisjonen har gjennom sin ikke-bindende anbefaling tatt til orde for at medlemsstatenes reguleringsmyndigheter tar i bruk gjenanskaffelseskostnader for å utvikle såkalte LRIC-modeller mht reguleringen av samtrafikkprisene til de respektive lands fastnettoperatører med sterk markedsstilling. EU tar i anbefalingen ikke stilling til hvordan innføringen av gjenanskaffelseskostnader bør reflekteres i den kapitalkostnaden som skal appliseres ifm regnskapsmessig skille med påfølgende krav om kostnadsorienterte samtrafikkpriser, jf. pkt 5 i anbefalingens del 2.

Etter det departementet erfarer, søker EU å løse problemene knyttet til endrede kapitalpriser ved innføring av gjenanskaffelseskostnader gjennom å anbefale at medlemslandene benytter den såkalte ”*Financial Capital Maintenance*”-tilnærmingen (FCM) i forhold til reverdsettingen av kapitalbasen og påfølgende annualisering av investeringskostnadene. Independent Regulators Group (IRG) er på sin side av den oppfatning at denne spesifikke tilnærmingen ikke nødvendigvis må nyttes, men understreker at begge tilnærminger, FCM og *Operational Capital Maintenance* vil kunne benyttes mht verdifastsettelse av kapitalbasen.⁶

⁶ *Principles of implementation and best practice regarding FL-LRIC cost modelling* as decided by the Independent Regulators Group 24 November 2000.

Hva gjelder avskrivninger eller annualisering av kapitalkostnadene, mener IRG at de økonomiske (i motsetning til de regnskapsmessige) avskrivningene må legges til grunn som den korrekte metoden. IRG fremhever at dette ikke er vanskelig rent konseptuelt⁷, men vil være vanskelig å beregne i praksis pga stort informasjonsbehov. IRG anbefaler derfor å bruke enklere tilnærminger, og viser til ulike former for avskrivningsmetoder.

Oftel er også av den oppfatning at regnskapsmessige tilnærminger ikke er den korrekte metoden å forholde seg til annualisering av kapitalkostnader, men tar i motsetning til IRGs anbefaling økonomiske avskrivninger reelt i bruk i sine reguleringsmodeller.⁸ Oftel mener det er svært viktig at operatørene blir gitt muligheten til å gjenvinne de effektivt pådratte kostnader inkludert en rimelig avkastning på investeringen. Fordi priskontrollperiodene er vesentlig kortere enn den perioden investeringskostnadene skal betales tilbake, så er tidsaspektet mht den prisregulerte kostnadsgjenvinningen et viktig tema, ifølge Oftel. I Oftels modell for å modellere mobil terminering blir økonomiske avskrivninger brukt for gi den optimale profilen for kostnadsgjenvinning over tid ved å prøve å gjenskape funksjonaliteten i et konkurransemarked. Oftel fremholder at større avskrivninger tidlig i kapitalens levetid ("front-loaded" eller "tilted" avskrivninger) vil være den beste regnskapsmessige tilnærmingen. Men Oftel er altså av den oppfatning at økonomiske avskrivninger, representert ved endringen i investeringens økonomiske verdi pr. år, er den prinsipielt korrekte tilnærmingen.

3.4 Departementets vurdering

3.4.1 Utgangspunkt

Bruk av gjenanskaffelseskostnader er økonomisk riktig og utgjør den mest effektive ressursfordelingen dersom de underliggende karakteristika ikke foreskriver bruk av såkalte "second best"-prisregler.

