

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 Oslo

Vår dato
13.10.2014

Vår referanse

Deres dato
25.8.2014

Deres referanse
14/977

Vår saksbehandler
Per Mognes

TELENORS HØRINGSUTTALELSE VEDRØRENDE FORSLAG TIL NY FORSKRIFT OM GEBYR TIL POST- OG TELETILSYNET

Det vises til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 25.8.2014 der departementet ber om merknader til høringsnotat om forslag til ny forskrift om gebyr til Post- og teletilsynet (PT). Telenor vil i det følgende gi sine kommentarer til høringsnotatet.

Reduksjon i antall i gebyrpliktige selskap

Samferdselsdepartementet fremhever i høringsbrevet at en av de viktigste årsakene til at de foreslår endringer i gebyrregelverket, er at de ser et behov for en forenkling og klarlegging av hvem som har plikt til å betale gebyr samt for å oppnå bedre effektivitet i PT sitt arbeid med å administrere gebyrordningen. Gebyrordningen innbefatter å fordele PT sine kostnader, som er fastlagt ihht. budsjettvedtak i Stortinget, forholdsmessig mellom de som skal betale gebyr. Gebyrbeløpet skal avhenge av ressursbruken til PT innenfor det enkelte tilsynsområdet.

Som et tiltak for å forenkle gebyrordningen, foreslår departementet bl.a. å redusere antall gebyrpliktige selskap ved å oppheve gebyrplikten for registrerte radioforhandlere og registrerte leverandører av radio- og terminalutstyr samt å heve beløpsgrensen for relevant omsetning for tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste fra 30 til 50 millioner kroner og samtidig bare medregne omsetning over 50 millioner kroner (bunnfradrag) i gebyrutregningen for den enkelte tilbyder. Forenklingen med å oppheve gebyrplikten for registrerte radioforhandlere og registrerte leverandører av radio- og terminalutstyr, er ikke foreslått fordi disse selskaperes aktiviteter ikke belaster PTs ressursbruk, men det er foreslått fordi det er så stort antall markedsaktører som faller i denne kategorien. Departementet foreslår i stedet at disse selskaperes gebyrandel overføres til selskaper som betaler gebyr for frekvenser og på tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester. Rasjonale for å gjøre dette er i følge departementet å flytte gebyrplikten fra tilsynsobjektet og til «aktørane som nyt godt av arbeidet med utstyrsreguleringa»¹.

Telenor kan forstå at departementet har et ønske om å begrense antall aktører som blir omfattet av gebyrordningen til PT. Det er imidlertid betenkelig at gebyrene for PTs direkte ressursbruk knyttet til en gruppe tilsynsobjekt ensidig og uavhengig av tilsynsobjektets omsetning, blir overført til

¹ Jfr. høringsnotatet kapittel 1.

andre aktører som ikke på noen måte har mulighet til å begrense denne ressursbruken. Departementets argumentasjon om at disse aktørene nyter godt av PTs arbeid med utstyrsreguleringen, fremstår unyansert og udokumentert.

I Finansdepartementets «Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger» fra 2006² som departementet refererer til i høringsnotatet og som gjelder for alle forslag om nye gebyrer som skal inntektsføres på statsbudsjettet og som skal finansiere statlige myndighetshandlinger, er det fastsatt at «*Gebyrplikten er knyttet til den som mottar den offentlige myndighetshandlingen*»³. Det er i tillegg bl.a. satt følgende vilkår for innføring av gebyrer⁴:

- «*Grunnvilkåret for å etablere en gebyrordning er at det offentlige utfører en klart definert myndighetshandling overfor betaleren, og at det ikke betales for noe annet eller mer. Dette grunnvilkåret bør håndheves konsekvent*».
- «*Gebyret bør gi incitament til å påvirke de ulike aktørenes handlemåte i samfunnsøkonomisk rasjonell retning. Dette kan skje ved at:*
 - i. *gebyret bidrar til å redusere overskuddsetterspørsel etter vedkommende myndighetshandling (avsilingseffekt), eller ved at*
 - ii. *gebyret belaster næringsvirksomhet, og dermed påvirker prissettingen for virksomhetens varer og tjenester og etterspørselen etter disse*».

Det at departementet nå foreslår at gebyrandelen som skal dekke ressursbruken PT har knyttet til registrerte radioforhandlere og registrerte leverandører av radio- og terminalutstyr, overføres til andre aktører som ikke på noen måte har mulighet til å begrense den ressursbruken disse aktørene genererer hos PT, bryter etter vår oppfatning klart med Finansdepartementets fastsatte vilkår for slike gebyrer.

