



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Ifølge liste

Deres ref.
0805807-55

Vår ref.
11/1556

Dato
30.05.2012

Klage over Post- og teletilsynets vedtak 1. august 2011 i marked 2 og 3

Det vises til brev fra Network Norway AS ved Legalteam advokatfirma DA og Tele2 Norge AS datert 25. august 2011 med klage over Post- og teletilsynets vedtak 1. august 2011 om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedene for originering og terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett (henholdsvis marked 2 og 3). Klagen, samt Post- og teletilsynets innstilling, ble oversendt i brev 27. september 2011 til Samferdselsdepartementet for klagebehandling, jf. lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) § 11 - 6 og lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 28. Klagen anses rettidig, jf. forvaltningsloven § 29.

1 BAKGRUNN

1.1 TIDLIGERE VEDTAK I MARKED 2 OG 3

Med hjemmel i ekomloven §§ 3-2 og 3-3 fattet Post- og teletilsynet 24. mars 2006 vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedene for originering, terminering og transitt av offentlig telefontjeneste i fastnett (tidligere marked 8, 9 og 10). Telenor ble her utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i samtlige tre markeder og pålagt særskilte forpliktelser. Selskapets tilbud om originering og terminering ble underlagt maksimalprisregulering. Post- og teletilsynet mente at prisene for originering burde tilsvare kostnadsorientert nivå. Ettersom prisnivået på vedtakstidspunktet etter tilsynets vurdering tilsvarte underliggende kostnader, ble maksimalprisene fastsatt med utgangspunkt i gjeldene priser.

I markedet for terminering ble en rekke selskap deriblant Hafslund Telekom AS, Intelcom Group AS, NextGenTel AS, Orange Business Norway AS, TDC AS, Tele2 Norge AS, TeliaSonera Norge AS, Telio Telecom AS, Ventelo Norge AS og Verizon Norway AS, alle selskap som er omfattet av Post- og teletilsynet siste vedtak, utpekt som tilbydere med sterk markedsstilling. Også disse selskapene ble pålagt særskilte forpliktelser, herunder prisregulering i form av et krav om å fastsette rimelige termineringspriser. Prisene skulle ta utgangspunkt i Telenors priser, men kunne avvike dersom spesielle forhold skulle tilsi det. I 2007 foretok tilsynet en vurdering av termineringsprisene til Telio, Get, Hafslund, TDC og Ventelo ettersom deres termineringspriser var vesentlig høyere enn pristaket som gjaldt for Telenor. Post- og teletilsynet fattet vedtak mot de fem tilbyderne der disse ble pålagt å redusere egne termineringspriser ned til samme nivå som Telenor. Tilsvarende vedtak ble fattet mot Altibox i 2009. Samtlige vedtak ble påklaget til Samferdselsdepartementet. Departementet stadfestet tilsynets vedtak om at termineringsprisene for disse tilbyderne skulle reduseres. Siden 1. juli 2009 har prisene for terminering mellom tilbyderne i fastnettet i praksis vært symmetriske.

1.2 POST- OG TELETILSYNETS VEDTAK 1. AUGUST 2011

Post- og teletilsynet fattet 1. august 2011 vedtak i marked 2 og 3, hjemlet i ekomloven § 3-3. Vedtaket utpeker Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling i origineringsmarkedet, mens Network Norway, Tele2, Telenor samt 10 andre tilbydere utpekes som tilbydere med sterk markedsstilling i sine respektive termineringsmarkeder. Alle de utpekte tilbyderne pålegges særskilte forpliktelser med hjemmel i ekomloven § 3-4, herunder maksimalprisregulering av termineringsprisene.

Post- og teletilsynet benytter for første gang en LRIC-modell for å beregne kostnader knyttet til originerings og terminering i fastnettet. Maksimalprisene er fastsatt med utgangspunkt i disse kostnadene. Det benyttes en forholdsmessig andel av felleskostnadene ved beregning av kostnaden for terminering (LRAIC). For originerings benyttes et høyere påslag som inkluderer felleskostnader som ellers ikke vil bli dekt inn av andre produkter (LRAIC+ med påslag).

	Gjeldende pris 31. desember 2011 ¹	1. januar 2012 – 31. desember 2012	1. januar 2013 – 31. desember 2013	Fra 1. januar 2014
Maksimalpris for originerings per minutt (øre)	5,4 oppstart 3,8 normal takst 2,6 redusert takst	4,9	4,1	3,3
Maksimalpris for terminering per minutt (øre)	5,4 oppstart 3,8 normal takst 2,6 redusert takst	3,9	3,2	2,6

Tabell 1: Maksimalpris for originerings og terminering innenfor samtrafikkområde, oppgitt i øre per minutt eksklusiv mva.

¹ Dersom en forutsetter en gjennomsnittlig samtalelengde på 4 minutter og en fordeling av trafikken med 50/50 mellom normal og redusert takst, tilsvarte tidligere pristak en pris på 4,55 øre per minutt.

1.3 KOMMENTARER FRA ESA

EFTA Surveillance Authority (ESA) har gitt kommentarer til varsel om vedtak 7. juli 2011. Kommentarene går først og fremst på at Post- og teletilsynet bør begrunne origineringspåslaget bedre i endelig vedtak:

"Whereas the Authority notes NPT's intention to enable the incumbent operator to recover the costs for minutes terminated to subscribers of CPS operators, which the incumbent operator can no longer recover on the fixed termination market (where LRAIC is used as a basis for price control), NPT has not provided a sufficient explanation and justification in the draft measure as to why, in its view, this reallocation of fixed termination costs by adding a mark-up to the wholesale origination service is the most suitable approach under Article 16 of the Framework Directive in conjunction with Article 8(4) of the Access Directive, which require that remedies are based on the nature of the problem identified, are proportionate and justified in the light of the objectives laid down in Article 8 of the Framework Directive. In particular, the call origination price obligation should address the problem of a potential distortion of competition.

Therefore, the Authority urges NPT to explain and justify in a more detailed manner in the final adopted measure its position on assigning the above-mentioned termination costs to the regulated wholesale market for call origination.

*At the same time, the Authority also invites NPT to explore in the final adopted measure other reallocation possibilities of the relevant fixed termination costs."*²

Videre finner ESA grunn til å minne om sin anbefaling om termineringspriser:

"...the Authority urges NPT to undertake the necessary steps in order to be able to apply fixed termination rates based on the pure LRIC methodology upon the deadline provided for in the Authority's Termination Rates Recommendation (i.e., 31 December 2012)."

