



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Advokatfirmaet Simonsen Føyen DA

Postboks 6641 St. Olavs plass
0129 OSLO

Deres ref

Vår ref
05/1618- HG/GSV

Dato
20.04.2006

Klage over Post- og teletilsynets vedtak 190905 om særskilte forpliktelser i markedene for terminering av tale i mobilnett - Vedtak

Det vises til brev fra NetCom as ("NetCom") datert 10. oktober 2005 med klage over Post- og teletilsynets ("PT") vedtak datert 19. september 2005 om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i individuelle offentlige kommunikasjonsnett, marked 16 ("vedtaket"). Videre vises det til PTs innstilling i klagesaken oversendt ved brev av 1. desember 2005 samt NetComs kommentarer til innstillingen gitt i brev av 2. januar 2006.

Samferdselsdepartementet besluttet 27. oktober 2005 å innvilge utsatt iverksetting av vedtakene i marked 16 for så vidt gjelder pristak for Telenors og NetComs termineringspriser.

1. Innledning

1.1 Post- og teletilsynets vedtak

PT ilegger i vedtaket følgende forpliktelser på NetCom:

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

Med hensyn til prisregulering har PT valgt å benytte metoden med pristakregulering

Postadresse:
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

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

Luft- post- og teleavdelingen
Telefaks:
22 24 56 09

Saksbehandler:
Haakon Gjesdahl/Gard
Sveen
22 24 82 17

ved å fastsette maksimalpriser for nærmere angitte perioder. For NetCom er følgende maksimalpriser pr. minutt (eks. mva) pålagt i vedtaket:

01.11.05 – 30.06.06: 91 øre (mot gjeldende pris på 101 øre)
01.07.06 – 31.12.06: 83 øre

PT ilegger i vedtaket Telenor Mobil ("Telenor") følgende maksimalpriser pr. minutt (eks. mva):

01.11.05 – 30.06.06: 68 øre (mot gjeldende pris på 73 øre)
01.07.06 – 31.12.06: 65 øre

PT har fastsatt ulikt pristak og ulik pristaksutvikling for henholdsvis Telenors og NetComs termineringspris basert på en "*helhetlig vurdering*" (jf. vedtaket s. 48 og 53).

Om prisregulering etter 31. desember 2006 uttaler PT følgende, jf. vedtaket s. 52: "*PT tar sikte på å komme med et nytt vedtak om prisregulering som skal gjelde fra 1. januar 2007, eventuelt vedtak om opphevelse av prisregulering. Dersom nytt vedtak ikke blir fattet i tilstrekkelig tid før 1. januar 2007, skal prisen ikke overstige 0,83 kr per minutt [...].*"

For nærmere informasjon om vedtakets innhold og begrunnelse henvises det til vedtaket.

1.2 NetComs klage

NetCom påklager vedtaket for så vidt gjelder det fastsatte pristaket for NetComs termineringspris.

NetCom hevder prinsipalt at termineringsprisen selskapet krever i dag er kostnadsorientert og at det dermed ikke er grunnlag for å regulere prisen ned. Subsidiært, for det tilfellet at prisregulering velges, anfører NetCom at de slutter seg til den valgte prisreguleringsmetoden, men anfører samtidig at selskapet må få lengre tid enn de 14 månedene tilsynet har lagt til grunn for den 18 pst. prisreduksjon selskapet er pålagt. I tillegg anføres at prisreduksjonen er for høy, både fordi ONP-regnskapet ikke er et effektivt grunnlag for prisregulering, og fordi det må legges inn en større sikkerhetsmargin i den regulerte pris da man ennå ikke kjenner den (presumptivt mer effektive) fremtidige LRIC-prisen.

Klagen er grunnet i uriktig rettsanvendelse i form av formålsstridig vedtak og feil skjønnsutøvelse med hensyn til kravet om forholdsmessighet. Etter NetComs oppfatning fører feilene til at vedtaket må omgjøres eller oppheves som ugyldig.

Departementet vil i hovedsak følge inndelingen i klagen.

2. Er dagens termineringspris riktig?

NetCom viser under dette punktet innledningsvis at "*utgangspunktet for [NetCom] er at termineringsprisen er kostnadsorientert i den forstand at den gir kostnadsdekning inkludert en rimelig avkastning.*" NetCom hevder derfor prinsipielt at det ikke er grunnlag for å redusere termineringsprisen.

NetCom viser videre til at tilsynet har bygd sitt vedtak på NetComs produktregnskap for 2004, og at dette regnskapet baserer seg på historiske kostnader. Selskapet peker deretter på at anvendelsen av produktregnskapet angivelig er inkonsistent fra tilsynets side fordi tilsynet i høringen av prisreguleringsmetoder i januar 2005 var av den oppfatning at bruk av produktregnskapet som uttrykk for termineringspris har vesentlige mangler, i særlig grad knyttet til incentiveegenskapene. Videre vises det til at FAC¹ ofte oppstilles som "selve motsetningen" til LRIC. NetCom bestrider således tilsynets vurdering av selskapets produktregnskap for terminering og fastholder at termineringsprisen er kostnadsorientert. Selskapets innsigelser mot produktregnskapet retter seg dels mot avkastningskravets størrelse og dels mot hvilke kostnadselementer som er relevante.

2.1 Avkastningskravet

NetCom anfører at tilsynet baserer seg på et avkastningskrav på 13 pst, og viser til at tilsynet hva gjelder avkastningskrav baserer seg på rapporten "Kapitalkostnad for norske mobil-selskaper", som tilsynet har fått utarbeidet av professor Tore Johnsen ved Norges Handelshøyskole. NetCom på sin side fastholder (som de gjorde ifm med ONP-rapporteringen for 2004) at det er grunnlag for et høyere avkastningsnivå enn 13 pst, herunder at NetCom er berettiget til et høyere avkastningskrav enn Telenors samlede virksomhet. Selskapet viser til at "*NetCom har i tilknytning til produktregnskapet fastsatt et avkastningskrav på 18,8 pst (inkludert tapstillegg).*"

Departementet vil understreke at anførselene om det konkrete avkastningskravet (tilsynets 13 pst mot NetComs påstand om 18,8 pst) ikke kommer til direkte anvendelse ifht tilsynets vedtak fordi NetComs *de facto* avkastning på sysselsatt kapital etter tilsynets vedtak i andre reguleringsperiode er om lag 28 pst og *ikke* 13 pst.

Når det gjelder de enkelte elementene under anførselen, vil departementet kort bemerke at den eneste *reelle* uenigheten mellom NetCom og PT synes å være spørsmålet knyttet til risikopremie. Videre kan ikke departementet se at NetCom presenterer noen hensyn i form av tapstillegg eller realopsjoner som er direkte relevante for termineringsspørsmålet i seg selv. NetComs anførsler relaterer seg snarere til spørsmål om unbundling eller rent videresalg av tjenester til tredjepart. Departementet vil også understreke at NetCom under dette punktet argumenterer som om *hele* selskapets aktivitet var underlagt regulering, med – i prinsippet – et 13 pst

¹ Fullfordelte kostnader, også ofte kalt "kost-pluss."

avkastningskrav. Dette er ikke tilfellet, og de samfunnsøkonomiske tapene av denne reguleringen kan ikke sidestilles med de "globale tap" som anføres av NetCom.

2.2 Kostnadselementer

NetCom anfører her at følgende kostnadselementer feilaktig er trukket ut fra NetComs produktregnskap:

i) Nettverkseksternaliteter

NetCom viser her til den redegjørelsen om nettverkseksternaliteter som er gitt fra selskapets side ifm produktregnskapet for 2004, og anfører at kapitalkostnaden må inkludere et påslag for disse eksternalitetene. Selskapet har, etter det departementet kan se, *allokert nesten kr 600 mill* som "kostnader" ifm nettverkseksternaliteter i 2004. Dette er bare kr 50 mill lavere enn selskapet kan vise til i rene driftskostnader knyttet til terminering av innkomne samtaler. Fordelt per minutt (eksempelvis 1,3 mrd i 2004, jf. tilsynets oversendelsesbrev) er NetCom følgelig av den oppfatning at 46 øre per terminert minutt er en rimelig internalisering av eksternaliteten av å "vinne" en ny abonnent i sitt nettverk.