Departementet argumenterer i høringsnotatet kapittel 3.5 for at det ligger innenfor PTs handlingsrom å flytte gebyrplikten fra tilsynsobjektet (dvs. registrerte radioforhandlere og registrerte leverandører av radio- og terminalutstyr) og til «aktørane som nyt godt av arbeidet med utstyrsreguleringa» (dvs. tilbyderne av elektronisk kommunikasjonsnett og –tjenester). Departementet henviser her blant annet til Finansdepartementets rundskriv R-112/2006 der det fremgår at «*Gebyrplikten er knyttet til den som mottar den offentlige myndighetshandlingen. Sektoravgifter kan legges på mange ulike aktører, f.eks. en selger, kjøper, importør, produsent, eier eller bruker. Avgiftsplikten kan også være knyttet til den som nyter godt av det avgiftsfinansierte tiltaket, men vil ofte ikke være det*». Departementet unnlater imidlertid å nevne at dette sitatet er en kort oppsummering av grensedragningen mellom gebyrer og sektoravgifter med hensyn på deres *subjekt* for ileggelse av hhv. gebyr og sektoravgift. Rundskrivet skiller klart mellom *gebyrer* og *sektoravgifter*, og det er dermed kun sektoravgifter, og ikke gebyrer, som kan legges på mange aktører og som kan knyttes til aktører som nyter godt av avgiften. Retningslinjene slår dermed kun fast at for gebyrer gjelder at «*Gebyrplikten er knyttet til den som mottar den offentlige myndighetshandlingen*».

Retningslinjene fra Finansdepartementet slår også fast at både gebyrer og sektoravgifter normalt krever hjemmel i lov. PT har hjemmel i ekomloven § 12-1 til å kreve *gebyr* til dekning av kostnader knyttet til sine forvaltningsoppgaver. Telenor kan ikke forstå at dette hjemler muligheter for

² Rundskriv R-112/2006 fra Finansdepartementet til samtlige departementer datert 16.6.2006.

³ Rundskriv R-112/2006 kapittel 2.2.

⁴ Rundskriv R-112/2006 kapittel 3.1.1.

Samferdselsdepartementet og/eller Post og teletilsynet til å omdefinere PTs gebyrer til å være sektoravgifter.

Samferdselsdepartementet argumenterer i høringsnotatet kapittel 3.5 også for at den teknologiske utviklingen gjør at en etter hvert finner radioutstyr i svært mange produktkategorier som en tradisjonelt ikke assosierer med radioutstyr, og at dette utgjør mange markedsaktører og at det dermed er lite formålstjenlig å registrere slike aktører hos PT samt ilegge dem gebyrplikt. Departementet begrunner dette også med at mange aktører lar være å registrere seg og at PT har vanskeligheter med å følge med i dette stadig større og dynamiske markedet.

Telenor forstår det slik at PT har problemer med å kontrollere denne delen av markedet, men vi aksepterer ikke uten videre departementets argumentasjon om at det dermed er «formålstjenlig» å overføre disse selskaperes gebyrandel til selskaper som betaler gebyr for frekvenser, og til tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester. Telenor mener en slik løsning er urimelig og at departementet i stedet burde revurdere finansieringsordningen av PT sett i lys av at departementet ønsker å redusere antall aktører som ilegges gebyrforpliktelser av kun effektivitetsmessige hensyn samt at PT har varslet at de legger opp til en dreining av sine fokusområder i større grad bort fra tilsynsoppgaver. I innledningen i Finansdepartementets retningslinjer nevnt over, slår departementet fast at «*Statlig myndighetsutøvelse finansieres normalt ved ordinære bevilgninger over statsbudsjettet*». Telenor mener derfor at departementet bør vurdere å la staten finansiere større deler av PTs virksomhet, eller i det minste den virksomhet som ikke direkte kan knyttes til tilsynsoppgaver av gebyrpliktige aktører, slik som tilfelle er for mange andre tilsvarende myndighetsorganer.

Samferdselsdepartementets forslag om å heve beløpsgrensen for relevant omsetning for tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste fra 30 til 50 millioner kroner og samtidig bare medregne omsetning over 50 millioner kroner (bunnfradrag) i gebyrutregningen for den enkelte tilbyder, vil overføre kostnadene med ressursbruken PT har knyttet til tilbydere med relevant omsetning under 50 millioner kroner til et færre antall tilbydere med relevant omsetning over 50 millioner kroner. Departementet begrunner dette med at det vil redusere de administrative kostnadene for PT ved at det blir færre gebyrpliktige tilbydere enn i dag (en reduksjon fra 51 til 40 tilbydere i følge departementets tall). Departementet dokumenterer imidlertid ikke hvor store besparelser i administrative kostnader PT får ved en slik beløpsgrenseheving med bunnfradrag. Telenor stiller spørsmål ved om besparelsene er særlig store siden PT fortsatt må innhente omsetningstall fra alle tilbydere og verifisere disse for å avgjøre om tilbyderne er gebyrpliktige eller ikke. I tillegg mener vi at å unnta flere tilbydere fra å betale gebyr gjennom å heve beløpsgrensen og sette et bunnfradrag, er urimelig overfor de tilbydere som får økt gebyrplikt, samt at det strider med Finansdepartementets vilkår for slike gebyr.