1.4 KLAGENE

Network Norway og Tele2 har påklaget Telenors maksimalpris i origineringsmarkedet og den pålagte maksimalprisen i termineringsmarkedene. Både Network Norway og Tele2 anfører at Post- og teletilsynets LRIC-modell baserer seg på feil forutsetninger hva gjelder tidspunkt for migrering til NGN³-nettstruktur. Videre anføres det at det er brukt et for høyt antall SBCer⁴ i modellen. Begge disse forholdene bidrar ifølge klagerne til at LRIC-resultatet i modellen blir for høyt. Klagerne anfører videre at tilsynet ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til ESAs anbefaling om å innføre ren LRIC i marked 3 innen 31. desember 2012, samt ESAs skepsis til innføring av et origineringspåslag.

² Med "CPS operator" menes Carrier Pre Selection operator, det vil si fast forvalg tilbyder.

³ Next Generation Network

⁴ Session Border Controller

Tele2 og Network Norway vil ha endret prisbanen i vedtaket slik:

	Originering			Terminering		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
PTs vedtak	4,9 øre	4,1 øre	3,3 øre	3,9 øre	3,2 øre	2,6 øre
Ønsket endring	3,9 øre	3,0 øre	2,1 øre	3,0 øre	2,4 øre	1,7 øre

Tabell 2: Maksimalpris for originerings- og terminering innenfor samtrafikkområde i følge tilsynets vedtak og med klagerens korrigeringer. Maksimalprisene er oppgitt i øre per minutt eksklusiv mva.

Det anføres at dersom klageinstansen ikke godtar prinsippet om origineringspåslag, vil prisene i origineringsmarkedet måtte bli enda lavere (0,5 øre per minutt).

Network Norway anfører også at den delen av vedtaket som innebærer en økning av origineringsprisene lider av rettsanvendelses- og saksbehandlingsfeil, og at en økning av origineringsprisen innebærer en forskjellsbehandling av aktørene som blir direkte berørt av vedtaket.

Post- og teletilsynet oversendte Network Norways og Tele2s klage til departementet ved brev av 27. september 2011, med innstilling om at klagene ikke tas til følge.

2 REGULATORISK RAMMERVERK

2.1 RETTSLIG UTGANGSPUNKT

I 2002 vedtok Den Europeiske Union (EU) følgende fem direktiver: Rammedirektivet, Tilgangsdirektivet, Tillatelsesdirektivet, USO-direktivet og Kommunikasjonsvern-direktivet. Direktivene utgjør EUs regulatorisk rammeverk for elektronisk kommunikasjon og ble innlemmet i EØS-avtalen med virkning fra 1. november 2004. Direktivene er implementert i norsk rett gjennom ekomloven med tilhørende forskrifter, herunder forskrift om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste 16. februar 2004 (ekomforskriften).

EUs regulatoriske rammeverk legger grunnlaget for harmonisering innen ekom-sektoren i EU/EØS-området og gir nasjonal myndighet virkemidler for å begrense etableringshindringer og tilrettelegge for bærekraftig konkurranse til beste for brukerne. Det fremgår av ekomloven § 1-1 at formålet med reguleringen er *"å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjons-tjenester, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon."*

Ekomloven §§ 3-2 og 3-3 slår fast at Post- og teletilsynet skal definere relevante markeder, gjennomføre markedsanalyser og utpeke tilbydere med sterk markedsstilling. Deretter skal tilsynet ilegge forpliktelser på den eller de tilbyder(e) som er utpekt til å ha sterk markedsstilling i det relevante markedet, jf. ekomloven § 3-4. Prisregulering, jf. ekomloven § 4-9, er ett av i alt åtte mulige virkemidler ekomloven § 3-4 viser til. Ekomloven § 3-4 tredje ledd presiserer at pliktene pålegges i det enkelte tilfellet. Det vises her til at det følger av merknaden til ekomloven § 3-4, jf. Ot.prp. nr 58 (2002-2003) side 100, at *"Myndigheten skal velge den eller de særskilte forpliktelser som er best egnet i det enkelte tilfellet"*.

Det følger av Norges forpliktelser etter 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 ESA. European Regulators Group for electronic communications networks and services (ERG) har utarbeidet retningslinjer for virkemiddelbruk for å stimulere til utviklingen av det indre markedet for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, samt å tilrettelegge for en enhetlig og konsistent praktisering av regelverket i de ulike medlemslandene. Videre har Post- og teletilsynet vedtatt et eget virkemiddeldokument datert 12. juni 2009.

Hovedformålet med direktivpakken og de underliggende retningslinjer og anbefalinger er å harmonisere ekomregelverket i Europa. Ekompakken legger opp til at en harmonisering ikke bare skal skje på regelverksnivå, men at også viktige enkeltvedtak skal harmoniseres på europeisk nivå. Prosedyren for enkeltvedtakskonsultasjonen med ESA er nedfelt i ekomloven § 9-3, hvor det fremgår at når enkeltvedtak etter blant annet ekomloven § 3-4 vil kunne påvirke handelen mellom EØS-landene, skal myndighetene sende begrunnet forslag til vedtak til ESA for kommentar. Under særlige omstendigheter, der ESA er i alvorlig tvil om forslaget samsvar med EØS-retten, kan ESA kreve at forslaget trekkes tilbake (vetorett). Dette gjelder ved utpeking eller tilbaketrekking av tilbyder med sterk markedsstilling, eller definering av nye markeder. For pålegg av nærmere bestemte virkemidler (herunder prisregulering) har ESA en uttalelsesrett. Post- og teletilsynet skal så langt som mulig ta hensyn til ESAs merknader, og ESA skal notifiseres om vedtaket når dette er fattet.

ESA har ingen formell rolle i departementets klageavgjørelse. Departementet legger likevel vekt på konsultasjonsordningen med ESA, som er kommet i stand for å sikre harmonisering av ekomreguleringen. På dette grunnlag mener departementet at det er relevant å ta et visst hensyn til ESAs uttalelser i klagebehandlingen av Post- og teletilsynets markedsregulering.

2.2 EKOMLOVEN § 4-9 - PRIS- OG REGNSKAPSREGULERING

Ekomloven § 4-9 om pris- og regnskapsregulering hjemler det mest inngripende sektorspesifikke virkemiddelet som myndigheten kan pålegge en tilbyder med sterk markedsstilling for å sikre bærekraftig konkurranse i ekommarkedet. Ekomloven § 4-9 første ledd angir to selvstendige vilkår for prisregulering. Det første vilkåret er at tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukerne i markedet ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå. Av merknaden til ekomloven § 4-9, jf. Ot.prp. nr 58 (2002-2003) side 106, fremgår at med opprettholdelse av et uforholdsmessig høyt prisnivå menes at konkurranse ikke har bidratt til at prisene faller tilstrekkelig. Myndighetene kan her sammenligne prisnivå i tilsvarende markeder nasjonalt eller internasjonalt (benchmarking). Det andre vilkåret er at tilbyder kan utnytte sin markedsstilling ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere.