Ideen om å regulere med basis i "current cost" forutsetter derfor at vi står overfor bedrifter og markeder som tilfredsstillt et sett med kriterier som leder til den teoretiske "perfekte konkurransen". Nettopp dette er etter departementets oppfatning problemet med anvendelsen av gjenanskaffelseskostnader på telekommunikasjonsområdet:

Telekommunikasjon er kjennetegnet ved eksistensen av stordriftsfordeler, samproduksjonsfordeler og vertikal integrasjon. Pga. disse kjennetegnene oppstår en rekke problemer knyttet til:

- den optimale fordelingen av store "sunk" kostnader (marginalkostnaden vil aldri kunne bli lik de gjennomsnittlige totalkostnadene),

⁷ Regnskapsmessige avskrivninger som tar hensyn til kapitalutstyrets økonomiske levetid, vil være optimalt ut fra samfunnsøkonomiske betraktninger, jf. pkt 3.2. Ved rask teknologisk endring vil ofte tilsvarende rask avskrivning være det som best etterlikner den økonomiske virkeligheten.

⁸ Jf. f.eks. Oftel *Review of the Charge Control on Calls to Mobiles* - 26 September 2001. Relevant documents published separately: *Economic Depreciation in the Long Run Incremental Cost Model* (explanation of the principles underlying economic depreciation and of the algorithm in the LRIC model).

- muligheten for å kunne skille ut den underliggende kostnaden til ett enkelt tjenesteelement og
- spørsmålet om optimal internprising mellom ulike produksjonsnivåer

Dette innebærer at man må finne alternativer til den langsiktige marginalkostnaden, og at tradisjonell kostnadsbasert prisregulering ofte ikke vil være det samfunnsøkonomisk mest effektive verktøyet. I tillegg kommer problemstillingene knyttet til teknologisk endring, risikoen rundt ugjenkallelige (*sunk*) kostnader og usikkerhet om etterspørsel mv, jf. pkt 3.3.

Hvis vi står overfor en virkelighet som ikke er forenlig med ”perfekt konkurranse”, kan det i utgangspunktet heller ikke trekkes den slutning at det er samfunnsøkonomisk effektivt å regulere bare med utgangspunkt i gjenanskaffelseskostnader. Telekommunikasjonsområdet tilfredsstiller ikke kriteriene for ”perfekt konkurranse”. Etter departementets oppfatning vil derfor bruk av gjenanskaffelseskostnader *i utgangspunktet* følgelig stride mot regelverkets formål om effektiv ressursutnyttelse.

3.4.2 Kan gjenanskaffelseskostnader likevel spille en rolle i et effektivt reguleringsregime?

Innenfor det liberaliserte telekommunikasjonsområdet er den regulatorisk-økonomiske utfordringen å finne det ”beste avviket” fra den langsiktige marginalkostnaden ved å produsere tjenestene. Andre prisregler enn marginalkostnaden vil oftest gi større samfunnsøkonomisk effektivitet. Såkalt Ramsey-prising er etablert som en slik nest-beste-pris, som vil maksimere konsumentenes nytte, samtidig som den dekker bedriftens kostnader. Problemstillingen for mange forskningsmiljøer (og regulatører) er å finne den praktisk mest overkommelige tilnærming til Ramsey-prising. Mange vil hevde at dette ikke er uforenlig med anvendelse av ulike former for LRIC, så lenge disse modellene kan kombineres med ”markups”, jf fremstillingen i pkt. 3.3 ovenfor. Dette kan i prinsippet gjøres for fordelingen av faste kostnader (”Ramsey-fordeling”), og kapitalkostnaden kan utvides til å ta hensyn til teknologisk endring, ugjenkallelige kostnader og ulike risikobetraktninger. Rent prinsipielt vil mange hevde at det ikke er noe som hindrer reguleringsmyndighetene i å ta disse hensynene i metoder som nytter gjenanskaffelseskostnader: Teknologisk endring og kapitalforeldelse kan reflekteres inn i avskrivningsraten for kapitalkostnaden, mens graden av irreversible investeringer og usikkerhet mht markedets etterspørsel mv. kan innlemmes i kapitalkostnadens risikodel.