Omsetning ved distribusjon av TV-innhold

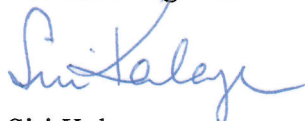
Telenor viser til høringsnotatets kapittel 3.6.6 «Omsetning ved distribusjon av TV-innhold». Vi er enige med Samferdselsdepartementet i at det er prinsipielt uheldig at omsetning knyttet til selve TV-innholdet tas med i omsetningstallene ved gebyrutregningen. Departementet har likevel vurdert ulike løsninger for rapportering av omsetningstall. Departementet anbefaler alternativet der utgangspunktet for beregningen er totalomsetning minus kostnader TV-distributørene har til innhold.

Telenor kan slutte seg til departementets forslag, og som vil være i samsvar med prinsippet om teknologinøytralitet. Telenors omsetningstall vil generelt være transparente og kurant for PT å kontrollere, også med hensyn til omsetning ved distribusjon av TV-innhold. Hva gjelder Canal Digital Norge, vil det eksempelvis enkelt kunne dokumenteres kostnader (kjøp av satellittkapasitet) knyttet til elektronisk kommunikasjon, som vil være det naturlige grunnlag for beregning av gebyr. Det er i den forbindelse viktig at det ikke blir krevd dobbelt gebyr for samme ekomtjeneste. Det vil si at det må unngås at både selger og kjøper av satellittkapasitet må betale ekomgebyr for samme tjeneste (satellittkapasitet).

Vi mener at begrepet «netto omsetning» må beregnes slik at alle omsetningselementene knyttet til innholdsdelen er fratrukket før gebyrene beregnes, følgelig også tilbyders marginer/påslag på selve innholdet. Vi viser til at departementet selv mener at det kan oppfattes prinsipielt feil at eventuelle påslag på innhold skal inngå i den relevante omsetningen for gebyrberegningen. Påslag på innhold er som departementet påpeker ikke omfattet av ekomreguleringen, og kan derfor etter vår oppfatning heller ikke medtas i den relevante omsetningen som legges til grunn for gebyrberegningen. Vi mener myndighetene må ha tillit til, og som utgangspunkt, at tilbyderne oppgir så korrekte omsetningstall som mulig, og ikke det motsatte slik høringsbrevet kan oppfattes. Vi viser i den sammenheng til departementets kommentar i høringsbrevet side 9 pkt. 3.3.6, der det fremkommer følgende: «Eit alternativ kan vere å la TV distributørane sjølve rapportere kor mykje av omsetninga som er knytt til sjølve innhaldet i tenesta, og kor mykje som er knytt til ekomtenesta. Faren er at distributørane kan freiste redusere gebyrbelastinga ved å gje ei feilaktig framstilling av kor stor del av omsetninga som er relatert til innhald. Det vil vere særskilt vanskeleg for PT å kontrollere kva som er reelle omsetningstal knytt til dei ulike delane av tenesta.» Vi kan vanskeleg se at dette eventuelt skulle være en omstendighet som skal kunne begrunne gebyr på omsetning som faller utenom ekomlovens og dermed også gebyrforskriftens virkeområde.

Etter Telenors oppfatning vil det ovenfor nevnte prinsipp måtte gjelde for alle innholdstjenester som distribueres via elektroniske kommunikasjonstjenester. Vi viser i den sammenheng til fellesfakturerte tjenester som PT selv har endret praksis på, og som departementet omtaler i høringsbrevet ut fra begrunnelsen om at innhold faller utenfor virkeområdet til ekomlovgivningen. Dette må følgelig også gjelde for eventuelle påslag/marginer på innholdsdelen av omsetningen. Tilsvarende prinsipp må gjelde for innholdstjenester formidlet via fellesfakturerte tjenester (for eksempel 8xx) og opplysningstjenester fra mobil og fastnett, samt CPA-tjenester som formidles via mobile tjenester.

Med hilsen
Telenor Norge AS



Siri Kalager,
Regulatorisk direktør