Departementets vurdering:

Den viktigste eksternaliteten i telesektoren er antatt å være den såkalte nettverkseksternaliteten; altså fordelene eller gevinsten eksisterende mobil- og fastnettkunder oppnår når nye abonnenter slutter seg til nettet. Det er antatt at en person som vurderer om han skal bli abonnent bare tar hensyn til fordelene han selv oppnår ved abonnementet, og ikke fordelene han indirekte gir andre. Dersom dette er tilfellet, vil "for få" tegne mobilabonnement i forhold til det optimale antallet abonnenter.² I praksis har nettverkseksternaliteten i britisk regulering vært "internalisert" ved at en del av *håndsettsubsidieringen* operatørene bruker for å tiltrekke seg nye abonnenter har vært allokert til den regulerte termineringsprisen:

Oftel/CC tilegnet 0,45 pence per minutt (ppm) i "2001"-LRIC-modellen, mens Ofcom reduserte dette til 0,4 ppm i 2004³, altså om lag 4,8 øre per termineringsminutt ble allokert til termineringsprisen basert på nettverkseksternaliteter. Forutsetningene for dette prispåslaget var at den såkalte Rohlfs-Griffin-faktoren sannsynligvis lå et sted i intervallet 1,3-1,7 ved en markedspenetrasjon på 73 pst. Men som de britiske reguleringsmyndighetene selv har vært inne på; med økende markedspenetrasjon er det lite sannsynlig at nye abonnenter vil generere signifikante fordeler for andre:

² Jf. f.eks CC, op.cit. Volume 8, s. 226

³ Jf. Annex G [referanse] også verdt å merke seg at MMC (Mergers osv,CCs forløper) i 1998 estimerte eksternaliteten til 0,5 ppm mht til (daværende) BT Cellnet og Vodafones termineringspriser, mens Oftel vedtok et påslag på 1 ppm i termineringsprisen Cable&Wireless skulle betale til de samme selskapene. Antall abonnenter i UK var om lag 8,5 mill. i 1998 (15-16 pst penetrasjon) Vi kan altså observere en jevnt fallende eksternalitetskostnad, om enn ikke i takt med økningen i markedspenetrasjonen, fra et spenn på 0,5-1 ppm ved under 20 pst penetrasjon til 0,3 (CC)-0,4 ppm ved 73 pst penetrasjon.

“[...] for a mature network with high penetration (with over 40 million subscribers), bringing on further [...] subscribers to the network would seem far less likely to generate substantial benefits to other[s]”

Overført til norske forhold, der markedspenetrasjonen i mobilmarkedet er på 104 pst⁴, eller 4,8 mill. abonnenter, altså langt over maksgrensen på 4 mill. som NetCom selv opererer med i produktregnskapet for 2004, er det lite eller ingenting som tyder på at subsidiering av håndsett bidrar til annet enn å *flytte eksisterende kunder* fra ett nettverk til et annet – en ny kunde i enten Telenors eller NetComs nett vil altså i all hovedsak være en som allerede har tatt beslutningen om å bli mobilabonnt⁵. Departementet finner derfor ikke at NetCom skal innrømmes tillegg i termineringsprisen for nettverkseksternaliteter.

ii) Felleskostnader etter Ramseyprising

NetCom hevder at det er relevant å medta felleskostnader fordelt etter Ramsey-prinsippet. NetCom anfører under dette punktet at *“det er velkjent fra økonomisk vitenskap at Ramsey-priser er den fordeling som maksimerer velferden for et gitt avkastningskrav til selskapene.”* NetCom er videre av den oppfatning at PT (basert på avgjørelser i f.eks Sverige, UK og i ERG) og uten å drøfte *“de faglige misforståelsene som disse aktørene gjør seg skyldige i. Hovedargumentet er at [Ramseyprising] er kompleks og ‘nærmest umulig å benytte’.* Tilsynet på sin side redegjør i vedtaket meget kort for at man ikke vil anvende Ramsey-priser, og viser i den forbindelse for en stor del til regulatorisk arbeid fra Sverige, Storbritannia og IRG/ERG, der prinsippet ikke anvendes – men har vært gjenstand for omfattende vurderinger og debatt mellom regulatorer, tilbydere og økonomiske fagmiljøer.

Departementets vurdering:

Departementet viser her generelt, for en nærmere utlegning om *Ramsey-Boiteux*-priser (“Ramsey-priser”), til drøftingen i tilsynets vedtak, til tidligere vedtak i klagesaker fra departementet og til vedlagte vedtak i klage fra Telenor i marked 16.

I et Ramsey-regime vil det finne sted *prisdiskriminering* mellom forbrukere av ulike varer og tjenester. I teorien vil en slik prissetting være en (tilnærmet) optimal måte å fordele kostnadene på, all den tid en prissetting lik marginalkostnadene (for begge varene) ved fremstillingen av tjenestene ikke vil være regningssvarende for en privat, usubsidiert bedrift. Like fullt er prinsippet til dels omstridt ifm. praktisk regulatorisk implementering: De fremste argumenter *mot* bruk av Ramsey-markups hos Oftel/Ofcom/CC, er etter departementets vurdering:

⁴ Jf. PTs halvårstatistikk 2005

⁵ Dette argumentet svekker til en viss grad det fordelingsmessige motargumentet mot å bruke Ramsey-priser i fordelingen av felleskostnadene, dvs: det kan stilles spørsmål ved hvor stor gruppen av fastnettkunder som ikke selv har mobiltelefon faktisk er. I flg tall fra SSB (Informasjonssamfunnet 2005) har 94 pst av husholdningene mobiltelefon; altså like mange som har fjernsyn.

- (Stort) avvik mellom firma-spesifikk elastisitet og markedselastisitet pga imperfekt konkurranse: prisene vil altså bli satt høyere enn en ren Ramsey-pris for *andre* produkter enn terminering. Resultatet vil måtte bli total ("global") regulering av operatørene, noe som ikke var intensjonen
- Svært ressurskrevende for regulator å innhente informasjon om de ulike priselastisitetene, hvis i det hele tatt mulig å estimere korrekte elastisitet.

Mot dette kan det anføres at informasjons- og ressursargumentet er det svakeste av disse: jf. her den markedskartleggingen som legges ned av tilbyderne i sine markedsstrategier, prisplaner mv, og de ressursene som legges ned regulatorisk i utarbeidelsen av pristak, LRIC mv.⁶ Hovedårsaken til at Oftel ikke har brukt Ramsey-prising synes for departementet å være at regulering av termineringsprisen alene ikke vil sikre tilstrekkelig effektivitet i markedet totalt sett.

I tillegg kan det etter departementets oppfatning være verdt å merke seg at det også blant "tilhengerne" av Ramsey-priser (og liknende) finns argumenter mot å implementere disse i praksis⁷:

A) Et av de fremste av disse er de *fordelingsmessige*, altså at størsteparten av kostnadene legges på uelastiske produkter, noe som i teorien vil kunne ramme lavinntektsgrupper. For mobiltelefoni er det særlig trukket frem fastnettkunder som ikke har mobil selv. Denne gruppen blir særlig belastet ved høye termineringspriser (som vil være en følge av Ramsey-prising) i det de ikke blir kompensert ved "underprisete" elastiske tjenester i andre deler av mobilproduktet: abonnementspriser, rimelige håndsett mv. Dette argumentet svekkes naturlig nok i takt med økende mobilpenetrasjon. Like fullt er det viktig å også ta hensyn til forbrukernes *ringemønster*. Forbrukere som ringer (langt) mer fra fasttelefon til mobil enn mobil til mobil, selv om de er med i markedsstatistikken for mobilabonnement, vil i større eller mindre grad subsidiere andre mobilforbrukere. Det mulig at et slikt bruksmønster i større grad forefinnes hos ressursvake- og lavinntektsgrupper enn høyinntektsgrupper.⁸

B) Det er allment kjent at de fleste uregulerte markeder med større eller mindre innslag av faste og felles kostnader gir rabatter til kunder av tjenester med høy elastisitet, tilpasser generelt prisene etter konkurransemessig press og foretar nøyaktige tilpasninger ved prising av hhv substituerbare og komplementære tjenester. Som sådan vil altså selve prisstrukturen i disse markedene være kompatibel med Ramsey-prising, men det er ikke dermed sagt at prisnivået er det. Dersom

⁶ Jf. f.eks Laffont og Tirole, op.cit

⁷ Laffont og Tirole, op.cit, spesielt pkt 2.2.4 og 3.4.1 og Alfred E. Kahn (1988) *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*. MIT Press. Cambridge, Mass., spesielt s. 142-150. [Reprint av Kahn (1970) *The Economics of Regulation: Volume I Economic Principles* og Kahn (1971) *The Economics of Regulation: Volume II Institutional Issues*. Wiley. New York.]