Av ekomloven § 4-9 annet ledd fremgår det at myndigheten kan pålegge tilbyder bruk av bestemte metoder for prisregulering. Myndighetene skal i sin virkemiddelbruk også se hen til formålsbestemmelsen i ekomloven § 1-1, som blant annet fastslår at det skal

legges til rette for bærekraftig konkurranse, samt stimuleres til næringsutvikling og innovasjon, jf. 2.1 ovenfor. Dette åpner for at myndigheten ved pålegg om prisregulering kan innrømme tilbyderne en rimelig tilpasningsperiode med trinnvis reduksjon av termineringsprisene (glidebane).

3 DEPARTEMENTETS VURDERING

3.1 SAKSBEHANDLINGSFEIL

Network Norway mener det ikke fremgår av vedtaket om Post- og teletilsynet har vurdert ulempene en prisøkning medfører for kjøpere av originering opp mot ekomloven § 3-4. Selskapet mener at fravær av en begrunnelse må anses som en saksbehandlingsfeil etter forvaltningsloven § 17.

Departementet viser innledningsvis til at ansvaret for sakens opplysning ligger hos forvaltningen etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Forvaltningsloven § 17 stiller krav til forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt. Det fremgår av første ledd at forvaltningen skal «*påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*». Videre følger det av lovforarbeidene at utredningsplikten må tilpasses "*hva som etter omstendighetene i det enkelte tilfelle er praktisk mulig og økonomisk forsvarlig*", jf. Innst.O. nr. 2 (1966-1967) side 8. Dette innebærer at forvaltningen må sørge for å få de opplysninger som er nødvendige for å sikre en riktig avgjørelse, innenfor rammene av tid og ressurser som er til rådighet, samt de faktiske muligheter som foreligger.

Forvaltningsloven § 24 fastsetter at enkeltvedtak skal grunngis. De nærmere krav til begrunnelsens innhold følger av forvaltningsloven § 25. Etter bestemmelsens første og annet ledd skal begrunnelsen vise til de regler og faktiske forhold som vedtaket bygger på. Videre bør de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn nevnes, jf. forvaltningsloven § 25 tredje ledd. Virkningen av eventuelle feil ved behandlingsmåten fremgår av forvaltningsloven § 41, som fastsetter at vedtaket likevel er gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

På bakgrunn av dette vil departementet vurdere om vedtaket er tilstrekkelig opplyst og begrunnet når det gjelder reguleringens konsekvenser for kjøpere av originering. Spørsmålet er om Post- og teletilsynets saksbehandling er i strid med forvaltningsloven § 17 første ledd, jf. forvaltningsloven § 25.

Departementet viser til Post- og teletilsynets vedtak punkt 145 hvor det fremgår at:

"(...) PT [mener] det er nødvendig å pålegge prisregulering for Telenors origineringsprodukt for å forhindre mulig overprising. Samtidig er det nødvendig å innrette prisreguleringen slik at verken Telenor eller konkurrentene som kjøper originering hos Telenor, får urettmessige fordeler i konkurransen. Dersom LRAIC+ benyttes som grunnlag for å fastsette origineringsprisen og LRAIC for å fastsette termineringsprisen, vil tilbydere som benytter fast forvalg hos Telenor som grunnlag for sitt tilbud i sluttbrukermarkedet, kunne kjøpe en ende-til-ende-samtale i Telenors

nett til en pris som innebærer at Telenor ikke får dekket sine kostnader. Fast forvalg-tilbydere vil med andre ord ha lavere kostnader for samtalen enn Telenors reelle kostnader ved å produsere samtalen. Dette vil kunne innebære en urettmessig vridning av konkurransen til fordel for slike tilbydere.”

Etter departementets syn viser dette at tilsynet har vurdert effekten prisreguleringen vil kunne få for konkurransen i markedet, og indirekte konsekvensene origineringspåslaget vil ha både for Telenor samt kjøperne av originering. Departementet viser også til tilsynets uttalelser i vedtakets punkt 146 og 147:

”For at Telenor og fast-forvalg tilbydere skal stille mest mulig likt i konkurransen, må fast-forvalg tilbydere betale en pris for en ende-til-ende samtale som totalt sett tilsvarer Telenors kostnader for å produsere samtalen. Så lenge LRAIC benyttes som grunnlag for regulering av termineringsprisen, kan PT ikke se at det er andre muligheter for å oppnå dette enn å benytte LRAIC+ med påslag som beskrevet over. Denne metoden sikrer at det ikke oppstår uønsket vridning av konkurransen i fasttelefonmarkedet og vil således være i samsvar med målsetningen som fremkommer i Artikkel 8.2 (b) i Rammedirektivet.

PT har på bakgrunn av dette konkludert med at LRAIC+ med påslag skal benyttes som grunnlag for regulering av origineringsprisen. Selv om dette medfører at origineringsprisen går noe opp på kort sikt, vil prisen etter hvert bli redusert til et nivå som ligger vesentlig lavere enn dagens pris. Den samlede kostnaden for en ende-til-ende samtale i fastnett vil likevel også på kort sikt reduseres som følge av nedjusteringen av pristaket for terminering, se kapittel 7.2.6.”

Etter departementets syn taler det ovennevnte for at Post- og teletilsynet har vurdert hvordan en økning av origineringsprisen vil påvirke både Telenor og kjøpere av originering. Det fremgår imidlertid ikke av vedtaket konkret hvilke økonomiske konsekvenser en økning av origineringsprisen vil få for den enkelte kjøper av originering. Post- og teletilsynet uttaler i vedtakets punkt 266 at tilsynet *”ikke [har] foretatt en detaljert beregning av hvordan prisreguleringen vil slå ut for den enkelte tilbyder”*. Post- og teletilsynets har imidlertid i innstillingen til Network Norway sin klage anslått hvilke økonomiske konsekvenser vedtaket antas å ha for Network Norway. Det fremgår av disse opplysningene at en nedjustering av pristaket for fastnetterminering vil innbære en kostnadsbesparelse for Network Norway som langt overstiger kostnadsøkningen i origineringsmarkedet.

Departementet viser til at utredningsplikten stiller visse krav til saksforberedelsens kvalitet. Utgangspunktet er at forvaltningen plikter å ta i betraktning alle de opplysninger som foreligger i saken. I saker som forutsetter konsekvensvurderinger av eventuelle fremtidige skader eller nyttevirkninger, er det likevel visse grenser for hvor langt utredningsplikten går. Er det vanskelig å forutsi konsekvensene, kan det ikke stilles krav til at skade- eller nyttevirkningene skal tallfestes eller kvantifiseres. I slike tilfeller vil det kunne være tilstrekkelig å avdekke risiko- og nyttefaktorene og angi mulige, fremtidige skade- eller nyttevirkninger.