3.4.3 PTs innføring av gjenanskaffelseskostnader

Tilsynet har i sitt vedtak lagt til grunn at gjenanskaffelseskostnader skal anvendes uten at man samtidig innfører reguleringsmekanismer som ser fremover i tid. Dette er et tiltak som etter departementets syn i seg selv strider mot ideen om å bruke gjenanskaffelseskostnader som reguleringsgrunnlag jf. pkt 3.2, det være seg om gjenanskaffelseskostnader på telekommunikasjonsfeltet i utgangspunktet er ineffektivt eller ikke. Et avgjørende kriterium for å ta i bruk gjenanskaffelseskostnader må være å legge langsiktsbetraktninger til grunn, samtidig som man tar hensyn til de endringer som må gjøres i kapitalkostnader mv.

PT baserer sitt vedtak på EUs ikke-bindende anbefaling. Departementet er av den oppfatning at EUs anbefaling del 2 (mht regnskapsmessig skille basert på gjenanskaffelseskostnader)

utelukkende må ses på bakgrunn av anbefalingens del 1, der det anbefales at medlemslandene utvikler LRIC-modeller for å fastsette fremtidige samtrafikkpriser for fastnettoperatører med sterk markedsstilling. Departementet kan ikke se at EU har ment at innføring av gjenanskaffelseskostnader skal skje uavhengig av hvilke kostnadsmodeller som legges til grunn. Anbefalingen er kun ment å omfatte terminering i fastnett, og som grunnlag for å utvikle egne LRIC-modeller til dette formålet i de respektive medlemsland. Terminering i fastnett er det gjennomgående bruksområdet for LRIC i de fleste land, selv om enkelte har utvidet bruken av LRIC til også å gjelde mobil terminering (Storbritannia) og unbundling (USA).

For øvrig viser departementet til vurderingene i pkt 3.2, 3.3, 3.4.1 og 3.4.2 ovenfor. En innføring av gjenanskaffelseskostnader på en slik måte som er skissert i PTs vedtak, kan etter departementets oppfatning ikke sies å være forenlig med formålet om effektiv ressursutnyttelse.

3.4.4 Konklusjon

Departementet er av den oppfatning at det problemkomplekset som er belyst ovenfor medfører at gjenanskaffelseskostnader ikke kan pålegges uten at det samtidig tas hensyn til de underliggende kjennetegnene og kostnads- og etterspørselsforholdene innenfor telekommunikasjonssektoren.

Departementet mener på bakgrunn av ovenstående at innføringen av gjenanskaffelseskostnader, eller all bruk av fremoverskuende reguleringsmetoder i sin alminnelighet, i den foreliggende saken ikke er tilstrekkelig utredet til at denne delen av *”saken kan sies å være er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes”*, jf. fvl. § 17, og at Telenor derfor ikke kan pålegges å rapportere med grunnlag i gjenanskaffelseskostnader for moderne teknologi, slik det fremgår av vedtaket.

3.5 Kapitalkostnad

Mange av problemstillingene som er skissert over, vil også være gyldige uavhengig av om gjenanskaffelseskostnader benyttes som reguleringsbasis eller ikke. Departementet mener derfor at PT på generelt grunnlag bør gå gjennom kravet til grunnleggende metode for estimering av kapitalkostnad (”kalkulatorisk rente”) ifm. regulerte produkter mht ulik risikoeksponering i de ulike deler av Telenors virksomhet utfra ulike markedsforhold, grad av ugjenkallelige kostnader mv. Departementet mener at den normerte kapitalkostnaden må spesifiseres i regelverket, og at det er de regulatoriske myndighetenes ansvar å sørge for at denne er så forsvarlig som mulig ut fra formålet med regelverket.

4. VEDTAK

Post- og teletilsynets pålegg i vedtak av 9. april 2001 om innføring av gjenanskaffelseskostnad for varige driftsmidler i produktregnskapet oppheves.

For øvrig stadfester Samferdselsdepartementet Post- og teletilsynets vedtak så langt vedtaket foreligger til avgjørelse av departementet som klageorgan.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. fvl. § 28.

Departementet beklager den lange saksbehandlingstiden.

Med hilsen

Eva Hildrum e.f.

Jørn Ringlund

Gjenpart:
Statens teleforvaltningsråd
Post- og teletilsynet