⁸ Jf. f.eks også Competition Commission, op.cit.

markedsaktørene har betydelig markedsrett, er *ikke* nivået Ramsey-kompatibelt.⁹ En sentral premiss mht Ramsey er altså følgende: For at Ramsey-prising skal fungere etter intensjonene impliserer dette i praksis at det regulerte selskapet opptrer som "normalt" i markedet, men at *samtlig*e av dets tjenester er underlagt et "globalt" pristak.¹⁰ Bare på denne måten vil man oppnå (regulert) profittmaksimering samtidig som prisene tilfredsstillende et krav om å være mest mulig sosialt/samfunnsmessig optimale.¹¹

C) Spørsmålet er om en slik totalregulering som i pkt B) vil være i tråd med målsetningen om å bevege seg mot markeder med bærekraftig konkurranse, og ikke minst om NetCom selv ønsker å "betale prisen" for å holde termineringsprisen relativt sett høy; nemlig en total sluttbrukerprisregulering av sin samlede virksomhet. I tillegg til de rettslige utfordringer en slik regulering ville implisere mht hjemmelsgrunnlag for sluttbrukerprisregulering i mobilmarkedet (avvikende markeder ifht EUs anbefaling vil måtte notifiseres ESA mv) vil en slik optimal Ramsey-regulering også kunne stride mot prinsippet om minimumsregulering i ekomloven og muligens være uforholdsmessig som virkemiddel sett i forhold til reguleringens formål.

D) En fullstendig Ramsey-regulering innebærer altså prisdiskriminering i den forstand at prisene er "inverse" ifht tjenestenes prispfølsomhet. Dette leder i prinsippet til at noen tjenester ligger på et prisenivå langt over de langsiktige marginalkostnadene (eller LRIC) ved å produsere tjenestene, mens andre vil ligge langt under. En forutsetning for at den økonomiske effektiviteten holder – og samtidig en absolutt forutsetning for at ikke prisdiskrimineringen mellom kundegrupper skal føre til at noen bidrar langt mer enn nødvendig til å gjenvinne felleskostnadene – er at *ingen* av tjenestepriene faller under den langsiktige marginalkostnaden isolert sett, noe som er en reell mulighet i et Ramsey-regime.¹²

⁹ Laffont og Tirole:op.cit: "*Put more crudely, the Ramsey-Boiteux prices are the same as those of an unregulated monopolist, only a notch down. We will therefore say that Ramsey-Boiteux prices are business oriented.*" s.63 (og s. 131-132)

¹⁰ Jf. Laffont og Tirole, op.cit og f.eks Robin Mason og Thomas Valetti (2001) *Competition in communication networks: Pricing and regulation*. Oxford Review of Economic Policy, Vol. 17 No. 3: "*This [Ramsey] regulator fixes **all the prices** in order to maximize [...]*"

¹¹ I prinsippet måtte reguleringsmyndighetene også intervensere i markedet på *sektornivå*, dvs regulere samtlige mobiltilbyderes sluttbrukerpriser, for å oppnå optimal allokeringseffektivitet, jf. her f.eks Europe Economics: *Cost Structures in Mobile Networks and their Relationship to Prices. Final Report for the European Commission*. November 2001.

¹² Kahn, op.cit, "*Discriminatory reductions [is] permitted only to the point of maximizing the benefit to the customers discriminated against. By this rule, rates would be lowered in markets with elastic demand only if elasticity is great enough so that the discriminatory reduction results in those markets making an increased net contribution to common costs; and rates would be reduced only to the point of maximizing that contribution. [...] This requires, among other things, that all discriminatory rate reductions be limited by the floor of long-run incremental costs (including the required return on incremental investment).*"s. 145 og s. 148.

Oppsummering

Departementet vil fremheve at bruk av Ramsey-prinsippet på termineringspriser, selv om det ikke er umulig, vil være vanskelig å implementere. Det vil heller ikke være effektivitetsmessig optimalt så lenge resten av NetComs tjenester er uregulert hva gjelder prisnivå. Videre er de fordelingsmessige aspektene usikre, og endelig finnes det liten praktisk erfaring med dette prinsippet i regulerte markeder. Det er så vidt departementet er kjent med ingen erfaring med Ramsey-regulering i prinsipielt sett, liberaliserte konkurransemarkeder.¹³ Departementet er på bakgrunn av ovenstående av den oppfatning at kostnadene ved å innføre Ramsey-prising av termineringstjenesten vil overstige de samfunnsmessige gevinstene.

Konklusjon mht NetComs prinsipale anførsel

Samlet sett vurderer departementet det slik at et påslag i termineringsprisen basert på nettverkseksternaliteter og felleskostnader etter Ramsey-prinsippet ikke bør medtas i produktregnskapet. NetComs prinsipale anførsel om at selskapets termineringspris i utgangspunktet er kostnadsorientert tas således ikke til følge.

3 Er pristaket satt for lavt sett i forhold til reguleringsperioden?

Subsidiært støtter NetCom tilsynets valg av prisreguleringsmetode, dvs. valget av pristak som reguleringsmetode:

”Ved å velge et riktig nivå på pristaket og en tilstrekkelig lang reguleringsperiode, vil maksimalprisregulering føre til lavere priser, forutsigbarhet for de regulerte aktørene og incentiver til effektivisering og nyinvesteringer.”

Men samtidig anfører NetCom at tilsynet etter selskapets oppfatning ikke har anvendt metoden på en hensiktsmessig måte overfor selskapet:

*[...] pristaket er satt for lavt i forhold til reguleringsperioden. Konsekvensen av at det ikke gis **tilstrekkelig tid** til å gjennomføre prisreduksjonen, er at NetComs konkurranseevne og incentiver til å investere i mobilnett svekkes vesentlig.*

Videre anføres det at:

“NetCom er den eneste av utfordrerne i det norske mobilmarkedet som faktisk har investert i egen konkurrerende infrastruktur av betydning [og] de samfunnsmessige konsekvensene av vedtaket [vil] kunne bli at konkurransen i det norske mobilmarkedet svekkes og introduksjonen av nye og mer avanserte nett og tjenester vil bli utsatt. Det anføres derfor at prisreguleringen virker mot sin hensikt og formålsbetraktninger må lede til at NetCom gis bedre tid til å gjennomføre den betydelige prisreduksjonen, jf. ekl. §1-1.”

¹³ Etter det departementet kjenner til, ble EDFs gasspriser i Frankrike helt eller delvis Ramsey-regulert (av Boiteux) på 1950-60-tallet, men da under monopolregulering.

NetCom anfører videre at den valgte reguleringsmetoden ikke anvendes konsekvent, og peker her på at pristaksmetoden gir rom for mer skjønn enn f.eks fullfordelte kostnader (FAC) eller LRIC. En pristaksmodell gir således større rom for bruke skjønn ved prisfastsettelsen, i følge NetCom, og kan på denne måte ta hensyn til usikkerhet mht fremtidig trafikk- og kostnadsutvikling. Men etter NetComs oppfatning har tilsynet gjennom det konkrete vedtaket om prisfastsettelse ikke anvendt pristaksmodellen som intendert – dvs. som en helhetlig, skjønnsmessig vurdering, men innsnevret vurderingen til så å si ett enkelt forhold, nemlig NetComs produktregnskap for 2004. Videre fremsetter NetCom i forlengelsen av dette, en sentral anførsel om at vedtaket baserer seg på at LRIC vil være ensbetydende med effektivitet mht termineringspriser, men at tilsynet ikke har konkret kunnskap om hvilket nivå LRIC-prisen vil ligge på. Tilsynet burde derfor utvist større forsiktighet i prissettingen i det foreliggende vedtaket.