Departementet er enig med Network Norway i at vedtakets konsekvenser for den enkelte kjøper av originering kunne vært nærmere utdypet. Departementet mener

likevel at de vurderinger i vedtaket som det er vist til ovenfor, på tilstrekkelig måte belyser hva som ligger til grunn for reguleringen.

Etter en samlet vurdering er departementet kommet til at det ikke foreligger saksbehandlingsfeil etter forvaltningsloven § 17 første ledd, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Neste spørsmål er om Post- og teletilsynets vedtak er forholdsmessig, jf. ekomloven § 3-4.

3.2 FORHOLDSMESSIGHET

Tele2 mener at Post- og teletilsynets vedtak er i strid med ekomloven § 3-4 tredje ledd, fordi vedtaket ikke legger til rette for bærekraftig konkurranse, og heller ikke fremmer bærekraftig konkurranse i markedet. Network Norway mener tilsynets vurdering av økningen av origineringspriser ikke er i samsvar med ekomloven § 3-4 idet tilsynet ikke har vurdert ulempene en økning av origineringsprisen vil ha for kjøpere av originerings opp mot de krav som følger av ekomloven § 3-4.

Departementet viser innledningsvis til at det generelle kravet til forholdsmessighet er hjemlet i ekomloven § 3-4 tredje ledd, som slår fast at plikter som pålegges tilbydere med sterk markedsstilling må være "egnet til å fremme bærekraftig konkurranse, samt legge til rette for nasjonal og internasjonal utvikling i markedet". Dette er et direkte utslag av forholdsmessighetsprinsippet, og fremgår av Ot.prp. nr. 58 (2002- 2003) under merknaden til § 3-4 på side 100 - 101:

"Forpliktelsene som pålegges skal være forholdsmessige (...) Med forholdsmessige menes at pålegg om tilgang eller sterk markedsstilling med tilhørende vilkår skal være egnet til å kompensere for manglende bærekraftig konkurranse, og skal bidra til å fremme forbrukerinteresser, og om mulig bidra til nasjonal og internasjonal utvikling. Ulempene ved de pålagte virkemidlene skal stå i forhold til det som søkes oppnådd."

Det følger av dette at virkemiddel som myndigheten pålegger i medhold av ekomloven § 4-9, jf. § 3-4, er underlagt krav om forholdsmessighet. Forholdsmessighetsprinsippet står sentralt i EU-retten, og er utviklet gjennom EF-domstolens praksis. Prinsippet gjelder tilsvarende i EØS-retten gjennom EØS-avtalen artikkel 6.

Forholdsmessighetsprinsippet oppstiller tre krav. For det første må forpliktelsen den aktuelle aktøren pålegges være egnet til å ivareta formålet med å pålegge forpliktelsen. Vurderingstemaet er om forpliktelsen må kunne antas å ha den virkning at formålet med den oppnås. For det andre stilles det krav om at forpliktelsen ikke skal gå utover det som er nødvendig for å ivareta formålet i det enkelte tilfelle. Dersom det finnes to eller flere alternative forpliktelser som like effektivt kan avhjelpe det aktuelle konkurranseproblem og gi den ønskede virkning, må man velge det alternativ som er minst tyngende for den aktøren som forpliktelsen retter seg mot. For det tredje må den pålagte forpliktelsen være forholdsmessig i snever forstand. Dette innebærer at virkemiddelet ikke må være uforholdsmessig tyngende for den aktøren som reguleres

sett i forhold til de samfunnsøkonomiske fordelene myndigheten ønsker å oppnå ved bruk av virkemiddelet.

Videre må det i forholdsmessighetsvurderingen foretas en vurdering av ekomlovens formål som angitt i ekomloven § 1-1 og redegjort for innledningsvis i kapittel 0. Formålsbestemmelsen innebærer at prisregulering må være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse i markedet, for dermed å bidra til samfunnsøkonomisk gevinst og best mulig bruk av samfunnets ressurser til fordel for forbrukerne.

Departementet vil på bakgrunn av dette vurdere om den vedtatte prisregulering som pålegges i medhold av ekomloven § 3-4, jf. § 4-9, oppfyller kravet til forholdsmessighet i § 3-4 tredje ledd, samt om reguleringen er i overensstemmelse med formålsbestemmelsen i ekomloven § 1-1.

3.2.1 Egnethet

Det langsiktige målet med reguleringen av markedene for originering og terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett er at man på sikt oppnår virksom og bærekraftig konkurranse. Departementet viser til Post- og teletilsynet vedtak, hvor det blant annet fastslås at overprising er et alvorlig konkurranseproblem i markedene for originering og terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett. Etter departementets oppfatning vil for høye terminerings- og origineringspriser medføre en konkurranseulempe for kjøperne av disse tjenestene, og et samfunnsøkonomisk tap idet kundene til sist må betale høyere pris enn i en situasjon uten konkurranseimperfeksjoner. Prisregulering bidrar til begrensinger i muligheten for å overprise tjenestene, og tar sikte på å motvirke at konkurrentene settes i en prisklemme. Departementet mener at prisregulering er et egnet virkemiddel for å bøte på konkurranseproblemet som overpris innebærer i marked 2 og 3.

3.2.2 Nødvendighet

Departementet er enig med tilsynet i at det ikke finnes et fullgodt alternativ virkemiddel til å bøte på konkurranseproblemet som følger av overprising. Regulering i form av standardtilbud, offentliggjøring og ikke-diskriminering vil ikke fullt ut kunne bøte på konkurranseproblemet i et marked der overprising er identifisert som et sentralt konkurranseproblem. Prisregulering anses i dette tilfellet som et nødvendig virkemiddel for å fremme bærekraftig konkurranse, og sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser til fordel for forbrukerne.

3.2.3 Forholdsmessighet i snever forstand

Spørsmålet er videre om prisforpliktelsen som tilbyderne med sterk markedsstilling i marked 2 og 3 pålegges i vedtaket er forholdsmessig i snever forstand. Dette vil bero på en avveining mellom hensynet til å oppnå en bærekraftig konkurranse til fordel for forbrukerne, mot de ulemper prisreguleringen vil medføre for de regulerte tilbyderne.

Antatt virkning på forbrukerne

Når det gjelder prisreguleringens betydning for forbrukerne er utgangspunktet at reduserte termineringspriser vil medføre reduserte sluttbrukerpriser, som igjen vil ha en samfunnsøkonomisk positiv effekt. Det er likevel usikkert i hvilken grad reduserte termineringspriser faktisk vil slå ut på sluttbrukerprisene. Det vises til at reduserte termineringspriser også vil innebære reduserte termineringsinntekter for den enkelte tilbyder, og at tilbyderne på kort sikt kan velge å rebalansere sine sluttbrukerpriser for å kompensere for deler av inntektsbortfallet på termineringssiden.

Når det gjelder origineringsmarkedet har Post- og teletilsynet i begynnelsen av reguleringsperioden økt prisen for originering fra gjeldende priser, noe som isolert sett vil kunne resultere i økte sluttbrukerpriser. Etter departementets vurdering er det imidlertid lite trolig at tilbyderne vil velge å sette opp sluttbrukerprisen for senere å sette den ned innenfor tidshorizonten av ett år. Departementet viser til kapittel 3.6 for en nærmere vurdering av origineringspåslaget.

Antatt virkning for Telenor

Telenors reduserte inntekter i termineringsmarkedet vil til en viss grad veies opp som følge av påslaget på origineringsprisen. Videre vil en reduksjon i termineringsprisene innebære at det blir rimeligere å terminere i andres nett, noe som vil gi en besparelse for Telenor. Telenors markedsandel gjør imidlertid at selskapet mottar betydelig mer terminerende trafikk enn det selskapet terminerer i andres nett. Dette innebærer at Telenors inntektstap blir større enn kostnadsreduksjonen. Det fremgår av vedtakets punkt 266 at Post- og teletilsynet ikke har foretatt en detaljert vurdering av hvordan prisreguleringen vil slå ut for den enkelte tilbyder. Departementet finner likevel å kunne legge til grunn at selskapet påføres et ikke ubetydelig inntektsbortfall, og at prisreguleringen er relativt tyngende for Telenor.

Antatt virkning for konkurrentene

Når det gjelder hensynet til konkurransen i markedet, mener departementet at prisreguleringen også vil være tyngende for øvrige tilbydere med sterk markedsstilling i termineringsmarkedet, som får en inntektsreduksjon som følge av reduserte termineringspriser. Likevel vil reduksjonen i termineringsinntekter veies opp av at det blir rimeligere å terminere i andres nett. Effekten for den enkelte tilbyder vil avhenge av hvor mye trafikk selskapet mottar sammenlignet med hvor mye selskapet sender til andre tilbydere.

Når det gjelder effekten for kjøperne av originering, vil økningen i origineringsprisen på kort sikt gi en negativ virkning på grunn av økte kostnader. Etersom origineringsprisene reduseres i løpet av reguleringsperioden vil den samlede effekten likevel trolig være positiv. For en nærmere vurdering av origineringspåslaget vises det til kapittel 3.6.

Interesseavveining mellom de ulike hensynene

Selv om prisreguleringen av Telenor og de øvrige tilbydere vil kunne redusere selskapenes inntjening, må dette avveies mot de samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster som prisreguleringen vil gi på lang sikt. Det vises til Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) side 84, hvor det fremgår at: «*i valg mellom reguleringsformer med ulike egenskaper på kort og lang sikt tilsier lovens formål at alternativene skal vurderes for å finne det som gir den gunstigste løsningen sett over tid*». På bakgrunn av dette mener departementet at selv om en reduksjon av termineringsinntektene, og samtidig økning av origineringsprisene, vil kunne medføre høyere sluttbrukerpriser på kort sikt, vil gevinsten på lengre sikt kunne veie opp for dette. Prisreguleringen i disse markedene ivaretar etter departementets oppfatning hensynet til forbrukerinteressene gjennom rimelige sluttbrukerpriser på lenger sikt. Det er viktig å sikre incentivriktige priser i disse markedene slik at ingen tilbydere får en urettmessig fordel fremfor andre.

Departementet mener på bakgrunn av dette at prisreguleringen er forholdsmessig i snever forstand.

3.2.4 Samlet vurdering av forholdsmessighet

Samferdselsdepartementet har etter en samlet avveiling kommet til at forpliktelsen tilbydere pålegges, ikke er uforholdsmessig tyngende målt opp mot de gevinster som oppnås ved reguleringen. På bakgrunn av det ovennevnte er departementet kommet til at vedtaket ikke er i strid med ekomloven § 3-4 tredje ledd.

3.3 PRISREGULERINGEN

Telenor var inntil siste vedtak (2006) underlagt krav om kostnadsorienterte samtrafikkpriser og føring av kostnadsregnskap basert på fullfordelte historiske kostnader. Ved forrige vedtak i samtrafikkmarkedene i fastnett gikk Post- og teletilsynet bort fra kostnadsorientering og ila i stedet en regulering basert på maksimalpris (pristak). Tilsynet har over tid sett at prisregulering basert på fullfordelte historiske kostnader har en rekke ulemper som innebærer at denne metoden for regulering av prisene for samtrafikk i fastnettet ikke nødvendigvis er den mest hensiktsmessige. Det eksisterer blant annet en informasjonsasymmetri mellom tilbyder som utarbeider produktregnskapene og tilsynet som skal benytte informasjonen til prisregulering. Videre er det et tidsgap mellom rapporterte tall og eventuelle fremtidige perioder prisreguleringen skal gjelde for, som innebærer at tallene ikke er direkte overførbare til prisreguleringen. Post- og teletilsynet har derfor, i samarbeid med konsulentsselskapet Analysis Mason, utarbeidet en modell for å beregne kostnadene i fastnettet basert på LRIC-metoden. LRIC står for Long Run Incremental Cost, eller langsiktige, inkrementelle kostnader og er en metode for å beregne kostnadene en effektiv tilbyder vil ha for å produsere de ulike tjenestene.

Departementet ser at kostnadsorientering basert på fullfordelte historiske kostnader har flere uheldige sider ved seg, og anerkjenner tilsynets ønske om å anvende en metode for regulering av samtrafikkprisene i fastnett som på en bedre måte gir

insentiver til effektivitet, gir økt transparens og som er mer forutsigbar. Departementet uttalte i 2008⁵ i forbindelse med innføringen av LRIC som kostnadsberegningsprinsipp for regulering av termineringspriser i mobilnettet *"at en prisregulering i marked 16 basert på en LRIC-modell som er fremoverskuende og som legger til grunn tilbyderens faktiske kostnader, vil gi en prisreguleringsmodell som er bedre "egnet til å fremme bærekraftig konkurranse", enn historiske fullfordelte kostnader basert på et produktregnskap med visse svakheter (informasjonsasymmetri mv)".* De samme svakhetene som i sin tid ble pekt på som årsaker for å velge en annen kostnadsberegningmetode for marked 16 gjør seg gjeldende også for marked 2 og 3. Det er departementets vurdering at innføringen av LRIC som kostnadsberegningssprinsipp for regulering av samtrafikk i fastnettet vil gi en prisreguleringsmodell som er bedre egnet til å fremme bærekraftig konkurranse, enn historiske fullfordelte kostnader basert på et produktregnskap, i likhet med vurderingene som ble gjort ved innføring av LRIC i marked 16.