3.1 Hva er riktig prisnivå?

Pristak vs. FAC (kost-pluss)

Til NetComs spørsmål ved om tilsynets konkrete pristaksmodell i realiteten kan betegnes som en pristaksmodell, kan det etter departementets vurdering på den ene side anføres at en pristaksmodell i prinsippet bør klargjøre hvilke effektiviseringskrav som ligger til grunn for de kommende prisreduksjonene (i utgangspunktet *prisendringene*), jf. den tradisjonelle KPI-X-reguleringen, der endringene i de regulerte prisene knyttes opp til utviklingen i den generelle konsumprisindeksen (KPI) fratrukket en nærmere bestemt effektiviseringsfaktor (X). I tillegg kan det stilles spørsmål ved reguleringsperiodens lengde sett i lys av at mange pristaksmodeller tradisjonelt har benyttet et tidsspenn på flere år. På den annen side viser departementet at det kan diskuteres i hvor stor grad pristaksregulering *de facto* skiller seg fra FAC- eller kostplussregulering. I grensetilfeller kan de to metodene på det nærmeste konvergere:

“At the limit (eg with annual reviews) both price caps and rate of return collapse to being simple cost-plus pricing. [The conventional view] is that price cap regulation and rate of return are opposite sides of the same coin – at least for utilities (or elements of utility service) which face regular periodic reviews eg every 3 or 5 years [...] there are, though, some clear differences between price cap and rate of return regulation [...] price cap regulation is inherently more forward looking and more focused on incentives. Conversely, rate of return regulation is inherently more backward looking and needs specific mechanisms incorporated to encourage efficiency.”¹⁴

I PTs helhetsvurdering av prisnivået kan det virke som om produktregnskapet for 2004 er tillagt betydelig vekt. Det kan derfor til dels fremstå som om tilsynet hovedsakelig støtter seg på produktregnskapet for 2004. På den annen side betyr ikke dette

¹⁴ Jon Stern: *What the Littlechild report actually said*. Regulation Initiative Working Paper No. 55. London Business School. August 2003.

nødvendigvis at man fjerner seg i signifikant grad fra den konvensjonelle anvendelsen av pristaksregulering.¹⁵ Også i kost-pluss-regulering har det tradisjonelt ligget en latent incentivmekanisme, i den forstand at historiske priser fra foregående regnskapsår har vært benyttet som basis for den regulatoriske prissettingen i påfølgende år. I den grad den regulerte parten treffer effektiviseringstiltak og/eller øker trafikkvolumet over estimert nivå, genererer dette profitt som tilfaller den regulerte parten. Uansett vil ikke prissetting på verken den ene eller den andre av disse metodene (eller en kombinasjon av de to) være i direkte strid med formålet i ekomloven, slik NetCom synes å anføre. Ingen av metodene vil *i seg selv* motvirke lovens formål.

Vedtaket prissettelse vs. fremtidig LRIC-regulering og –prisinivå

Departementet oppfatter NetCom snarere dit hen, at man i stedet for anførsler rettet mot spesifikke metoder eller mangel på slike, i realiteten er opptatt av *det konkrete prisnivået* tilsynet kommer frem til – og *hvor lang tid* selskapet får til å etterkomme kravet om reduserte termineringspriser. I denne sammenhengen fremsetter NetCom en sentral anførsel (klagen s. 10):

“Etter NetComs vurdering er det tilsynet gjør, ikke å styre mot en effektiv termineringspris slik som vedtaket etter sitt eget innhold tar sikte på [...] med effektiv pris tenker tilsynet på LRIC. [Tilsynet] slår videre fast i høringen s. 23 at det ikke er åpenbart at LRIC vil innebære lavere pris i Norge enn i andre land [og] dette innebærer at man heller ikke vet om, og i hvilken grad, målet man styrer etter har noen faktisk likhet med det tilsynet anser som en effektiv pris.”

NetCom anfører også ifm med ovenstående at FAC/kost-pluss er den direkte motsats til LRIC, men synes altså å være mer opptatt av *hvilket prisnivå* tilsynet styrer mot enn av prismetodene i seg selv, noe for eksempel selskapets kommentarer til Telenors klage i brev av 8. november 2005, og kommentarene til tilsynets innstilling i brev av 2. januar d.å., også understreker. Departementet er like fullt av den oppfatning at NetCom peker på et sentralt moment i tilsynets vedtak, men vil samtidig understreke at tilsynet synes å ha gått bort fra sin initiale vurdering av at de ikke kan si noe om forholdet mellom eksisterende prisnivå (altså, før vedtaket) og den prisen som sannsynligvis vil bli resultatet av den kommende LRIC-analysen. I vedtaket gjøres det, som NetCom er kjent med, visse, om enn noe summariske, sammenlikninger med LRIC-prisene i andre land, noe som presiseres ytterligere i oversendelsesbrevet fra tilsynet til departementet. I følge de sammenlikninger tilsynet har foretatt skal prisen ned fra eksisterende nivå, og angivelig ytterligere ned fra prisen som følger av vedtaket når resultatene fra LRIC-analysen foreligger.

¹⁵ I den såkalte Littlechild-rapporten fra 1983 (utarbeidet av professor Stephen Littlechild for Thatcher-regjeringen ifm privatiseringen av British Telecom (BT), og senere grunnlag for innføring av *price-caps* i Storbritannia) hevdet Littlechild at pristak var effektivitetsmessig bedre og grunnleggende ulikt kost-pluss/*rate of return*, men gikk i stor grad bort fra dette noen år senere, jf. Stern, op.cit, og hevdet bl.a. at jevnlig kontroll av produksjonsmetoder og investeringsplaner var nødvendig fra reguleringsmyndighetenes side.

Departementet er, som det også understrekes i departementets avgjørelse ifm Telenors klage, imidlertid av den oppfatning at tilsynets LRIC-sammenlikninger med andre land ikke *nødvendigvis* gir noe fullt ut tilfredsstillende sammenlikningsgrunnlag i denne sammenhengen. For å avgjøre om man befinner seg innenfor, som NetCom også anfører, en rimelig sikkerhetsmargin mht den kommende LRIC-reguleringen, kan det etter departementets oppfatning stilles spørsmål ved om det er tilstrekkelig å foreta sammenlikninger av den norske FAC-prisen og andre lands LRIC-priser, når disse landene har en helt annen topografi, demografi og nettstruktur enn Norge. En slik "pris-for-pris"- og "kundemasse-for-kundemasse"-benchmarking kan i utgangspunktet være misvisende som komparativ analyse når forskjellene i de aktuelle markedene er så signifikante. Det sentrale spørsmålet er naturlig nok om den *norske* fremtidige LRIC-prisen vil ligge under eller over den prisen som følger av tilsynets vedtak. I forlengelsen av dette spørsmålet er det eneste utgangspunktet man har, de FAC-funn som er gjort gjennom ONP-regnskapet. Tilsynet påpeker her at en stringent oppfølging av ONP-regnskapet ville redusert Telenors termineringspris til om lag 64 øre per minutt, jf. tilsynets oversendelsebrev. Like fullt er det relativt store forskjeller mellom en FAC-beregning og en LRIC-beregning, slik PT selv fremhever bl.a. i sammenlikningen med de svenske prisene. Departementet vil her også vise til de vurderinger som er gjort fra departementets side ifm Telenors klage, og vil understreke at tilsynets sammenlikninger med i første rekke svenske og finske operatører i NetComs tilfelle, ikke i utgangspunktet gir et optimalt grunnlag for prisestimer, selv om markedsandelene er noe i nærheten av like, er som nevnt de underliggende strukturelle forskjellene betydelige. En sammenlikning av norsk FAC-pris og utenlandsk LRIC-pris er derfor ikke uten potensielle feilkilder. Et bedre sammenlikningsgrunnlag vil man ha dersom man kjenner FAC-prisens relative forhold til LRIC-prisen i det samme landet. I den ovennevnte saken mht Oftels opprinnelige LRIC-beslutning som ble forelagt Competition Commission (CC) i 2001/2002, gjorde CC et svært omfattende arbeid for å etterprøve Oftels beslutning. Blant annet ble det utført en komparativ analyse av fullfordelte kostnader (FAC) versus LRIC :

CC fant at LRIC-prisen lå 10,4 prosent høyere enn FAC-prisen under følgende forutsetninger¹⁶:

- For at man skulle ha best mulig sammenliknbare størrelser i utgangsåret for reguleringsperioden, ble FAC regnet med økonomiske avskrivninger, noe som økte FAC-prisen med om lag 26 prosent
- LRIC-prisen er justert for markedsandel (dvs. "LRIC-nettverket" er skalert til å håndtere 25 pst av trafikken, mens kun 20 prosent antas realisert)
- LRIC-prisen er justert for nettverkseksternaliteter.