En regulering basert på LRIC-metoden bygger på prinsippet om at en regulert pris bør etterligne prisene som ville oppstått i et marked med virksom konkurranse. Prisen bør derfor være lik den ekstra kortsiktige kostnaden en tilbyder står overfor ved å produsere en ekstra enhet av en gitt tjeneste. I elektroniske kommunikasjonsnett er imidlertid en stor del av kostnadene knyttet til faste kostnader og felleskostnader, samtidig som stordriftsfordelene er betydelige. Den kortsiktige kostnaden ved å produsere en ekstra enhet er derfor svært lav. For å unngå en regulert pris som ikke gir tilbyder nødvendig kostnadsdekning for faste kostnader og felleskostnader, legges derfor til grunn et tidsperspektiv som er langt nok til at flere kostnader i produksjonen av tjenesten er variable ved kostnadsfastsettelse basert på LRIC-metoden.

Post- og teletilsynet har i alt utarbeidet fem modeller for kjernenettet, én modell for en tilbyder av Telenors størrelse og tre modeller for tilbydere som representerer ulike forretningskonsept i markedet for terminering i fastnettet (aksesseier, aksessleier og aksessuavhengig) samt én modell med Telenor-sensitive data som kun Telenor har hatt innsyn i. Ettersom kostnadsforskjellene mellom resultatet i modellen med Telenor-sensitive data og den generiske modellen som representerer en tilbyder med Telenors størrelse er forholdsvis marginale, og for å sikre transparens og åpenhet, har tilsynet valgt å se bort i fra modellen med Telenor-sensitive data. I modellene benyttes gjenanskaffelseskost for å beregne verdien av de enkelte nettverkselementene. Videre benyttes økonomiske avskrivninger som avskrivningsmetode og fordeling av felleskostnader gjøres etter EPMU (Equal Proportion Mark Up) metoden.

3.4 ANTALL SBCER

Tele2 og Network Norway anfører i klagen at LRIC-modellen baserer seg på feil forutsetninger fordi antall SBCer som benyttes i modellen er for høyt. En konsulentuttalelse fra selskapet CSMG er lagt ved klagen, og viser til at det er tre

⁵ Klagevedtak overfor NetCom 13. februar 2008, side 12.

mulige tilnærminger til spørsmålet om antall SBCer i modellen; Et sentralisert nett med få SBCer, et nett med begrenset SBC-kapasitet ytterst i nettet eller et nett med SBCer i alle distribusjonsrutere. Slik departementet oppfatter det, innebærer disse tre alternativene henholdsvis 6, 28 eller 80 SBCer. Konsekvensen av å bruke et for høyt antall SBCer er at kostnadene som beregnes i LRIC-modellen blir for høye.

Post- og teletilsynet har forutsatt 80 SBCer i sin LRIC-modell. Dette er noe høyere enn i den danske (13) og den svenske modellen (60), men likevel lavere enn hva som er benyttet i den nederlandske modellen (145).

Samferdselsdepartementet legger til grunn at det modellerte nettet skal kunne levere tjenester av god kvalitet, men at dimensjoneringen av modellen skal skje ut i fra behovet for fasttelefon tjenester, ikke basert på etterspørselen av avanserte multimedietjenester.

LRIC-modellen skal modellere et talenett som er stort nok til å dekke det norske markedet. Departementet mener således at antall SBCer må bestemmes ut fra kravene til et moderne og fremtidsrettet nett med fortsatt høy tjenestekvalitet.

Telenor hevder i sine kommentarer 23. mars 2011 til andre tilbyderes innsigelser til varsel om vedtak at *"Telenor antar at et antall i størrelsesorden 2-4 SBC'er vil være tilstrekkelig, og innser at det modellerte antallet kan være noe høyt."* Isolert sett kan dette etter departementets syn tale for at antallet SBCer i LRIC-modellen er for høyt.

Departementet viser på den annen side til bilag 1 (side 16) i klagen fra Tele2 og Network Norway hvor det anføres at et nett med bare sentraliserte SBCer *"Requires high quality, uncongested network"*. Videre fremkommer det i vedlegget at en slik begrenset bruk av SBCer typisk blir brukt i små nett beregnet kun for tale og i en tidlig fase ved migrasjon til NGN. Departementet mener derfor at disse opplysningene taler for at en modell med kun seks SBCer sentralt i nettet ikke på en god måte modellerer et fullskala norsk nett, uten flaskehals og som opprettholder dagens tjenestekvalitet.

Network Norway og Tele2 har anført at det kun bør plasseres SBCer på steder i nettet hvor distribusjonsruterer er plassert sammen med ruterer i kjernenettet. En slik løsning korter ifølge CSMG ned avstanden mellom ruterne og nærmeste SBC og reduserer responstid og pakketap.

Post- og teletilsynet har lagt vekt på at antallet SBCer må settes så høyt som 80 for å kunne opprettholde dagens tjenestekvalitet. Dette støttes av utstyrsleverandørene som anbefaler å plassere SBCer på tilsvarende punkter i nettet som tilsynets modell anvender. Etter departementets syn må disse opplysningene tillegges betydelig vekt.

Tele2 påpeker at Post- og teletilsynet benytter et høyere antall SBCer enn Sverige og Frankrike, som begge har et høyere landareal og høyere fastnettrafikk. Departementet viser til at behovet for å plassere SBCer i alle distribusjonsrutere ser ut til å endre seg, avhengig av hvilket utstyr som for øvrig benyttes i nettet. Departementet viser til at en direkte sammenligning med Sverige og Frankrike er beheftet med usikkerhet fordi det er vanskelig å sammenligne bare én faktor som antall SBCer, når man ikke har innsikt i hele modellen som består av en rekke faktorer. Departementet finner derfor at antall SBCer i andre land bare kan tillegges begrenset vekt.

Departementet har på denne bakgrunn ikke funnet grunnlag for å fastslå at Post- og teletilsynet har gjort en feilaktig vurdering av hvilket antall SBCer som er mest hensiktsmessig for å sikre god nok talekvalitet i nettet. Departementet vil derfor ikke overprøve Post- og teletilsynets anvendelse av 80 SBCer i det modellerte nettet.

Det foregår imidlertid en teknologisk utvikling også på dette feltet. Det innebærer at SBC-enes egenskaper endres/forbedres, som igjen kan åpne for andre arkitekturer og en annen plassering, enn det som har vært lagt til grunn tidligere. Selv om klager ikke får medhold på dette punkt vil departementet derfor oppfordre Post- og teletilsynet til snarlig å foreta en ny vurdering av modellert nettstruktur, blant annet på bakgrunn av at behovet for å plassere SBCer i alle distribusjonsrutere kan ha endret seg siden tidspunktet hvor grunnleggende valg for LRIC-modellen ble tatt.