¹⁶ Denne differansen er like fullt forbundet med usikkerhet, bl.a. fordi CCs estimer og de estimerer PTs forestående analyse vil bringe tar utgangspunkt i forskjellige punkter i "investeringsbanen" (2002 vs. 2006) i de angivelige 50 årene som tradisjonelt har vært lagt til grunn i LRIC-analysen f.eks i Sverige.

Til dette kan det bemerkes at nettverkseksternaliteter relativt sett utgjorde om lag seks prosent av prisen, og for det tilfellet at markedsandelsjustering ikke skulle benyttes, så ville FAC-prisen (justert for 26 pst økning som følge av bruk av økonomiske avskrivninger) ligge *13 pst over LRIC-prisen*.

Basert på ONP-tallene tilsynet legger frem i vedtaket og i oversendelsesbrevet, skulle dette peke mot at en estimert LRIC-pris (i utgangsåret) for NetCom vil ligge *i et spenn fra 70 til 89 øre*. Dette intervallet ligger i så fall under nivået på 91 øre i første trinn av prisnedsettelsen i tilsynets vedtak (første reguleringsperiode). Intervallet går imidlertid over "gulvet" på 83 øre i andre reguleringsperiode i tilsynets vedtak. Det kan på den annen siden anføres at LRIC-prisen på det nærmeste vil tangere eller ligge under 83 øre, gitt at tilsynet etter alt å dømme ikke vil ta hensyn til nettverkseksternaliteter (anta en relativ andel på seks prosent, så vil faller prisen til 83,6 øre) og dersom markedsandelsjusteringen også faller bort, så faller prisen altså til 70 øre. I tillegg kan det, selv om departementet ikke kan si dette med sikkerhet, være slik at allokert kapital er for høy i produktregnskapet for 2004, slik at LRIC-prisen (estimert ved justert FAC) vil falle ytterligere under 83,6 øre. Like fullt er dette forhold som departementet ikke kan uttale seg om med en rimelig grad av sikkerhet. Med andre ord – *basert på det tallgrunnlaget departementet har til rådighet*, så kan det ikke med tilfredsstillende grad av sikkerhet slås fast at LRIC-prisen for NetCom, dersom den baseres på selskapets egne kostnader, minst vil være lik prisen i tilsynets andre reguleringsperiode, altså 83 øre. Avhengig av de modellvalgene som blir tatt, samt de konkurransemessige implikasjonene som blir lagt til grunn, i den kommende LRIC-analysen, kan det derfor ikke utelukkes at termingeringsprisen i utgangsåret vil ligge over 83 øre.

Oppsummering

Selv om det i slikt estimat også kan ligge feilkilder, er det med grunnlag i ONP-tallene lite som tyder på at tilsynet tar feil i sin antagelse om at LRIC-prisen for NetComs vedkommende vil være minst så lav som den som fremkommer av vedtakets første reguleringsperiode – altså lavere enn 91 øre. Dersom man studerer CCs undersøkelser av de britiske mobiloperatørens kostnader nærmere, er det etter departementets oppfatning også lite som tyder på at et prisnivå på 91 øre er for lavt.

Når det gjelder prisen i andre reguleringsperiode, 83 øre, så er denne forbundet med større usikkerhet, jf ovenfor. Departementet er av den oppfatning at en bredere vurdering er nødvendig for å kunne trekke en endelig konklusjon mht om dette prisnivået er riktig, sett i relasjon til NetComs underliggende kostnader. I det videre vil derfor vedtakets overordnede virkninger bli vurdert. I tillegg vil forholdsmessigheten av valgte tidshorisont bli vurdert.

3.2 Hva er riktig tidshorisont?

NetCom ber om at selskapet må gis større tidsrom til å områ seg, og tilpasse virksomheten til prisreguleringen. I vedtaket er det fastsatt en trinnvis prisreduksjonsmodell, der NetCom først er pålagt å redusere termineringsprisen med 10 øre, og deretter åtte måneder senere skal redusere prisen med ytterligere 8 øre. Vedtaket har en samlet tidshorisont på 14 måneder.

Etter NetComs vurdering må enten reguleringsperioden forlenges eller prisreduksjonen gjøres mindre for at vedtaket skal fremstå som forholdsmessig. Dersom NetCom ikke gis tilstrekkelig tid til å gjennomføre prisreduksjonen, anføres det at prisreguleringen vil være uforholdsmessig og i strid med ekomlovens formål, jf. ekomloven § 1-1. I henhold til alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og EU-rettens forholdsmessighetsprinsipp skal eventuelle pålegg være egnet til, og ikke gå lengre enn det som er nødvendig for å fremme ekomlovens formål.

NetCom anfører at PT ikke har foretatt en helhetlig eller balansert vurdering, ved at tilsynet i skjønnsutøvelsen har lagt ensidig vekt på NetComs produktregnskap og hensynet til å sikre sluttbrukerne rimelige tjenester.

NetCom anfører at reguleringen vil være i strid med formålet bak reguleringen. Etter NetComs vurdering har ikke PT i denne sammenheng verken tatt hensyn til forhistorien som viser at NetCom i konsesjonsperioden ikke hatt en positiv akkumulert kontantstrøm, eller at NetCom holder på med et ressurskrevende og kostbart teknologiskifte fra 2G til 3G. Konkurransen til den mest seriøse mobilutfordreren til Telenor vil samlet sett bli svekket vesentlig i skvis mellom Telenor og nye aktører, og Telenor vil på denne måten få styrket sin dominerende markedsposisjon. For at det varslede vedtaket skal fremstå som forholdsmessig, og for at gjennomføring av den varslede prisreduksjonen skal kunne skje uten de særdeles inngripende virkningene for NetComs konkurransekraft, er det nødvendig at tidsperioden for gjennomføring av den foreslåtte prisreduksjonen økes.

Etter NetComs vurdering vil en forsvarlig og forholdsmessig gjennomføring av en prisreduksjon være mulig å gjennomføre i en tidsperiode på minimum 5 til 6 år, der prisreduksjonen deles inn i et mer finmasket trappetrinnssystem (årlige trinn) enn de to trinn PT har vedtatt.

PT begrunner bl.a. sitt valg av trinnvis reduksjon på side 7 i oversendelsesbrevet 1. desember 2005 slik:

"Forbruker- og effektivitetshensyn taler også for å starte en trinnvis reduksjon slik vedtaket legger opp til. Ettersom termineringsprisene må reduseres for å nå et effektivt nivå, vil det skape store samfunnsøkonomiske tap å ikke starte reduksjonene slik trappetrinnsmodellen i vedtaket legger opp til. Både sluttkunder i andre mobilnett og fastnettkunder vil tape på en utsettelse. Dersom reduksjonene ikke kan starte før etter en LRIC-modell er ferdig

implementert og reduksjonene må tas trinnvis for å minimere risiko for aktørene, vil det innebære flere år fremover med store samfunnsøkonomiske tap.”

3.2.1 Er vedtaket uforholdsmessig?

Rettslig utgangspunkt:

Forholdsmessighetsprinsippet kan kort beskrives som kravet til forvaltningen om å sikre forholdsmessighet mellom middelet som anvendes og målet som nås (alternativt søkes nådd).

Rekkevidden av forholdsmessighetsprinsippet, herunder spørsmålet om det gjelder et slikt generelt, ulovfestet prinsipp i norsk forvaltningsrett, er omdiskutert i blant annet juridisk teori. Dette er imidlertid ikke av betydning for denne klagesaken. Med EØS-avtalen ble forholdsmessighetsprinsippet (også kalt proporsjonalitetsprinsippet), fastsatt av EU-domstolen som grunnleggende prinsipp i EU-retten, også innført for de områdene som er en del av avtalen. Myndighetsutøvelse hjemlet i blant annet ekomloven er således underlagt kravet til forholdsmessighet. Det her nevnte er også understreket i forarbeidene til ekomloven hvor det i merknadene til § 3-4 er sagt følgende:

”Forpliktelsene som pålegges skal være forholdsmessige, ikke diskriminerende, bygge på objektive og saklige kriterier og være offentlig tilgjengelig. Med forholdsmessighet 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.” (Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 100).

Av merknader til sistnevnte bestemmelse sies det også en presisering av myndighetenes vurdering og ”veiing” av de forpliktelser som ilegges:

”Med ikke-diskriminerende menes at forpliktelsene som pålegges skal være like i like tilfeller, hensynet til forholdsmessighet innebærer at ulike tilfeller vil bli behandlet ulikt og at forpliktelsene som pålegges skal stå i forhold til det som ønskes oppnådd.” (Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 101)

Forholdsmessighetsprinsippet fremkommer også av bestemmelsene i henholdsvis ekomloven § 4-1 (*”Tilgang”*) og § 4-2 (*”Samtrafikk”*) hvor det i merknadene er følgende likelydende tekst:

”Forliktelser om å gi tilgang etter denne bestemmelse skal bygge på objektive, forholdsmessige, ikke diskriminerende og saklige kriterier. Med forholdsmessige menes at myndighetene må avveie interessene til infrastruktureier på den ene side, og tjenesteleverandørs behov for tilgang/samtrafikk på den annen side.” (Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) hhv. s. 102 og s. 103)

Det kan på bakgrunn av ovennevnte ikke slutes at PT ikke kan fatte vedtak som innebærer tyngende forpliktelser for en eller flere tilbydere. Tvert i mot kan dette være nødvendig for å oppnå de mål som er satt for dette område. Derimot er det ved valg mellom flere tiltak/forpliktelser, som alle fører til målet, krav om at PT skal velge den minst tyngende forpliktelsen.

Departementets vurdering

NetCom hevder i klagen at termineringsprisen ikke tidligere har vært regulert, og at selskapet ikke har fått tid nok til å innrette seg etter ett slik ny type vedtak. Departementet vil til dette bemerke at selv om myndighetene ikke har regulert NetCom direkte ved fastsettelse av pristak tidligere, så har selskapet vært underlagt krav om kostnadsorienterte termineringspriser ved Samferdselsdepartementets vedtak 10.12.2003 om at NetCom har sterk markedsstilling i samtrafikkmarkedet. Dermed er det etter departementets syn noe misvisende å fremstille prisregulering som en ny forpliktelse. Etter departementets oppfatning må en i vurderingen av om PTs prisregulering er forholdsmessig og i samsvar med lovens formål se hen til de historiske utviklingstrekk i termineringsmarkedet, der virkningen for NetCom vurderes opp mot de samlede konkurranseeffekter i markedet, hensynet til forbrukerne (lavere sluttbrukerpriser) og hensynet til effektiv ressursbruk, jf. ekomloven § 1-1.

I praksis førte PT/SDs vedtak til flere frivillige reduksjoner av termineringsprisen, reduksjoner som er lite trolig at NetCom ville gjennomført uten regulatorisk press. Da hadde NetCom i to år hatt fordel av å ta i gjennomsnitt 50 % høyere termineringspriser enn Telenor Mobils priser.

Den 1. juli 2003 satte NetCom ned sin termineringspris med 10 øre, dvs. kort tid etter PTs vedtak 6.5.2003 der NetCom utpekes som SMP-tilbyder i samtrafikkmarkedet. Den 15. juli 2003 varslet NetCom myndighetene om at termineringsprisen ville settes ned med ytterligere 10 øre med effekt innen januar 2004. Ved SMP-vedtak med trussel om mulig regulering av termineringsprisen, reduserte altså NetCom – i likhet med Telenor Mobil i årene før - frivillig termineringsprisen med 20 øre i løpet av et halvt år. Dette underbygges av at NetCom i perioden fra mai 2001, da Telenor ble tvunget til å redusere sin termineringspris, til PTs samtrafikkvedtak med utpeking av NetCom som SMP-aktør i mai 2003 ikke reduserte sine termineringspriser overhodet.

I vedtak 10.12.2003 oppsummerer departementet som følger:

”Etter departementets syn viser ovenstående redegjørelse at NetCom har hatt mulighet til å holde termineringsprisen vesentlig høyere enn konkurrenten, i hvert fall i tiden etter 1. januar 2001 og frem til vedtaksstidspunktet, uten at det har medført tap av inntekter for selskapet. Det antas at den relative andelen av NetComs inntekter fra termineringspriser er høy og i sterk grad har bidratt til NetComs totale resultat. Videre har den økte trafikken

i mobilnettene og derav reduserte enhetskostnader, trolig gitt NetCom vesentlig bedre lønnsomhet på termineringsproduktet enn tidligere. I perioden fra 1999 og frem til PTs vedtak 6. mai 2003 har trafikken i mobilnettene økt med ca. 70 pst."

Etter departementets oppfatning viser uttalelsene gjengitt over at det ikke kan anses som en upåregnelig virkning for NetCom at selskapet kunne bli møtt med fremtidige krav om å redusere termineringsprisen ned mot et mer kostnadsorientert nivå, dersom ikke selskapet frivillig satte ned prisen ytterligere. Dette underbygges av samtrafikkvedtakets punkt 3.8 Formålsbetraktninger, der departementet signaliserer "etterfølgende regulering av termineringsprisen":

"Etter departementets vurdering vil en eventuell regulering av termineringsprisen kunne gi lavere priser til sluttbrukerne og dermed sørge for mer effektiv bruk av samfunnets ressurser i telesektoren. I så henseende vil et vedtak om sterk markedsstilling for NetCom med etterfølgende regulering av termineringsprisen, bidra til å fremme telelovens formål om virksom konkurranse, lavere pris for sluttbrukerne og effektiv ressursbruk i telesektoren." (departementets understrekinger).

Formålsbetraktninger tilsier etter departementets oppfatning at en reduksjon i termineringspris i utgangspunktet ikke kan anses for uforholdsmessig. Myndighetene har dessuten ved flere anledninger varslet om at NetComs termineringspris kunne komme til å bli satt ned. NetCom ble av PT varslet første gang om den nå påklagde reduksjon av termineringspris i mars 2005, dvs. for ca. ett år siden. Videre kommer departementets uttalelser i SMP-vedtaket fra desember 2003 om at ytterligere reduksjon i termineringspris ville bidra til å fremme telelovens formål om virksom konkurranse og gi lavere pris for sluttbrukerne, som støtter opp om at NetCom har hatt tid til å forberede seg på prisreduksjoner.

Forbruker- og effektivitetshensyn taler etter departementets vurdering imot å gjennomføre prisreduksjoner over så lang tid som 5-6 år som NetCom anfører som en forholdsmessig tidsperiode for prisreduksjoner. Det er grunn til å anta at fastnettkunder som ringer til mobilnett sannsynligvis vil tape på en slik utsettelse. Et nylig eksempel på dette er at Vodafone m.fl. mobiloperatører i Irland med virkning fra 1. januar 2006 reduserte sine termineringspriser på frivillig basis med opp til 23 pst., etter at ComReg i oktober 2005 traff vedtak i marked 16. I Information Notice fra ComReg 16. januar d.å. heter det at:

"Vodafone, O2 and Meteor have recently published reductions in the prices that they charge for Mobile Termination and have committed to a further reduction a year from now. ComReg welcomes this step by these Mobile operators. These reductions to wholesale prices have already led to announcements by the fixed line operators of reductions in prices for calls to mobiles. These reductions will benefit the consumers and ensure that Ireland's

Mobile Termination rates (MTRs) remain the lowest in Europe". (departementets understrekninger).

Erfaringene fra Irland viser at lavere termineringspriser mellom tilbyderne kan antas å gi lavere priser for sluttbruker ved samtaler fra fastnett til mobil. Imidlertid er det etter departementets syn usikkert hvor store utslag et vedtak om redusert termineringspris vil gi for sluttbrukerpriser ved samtaler fra mobil til mobil, jf. også departementets beslutning om utsatt iverksetting 27. oktober 2005.

Når det gjelder den konkrete økonomiske virkning for NetCom dersom prisregulering iht. PTs vedtak opprettholdes, legger departementet til grunn at vedtaket vil redusere selskapets inntjening i termineringsmarkedet relativt betydelig på kort sikt. Inntjeningstapet vil både i absolutte og relative tall (målt ut fra omsetning/inntjening på termineringsproduktet) være større enn det tapet Telenor Mobil vil måtte bære. Dette vil kunne ha innvirkning på konkurransen i mobilmarkedet mellom NetCom og Telenor Mobil, noe som kan være vanskelig å forene med uttalelser i forarbeidene (Ot.prp. nr. 58, 2002-2003) om at *vedtak om sterk markedsstilling med tilhørende vilkår skal være egnet til å kompensere for manglende bærekraftig konkurranse*. Departementet vil redegjøre nærmere om vedtakets virkning for NetCom i punkt 3.1.2 nedenfor.