3.5 OVERGANG TIL NGN

Tele2 og Network Norway mener at Post- og teletilsynet ved å akseptere en forsinket overgang til NGN (Next Generation Network), tillater Telenor å ta en høyere termineringspris enn en effektiv tilbyder ville hatt frem til 2015. Selskapene hevder at dette strider mot ESAs anbefaling⁶ om termineringspriser i faste og mobilnett når PSTN teknologi aksepteres i en LRIC-modell når det finnes mer effektiv teknologi. Det at PSTN teknologi tillates i LRIC-modellen innebærer videre, etter Network Norways og Tele2s vurdering, at tilbydere i marked 3 som ikke benytter PSTN, overkompenseres. Dette fører til at det gis et feil investeringssignal. Network Norway og Tele2 er av den oppfatning at en effektiv tilbyder, som et minimum, ville startet overgangen til NGN allerede i 2010 (samtidig som Danmark) og sluttet i 2014 (samtidig som Sverige). Dette vil innebære en fremskynding av overgangen til NGN på ett år sammenlignet med tilsynets vedtak hvor det legges opp til oppstart i 2011 og slutt i 2015. Dersom Network Norways og Tele2s tidspunkt for start og stopp for overgangen fra PSTN til NGN skulle legges til grunn, viser Tele2 til at termineringsprisene og origineringsprisene ville bli redusert med 0,7 øre, 0,6 øre og 0,6 øre i henholdsvis 2012, 2013 og 2014.

Departementet viser til Network Norways og Tele2s anførsel om at tilsynets ved å legge til grunn en migrasjonsprofil hvor PSTN benyttes i kjernenettet så sent som i 2014, bryter med ESAs anbefaling. Departementet understreker at ESAs anbefaling ikke er bindende, kun retningsgivende, jf. kapittel 2.1. Videre viser departementet til Post- og teletilsynets vurdering om at *"anbefalingen gir en viss fleksibilitet med hensyn til migrasjonsprofilene og åpner for en overgang til NGN selv etter 31. desember 2012"*. Departementet deler tilsynets forståelse av anbefalingen, og viser for øvrig til at det er variasjon i de enkelte lands valg av migrasjonsprofil, både når det gjelder oppstartsår og lengde.

Departementet er i prinsippet enig med klagerne i at det er et viktig mål med reguleringen at den utformes på en slik måte at den bidrar til å gi så riktige investeringssignaler som mulig. Prisreguleringen bør søkes innrettet på en slik måte at

⁶ EFTA Surveillance Authority Decision of 13 April 2011 adopting the Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States.

verken Telenor eller konkurrentene får urettmessige fordeler i konkurransen. En regulering som overkompenserer tilbydere som benytter den mest effektive teknologien, kan derfor isolert sett sies å gi et feil investeringssignal. På den annen side vil en fremskynding av migrasjonsperioden med ett år, slik klagerne anfører, ikke endre dette vesentlig. Dette er fordi tilbydere som allerede har et NGN-nett vil overkompenseres inntil LRIC-modellen utelukkende baseres på en NGN-nettstruktur. Departementet understreker at det i dette tilfelle er de mest effektive tilbyderne som overkompenseres i en begrenset periode.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet frem til at klagerne ikke gis medhold i anførselen om å fremskynde overgangen til NGN med ett år.

3.6 ORIGINERINGSMARKEDET LRAIC+ MED PÅSLAG

Tele2 og Network Norway mener at det ikke er grunnlag for å øke prisene for originering. Network Norway viser til at dette vil bidra til økte inntekter for Telenor og økte kostnader for utfordrerne i fasttelefonmarkedet. Selskapene viser begge til ESAs kritikk av Post- og teletilsynets manglende begrunnelse for å velge LRAIC+ med et påslag for originering. I ESAs kommentarer til utkast til vedtak ber de om at tilsynet må gi en tilstrekkelig god begrunnelse for at dette kostnadsprinsippet er mest passende i henhold til Rammedirektivet artikkel 16 og Tilgangsdirektivet artikkel 8.4. Tele2 mener det er motstrid mellom det Post- og teletilsynet anser som konkurranseproblemet i markedet, og bruken av et origineringspåslag som tillater Telenor å ta en høy pris. Network Norway mener at Post- og teletilsynets begrunnelse for økning av origineringsprisen er i strid med ekomloven § 3-4.

Departementet er enig med ESA i at ethvert påslag i prisen i et marked der overprising er et potensielt konkurranseproblem, må begrunnes grundig.

Post- og teletilsynets utgangspunkt for prisregulering av origineringsmarkedet fremgår av vedtakets punkt 116 og er i samsvar med tilsynets virkemiddeldokument:

”Når duplisering av infrastruktur ikke anses mulig, er det ikke grunn til å gi rammevilkår for tilgangsprisingen som skal gi rom for insentiver til å bygge alternativ infrastruktur. Dette taler for en relativ streng prisregulering. Samtidig skal PT legge til rette for tilstrekkelig fortjeneste i den eksisterende infrastrukturen for originering, slik at det gis insentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og eventuelle nyinvesteringer.”

Departementet er enig med Post- og teletilsynet i at prisregulering av origineringsmarkedet er nødvendig, idet duplisering av infrastruktur ikke er realistisk og overprising anses som et potensielt konkurranseproblem. Videre ser departementet at origineringsmarkedet ikke bærer preg av den samme gjensidigheten som termineringsmarkedet. Dette henger sammen med at origineringsmarkedet er et ”ensidig marked” der tilbyderne ikke kjøper originering av hverandre, men hos den tilbyderen som har abonnementstilknytningene. Sammenligningsvis terminerer tilbyderne trafikk i hverandres nett som mer jevnbyrdige parter i

termineringsmarkedet. Origineringsmarkedet har heller ikke den tosidighet man finner i termineringsmarkedet, i den forstand at både den som initierer samtalen og mottakeren har nytte av at samtalen oppstår. Tilbyder av origineringstjeneste vil ved valg av LRAIC som kostnadsprinsipp i termineringsmarkedet ikke få dekket inn felleskostnader gjennom for eksempel abonnementsinntekter fordi kunden har abonnementsforhold til en annen tilbyder. En slik manglende inndekning av kostnader vil være en konkurranseulempe for tilbyder av origineringstjenester. Etter departementets syn må dette tas hensyn til ved prisreguleringen.

Departementet mener på bakgrunn av ovennevnte at det er rimelig at udekkede kostnader i termineringsmarkedet som følge av valgt kostnadsmodell, dekkes inn på annen måte. Prisreguleringen må innrettes slik at det ikke oppstår utilsiktede konkurransemessige skjevheter som følge reguleringen i marked 2 og 3.

Når det gjelder Post- og teletilsynets begrunnelse for origineringspåslaget vises det til vedtaket punkt 136 og 137:

Dersom en benytter LRAIC som grunnlag for prisregulering av terminering, vil dette medføre at Telenor, i de tilfeller hvor samtalen skal termineres til en sluttbruker som er kunde hos en tilbyder som benytter fast forvalg, ikke kan skyve administrasjonskostnadene forbundet med termineringen over på denne sluttbrukeren. Dette skyldes at sluttbrukeren i dette tilfellet ikke er kunde hos Telenor, men har sitt kundeforhold hos en annen tilbyder. Termineringen må likevel gjennomføres av Telenor siden kunden fysisk er tilknyttet Telenors PSTN/ISDN-nett.[...]