Departementet ser ikke bort fra at prisreguleringen vil føre til at NetCom må effektivisere ytterligere eller øke andre priser for å kompensere for reduksjonen i termineringsprisen. Marginen i sluttbrukermarkedet vil imidlertid generelt sett være under kontinuerlig press som følge av konkurranse i mobiltelefonimarkedet. Inntektstapet som NetCom vil erfare må vurderes opp mot andre viktige samfunnshensyn som lovens formål er satt til å fremme, bl.a. at samtaler i mobilnett bør være effektive i samfunnsøkonomisk forstand og gi rimelige sluttbrukerpriser.

Som redegjort for over taler forbrukerhensyn og hensynet til å oppnå et effektivt prisnivå i samfunnsøkonomisk forstand, for å redusere termineringsprisen til NetCom. Videre får NetCom reduserte eksterne varekostnader som følge av reduksjon av termineringspris i den andre tilbyderens nett. I tillegg kommer at de økonomiske skadevirkninger for NetCom til en viss grad reduseres ved TeliaSoneras oppkjøp av Vollvik Gruppen AS høsten 2005. Større kundevolum vil kunne gi større inntjening på termineringsproduktet for NetCom. Oppkjøpet ble offentlig kjent (og godkjent av Konkurransetilsynet) først etter at PT traff sitt vedtak i september 2005.

Det bør i en helhetsvurdering også tas hensyn til vedtakets begrensede tidshorisont. PT igangsatte høsten 2005 en anbudsprosess for å innhente konsulentbistand med sikte på å utarbeide en LRIC-modell som kan tre i kraft i 2007. I januar 2006 valgte PT konsultentselskapet Analysys til å utarbeide en LRIC-modell innen 31.12.2006. Konseptuelle forhold knyttet til LRIC-modellen ble sendt på nasjonal høring til berørte mobilselskaper 27. februar d.å. med høringsfrist 17. mars d.å. Departementet antar at

modellen uansett ikke kan implementeres allerede fra 1. januar 2007. Dette får betydning for utformingen av vedtakets virkningstid, jf. pkt. [4] nedenfor. Også PT synes å være av denne oppfatning, jf. s. 6 i oversendelsesbrev/innstilling 1.12.05 der det bemerkes at:

"Prisreduksjonene vil da starte [dersom vedtaket opprettholdes] før en LRIC-modell er utviklet og fortsette etter at modellen er implementert. Det vil gi en gradvis reduksjon over tid, der PT på det nåværende tidspunkt forventer at prisene til Telenor og NetCom vil nærme seg hverandre. I motsatt fall, dersom vedtaket utsettes i påvente av en LRIC-modell, kan NetCom måtte bære en langt større prisreduksjon på det tidspunkt en LRIC-modell implementeres og vedtak om prisregulering baseres på modellen." (kommentar i klamme og understreking gjort av departementet).

Vedtaket virkningstid vil uansett bli kort pga. utviklingen av en LRIC-modell. Mest sannsynlig vil ikke tidshorisonten for dette markedsvedtak være mer enn ca. ett år. PT har i følgebrev 19.9.2005 dessuten åpnet for at det kan komme nye markedsvedtak (uten fullstendig markedsanalyse) rettet mot NetCom før implementering av en LRIC-modell har funnet sted. For eksempel kan PT komme til at reguleringen/beregningen av NetComs termineringspriser ikke reflekterer markedsforholdene etter TeliaSoneras oppkjøp av Vollvik Gruppen AS i tilstrekkelig grad. Disse momenter taler isolert sett for å opprettholde PTs vedtak.

Reguleringsmålet på lengre sikt bør etter departementets syn være at prisene bringes ned til et kostnadsorientert nivå. En utvikling av LRIC-modell vil trolig bidra til at det på sikt blir mulig å fastsette mer nøyaktige kostnadsorienterte termineringspriser for mobiltilbyderne. Etter departementets syn vil en viss reduksjon av NetComs termineringspris være den mest effektive og forbrukerrettede regulering for dette vedtakets tidshorisont. En slik modell vil kunne legge grunnlag for en mer langsiktig regulering av mobiltermineringsmarkedene fra 2007. Det er i denne sammenheng et sentralt poeng at ved utvikling av en ny LRIC-modell anses det for usannsynlig at prisene vil ligge over det nivået PT har regulert ned til i første trappetrinn av vedtaket (0,91 øre), jf. pkt 3.1.

PT uttrykker reguleringsmålet slik i følgebrev 19. september 2005 til markedsvedtaket:

"Målet er at mobiltermineringsprisene skal kunne settes til et nivå som er effektiv(e) i samfunnsøkonomisk forstand, fremmer forbrukernes interesser og bidrar til å fremme ekomlovens formål om å legge til rette for bærekraftig konkurranse i markedene for elektronisk kommunikasjon". Departementet er enig i det reguleringsmål PT styrer etter ved utvikling av en LRIC-modell.

Konklusjon ad. forholdsmessighet og pristaksregulering:

Etter en helhetlig vurdering har departementet kommet til at prisregulering av NetCom termineringspriser på det nåværende tidspunkt må (maksimalprisregulering) anses

forholdsmessig. De underliggende kostnader tilsier at NetCom skal redusere sin termineringspris. Spørsmålet i det videre er om vedtakets virkninger for NetCom samlet sett tilsier at selskapet bør innrømmes lengre gjennomføringsperiode for prisreduksjoner og/eller om nivået for reduksjon PT har satt i vedtaket er for høyt.

3.2.2 Vedtakets overordnede virkninger

NetCom hevder at reguleringen av termineringsprisen ikke er egnet til å bidra til bærekraftig konkurranse. NetCom mener konsekvensen av prisreguleringen på den ene siden er at NetComs konkurransekraft svekkes vesentlig, og på den andre siden at Telenor får befestet sin dominerende stilling i det norske mobilmarkedet.

NetCom viser her til at tilsynet i vedtaket som et utgangspunkt for valg av inngrep (s. 51 i vedtaket) viser til at NetComs konkurranseevne i marked 15 ikke bør svekkes vesentlig. NetCom anfører i denne forbindelse at en svekket konkurranseevne for selskapet imidlertid ” [vil] være konsekvensen av måten vedtaket er innrettet.” Anførselen underbygges med at tilsynets delvis har undervurdert virkningen for NetCom isolert sett, og delvis at tilsynet ikke har tatt hensyn til effektene for NetCom sammenholdt med de øvrige markedsaktørene.

Selskapet påpeker at tilsynet i vedtaket skriver at en 18 øres reduksjon i termineringsprisen vil bety et årlig inntektstap på kr 240 mill for NetCom. Selskapet peker videre på at tilsynet til en viss grad baserer seg på at NetCom blir kompensert for tapet gjennom reduserte eksterne varekostnader som følge av at Telenor Mobils termineringspris er redusert, samt at det kan forventes økt trafikkvolum fra andre nett, både mobil og fast, som følge av at NetComs reduksjon i termineringsprisene. NetCom fremlegger i denne sammenheng dokumentasjon på forskjellene i lønnsomhet, både hva gjelder resultatgrad og akkumulert kontantstrøm mellom Telenor og NetCom. Det anføres her at ”en må kunne forvente at PT oppstiller et estimat for hvor stor del av inntektstapet som ikke forventes å bli kompensert.”

NetComs hovedanførsel under dette punktet ser for departementet ut til å være at siden Telenor er dobbelt så store som NetCom i markedsandel og nesten tre ganger så stor målt i lønnsomhet (driftsresultat), noe som gjør at NetCom ikke har tilsvarende mulighet til å rebalansere sine priser, er det ikke ”saklig grunn for å pålegge NetCom en prisreduksjon som både er absolutt og prosentvis større enn den varslede prisreduksjon for Telenor [...] og NetCom må tillates å ta en høyere termineringspris enn Telenor [...] Konsekvensen av reguleringen [...] vil samlet sett bli at konkurranseevnen til den mest seriøse utfordreren i det norske markedet svekkes vesentlig [...] og at Telenor på denne måten får styrket sin dominerende posisjon.” (klagen, s.12-14)

Endelig anfører NetCom at ”en med et slikt strengt forslag [...] vanskelig kan si at forholdene legges til rette for tilstrekkelig fortjeneste og incentiver til nyinvesteringer.”