PTs beregninger viser at de udekkede kostnadene for disse samtalene utgjør ca. et halvt øre per terminert minutt i 2012. De udekkede kostnadene reduseres deretter gradvis. For å unngå en uheldig konkurransevridning til fordel for tilbyderne som benytter fast forvalg, mener tilsynet at Telenor bør sikres dekning av den udekkede andelen av administrasjonskostnadene gjennom et påslag på origineringsprisen. PT vil derfor benytte LRAIC+ med påslag som grunnlag for regulering av origineringsprisen.

Departementet mener dette viser at Post- og teletilsynet har utvidet begrunnelsen for origineringspåslaget, slik ESA oppfordret til i sitt innspill til varsel om vedtak. Avsnittene 144 til og med 147 utvider argumentasjonen for LRAIC+ med påslag, ut over det som ble forelagt ESA. Her trekker Post- og teletilsynet blant annet frem at det er "... nødvendig å innrette prisreguleringen slik at verken Telenor eller konkurrentene som kjøper originering hos Telenor, får urettmessige fordeler i konkurransen." Dersom man anvender LRAIC+ uten påslag og LRAIC for terminering, vil tilbyderne som kjøper fast forvalg av Telenor, kunne kjøpe en ende-til-ende-samtale i Telenors nett til en lavere pris enn Telenors reelle kostnader. Tilsynet konkluderer derfor med at dette "... vil kunne innebære en urettmessig vridning av konkurransen til fordel for slike tilbydere. (...) Så lenge LRAIC benyttes som grunnlag for regulering av termineringsprisen, kan PT ikke se at det er andre muligheter å oppnå dette på enn å benytte LRAIC+ med påslag som beskrevet over." Tilsynet anfører at dette prinsippet sikrer at det ikke oppstår uønsket konkurransevridning i fasttelefonmarkedet og derfor er i samsvar med artikkel 8.2 (b) i Rammedirektivet.

Departementet kan på bakgrunn av det ovennevnte ikke se alternative måter som umiddelbart fremstår som mer attraktive for å dekke inn kostnadene forbundet med å levere terminering til fast forvalgkunder. Departementet har imidlertid merket seg at andre land i Europa har valgt andre modeller for kostnadsdekning, jf. Frankrike. Departementet oppfordrer derfor Post- og teletilsynet til aktivt å følge og delta i arbeidet i BEREK på dette området. Departementet er bekymret for at origineringspåslaget kan bli veldig stort etter hvert som vi går mot renere LRIC for terminering. Tilsynet bør derfor vurdere hvordan disse kostnadene best kan dekkes inn for fremtiden og hvorvidt alternative modeller for kostnadsdekning kan være mer formålstjenlige.

Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at origineringspåslaget er forholdsmessig og i overensstemmelse med ekomlovens formål.

3.7 FORSKJELLSBEHANDLING AV AKTØRENE

Network Norway mener at en økning av origineringsprisen medfører en forskjellsbehandling av aktørene som er direkte berørt av vedtaket. Det vises til vedtakets punkt 247, hvor Post- og teletilsynet legger til grunn at reduksjoner i regulert pris må skje gradvis for å gi de regulerte aktørene tid til å tilpasse seg. Network Norway mener det samme prinsippet tilsier at Post- og teletilsynet ikke kan gjennomføre endring i regulering som medfører prisøkninger for kjøpere av originering uten at disse også får tid til å tilpasse seg en høyere pris. Videre anfører Network Norway at symmetri mellom hensynet til aktørene som blir direkte berørt av vedtaket må tillegges vekt, og at dette innebærer at Post- og teletilsynet ikke kan øke den regulerte maksimalprisen fra dagens nivå.

Departementet viser til at vedtakets punkt 247 gjelder valg av migrasjonsprofil i marked 3, og ikke prisregulering. Post- og teletilsynet uttaler i den forbindelse at:

"(...) For å fremme effektiv produksjon og etterspørsel og minimere konkurransevridning, mener PT at migrasjonsprofilen bør være relativt kort og raskt. Samtidig mener PT det er viktig at migrasjonsprofilen er realistisk og gir tilbyderne tid til å tilpasse seg".

Uttalelsen er dekkende også for marked 2, idet Post- og teletilsynet i vedtakets punkt 131 (originering) henviser til kapittel 7.2 vedrørende valg av migrasjonsprofil. Departementet er derfor ikke enig med Network Norway i at marked 2 og 3 er behandlet ulikt på dette punkt.

Videre fremgår det av vedtakets punkt 143 og punkt 259 at Post- og teletilsynet har vurdert, men ikke sett behov for, ekstra tid for tilpasning til prisregulering i både originerings- og termineringsmarkedet. Det vises til Post- og teletilsynets uttalelse i vedtakets punkt 143 hvor det fremgår at: *"Siden modellresultatene på kort sikt ikke skiller seg vesentlig fra tidligere pristak, ser PT ikke behov for ekstra tid for tilpasning for Telenor eller kjøperne av originering."* Videre følger det av vedtakets punkt 259 at: *"Siden kostnadsnivået i 2012 ikke er veldig forskjellig fra dagens prisnivå, ser PT ikke behov for ekstra tid for tilpasning for tilbyderne av terminering."* Departementet er enig med Post-

og teletilsynet på dette punkt, og kan heller ikke se at det er skjedd en forskjellsbehandling som kunne tilsi at Post- og teletilsynet ikke kan øke pristaket for originering.

På bakgrunn av det ovennevnte er departementet kommet til at det ikke foreligger en forskjellsbehandling av aktørene som påvirkes direkte av vedtaket gjennom prisreguleringen.

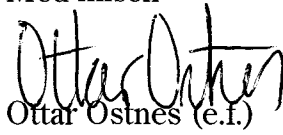
4 DEPARTEMENTETS VEDTAK

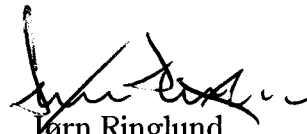
Departementet treffer i medhold av ekomloven § 11-6 og forvaltningsloven § 34 følgende vedtak:

Departementet stadfester Post- og teletilsynets vedtak av 1. august 2011 om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedene for originering og terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett (marked 2 og 3). Klagerne gis ikke medhold.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. ekomloven § 11 - 6 femte ledd og forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen


Ottar Ostnes (e.f.)
Ekspedisjonssjef


Jørn Ringlund
Avdelingsdirektør

Adressliste

Tele2 Norge AS

0667 OSLO

Network Norway

0603 OSLO