Oppsummert er NetCom derfor, av den oppfatning at tilsynets vedtak leder til *ugyldighet* fordi konsekvensene av det er *i strid med ekomlovens formål*;

- det vil svekke konkurransen i markedet,
- motvirke innovasjon og utvikling av nye tjenester og
- i tillegg er tilsynet usikre mht hvorvidt prisreduksjoner i tilstøtende markeder faktisk vil bli en realitet.

Kjernen i disse anførselene fra NetComs side er etter departementets oppfatning at tilsynet angivelig har feilvurdert effektene for NetCom isolert sett og for markedet totalt sett.

Departementets vurdering:

Så vidt departementet kan se, søker tilsynet i vedtaket, særlig på s. 60 (pkt 8.7) å estimere konsekvensene av vedtaket hva gjelder *omfordeling av inntekt* i mobilmarkedet og tilstøtende markeder. Her estimeres NetComs inntektstap til om lag kr 240 mill (1,345 mrd minutter*0,18 kr). Telenors tap estimeres til om lag kr 180 mill (om lag 2,2 mrd min*0,08 kr). På den annen side er det klart at det er NetComs *netto* inntektstap som er avgjørende for selskapets kontantstrøm. Etter departementets vurdering vil i særlig grad to effekter her veie noe opp for det umiddelbare (brutto) inntektstapet: før det første er det klart at selskapet vil få reduserte eksterne varekostnader som følge av at Telenor får redusert sin termineringspris med 8 øre, jf. tilsynets bruk at prisen i "andre reguleringsperiode" som basis for sine estimerer av inntektsomfordeling, og for det andre kan det tenkes at selskapet vil kompenseres noe i form av økt ringevolum fra fastnettilbyderne, dersom sluttbrukerprisene faller tilsvarende reduksjonen i NetComs termineringspris.

Tilsynet har ikke estimert disse "moteffektene" for NetCom, og heller ikke for Telenor Mobils vedkommende. Når det gjelder effektene i sluttbrukermarkedene fremmer tilsynet flg. påstand: "*[G]evinstene for forbrukerne motsvares av tapte inntekter for mobiltilbyderne¹⁷ [...] De største besparelsene kommer fastnettkundene til gode [og] PT mener også at reduserte termineringspriser kan gi muligheter for reduserte sluttbrukerpriser for å ringe mellom mobilnett.*"

På den annen side uttaler tilsynet også flg (s. 60): "*Det er imidlertid ikke opplagt at sluttbrukerprisene vil reduseres som følge av de reduserte mobiltermineringsprisene [...]*"

¹⁷ Jf. også pressemelding fra tilsynet ifm vedtaket *PT forventer lavere ringepriser som følge av vedtak*, der det heter: "*Totalt vil vedtaket gi grunnlag for besparelser for forbrukerne på over kr 400 millioner årlig (eksl. mva)*" Departementet legger til grunn at tilsynet er av den oppfatning at sluttbrukerne kan spare kr 420 mill årlig, dvs. tilsvarende Telenor Mobils og NetComs brutto inntektstap som følge av vedtaket, noe som samsvarer godt med vedtaket s. 60, tredje avsnitt.

Departementets estimater basert på foreliggende informasjon viser følgende effekter av vedtaket så langt disse kan kartlegges som følge av prisreduksjonene i tilsynets vedtak:¹⁸

NetCom:

- Inntektstap som følge av redusert termineringspris 18 øre: kr 242 mill¹⁹
- Reduserte kostnader som følge av redusert termineringspris Telenor Mobil: kr 64 mill²⁰
- Merinntekter som følge av økt ringevolum fra fastnett: maksimalt kr 20 mill²¹

NetComs **nettotap** (før skatt) vil etter departementets estimater ligge i intervallet kr **160 - 180²² millioner kr**. Selskapets driftsresultat vil maksimalt reduseres med 17 pst og selskapets ROCE med fire prosentpoeng, fra 23 til 19 pst basert på årsregnskapet for 2004.

Telenor Mobil:

- Inntektstap som følge av redusert termineringspris 8 øre: kr 178 mill²³
- Reduserte kostnader som følge av redusert termineringspris NetCom: kr 144 mill²⁴
- Merinntekter som følge av økt ringevolum fra fastnett: maksimalt kr 27 mill²⁵

¹⁸ Som i tilsynets vedtak, pkt 8.7, baseres beregningene på 2004-tall og hhv 18 og 8 øres reduksjon i termineringsprisen, dvs. 83 øre for NetCom og 65 øre for Telenor

¹⁹ 1,345 mrd terminerte minutter

²⁰ Med utgangspunkt i tilsynets statistikk for 2004 var det totalt i mobilmarkedet 3,8 mrd originerte mobilminutter. Dersom vi antar at Netcom står for 30 pst av disse, dvs. 1,14 mrd originerte minutter og videre antar at 70 pst av denne trafikken går til Telenor mobil, dvs om lag 800 mill., så gir dette om lag kr 64 mill (800 mill.minutter*0,08 kr). i reduserte ekstern varrekost. (70/30-forutsetningen er en forenkling, men gir etter departementet et tilfredsstillende bilde av trafikken for dette formålet.)

²¹ Iflg PTs 2004-statistikk er det om lag 2 mrd minutter som origineres fra fast til mobil, anta 30 pst av disse til NetCom, dvs 600 mill minutter. Anta videre at fast til mobil-prisene faller *tilsvarende* prisreduksjonen, altså (med 18 øre eks mva.) 22,5 øre inkl. mva, og anta så en "representativ" pris på kr 1,60 inkl. mva fast-til-NetCom (jf. f.eks Tele2 og Telenor-priser): Origineringsprisen vil da falle med om lag 14 pst. Med en antatt **egenpriselastisitet på -0,3** (jf. Oftel/Ofcom/CC) mht fastnettelefon, tilsier dette en økning i samtaler fra fastnett til NetCom på 4,2 pst, altså om lag 25 millioner minutter. Dette vil gi NetCom en maksimal merinntekt fra terminering på litt over kr 20 mill, gitt en pris på 83 øre per terminert minutt.

²² For det tilfellet at fastnettoperatorene velger å ta ut redusert varekost som følge av lavere pris på mobilterminering på andre tjenester, f.eks fast-til-fast-samtaler eller abonnement, eller ikke reduseres noen priser, så vil verken NetCom eller Telenor oppleve økt ringevolum til sine respektive nett.

²³ 2,2 mrd terminerte minutter

²⁴ 3,8 mrd min. tot mobil-til-mobil, anta at 70 pst av disse er Telenors og at 30 pst av disse går til NetCom: 2,66 mrd min *0,3 (andel mobilmin fra TnM til NetCom)=800 mill. min*0,18=144 mill kr

²⁵ Økt ringevolum: 2,034 mrd min*0,7=1,423 mrd min. Anta prisred. på 10 øre inkl. mva for sluttbruker: maksimalt 3 pst økning i ringevolum: 42 mill flere ringeminutter= 27 mill kr i merinntekt maksimalt (se vurdering under NetCom (fotnote 26 og 27), det samme kan anføres for TnM.)

Telenor Mobils **nettotap** (før skatt) vil etter departementets estimer ligge i intervallet **kr 7 – 34 mill.** Selskapets driftsresultat vil reduseres med maksimalt 1 pst. Selskapets ROCE vil kun reduseres marginalt.

Fastnettmarkedet:

Fastnettoperatørene vil etter departementets estimer basert på foreliggende informasjon **spare** noe over **kr 220 mill.** på tilsynets vedtak (når prisreduksjonene på hhv 18 øre for NetCom og 8 øre for Telenor legges til grunn)²⁶. Av dette vil **Telenor** fastnett ta om **lag 70 pst** av disse sparte kostnadene, dvs over kr 150 mill, **Tele2 15 pst:** kr 33 mill og resten, ca 34 mill fordeles blant mindre tilbydere.

Departementets vurdering mht effekter for tilbyderne:

Tilsynets konklusjon i vedtaket er at forbrukerne vil tjene kr 420 mill, Telenor Mobil tape kr 180 mill og NetCom tape kr 240 mill. Departementet legger til grunn at dette *ikke* er tilfellet. Telenor Mobil vil for alle praktiske formål, selskapets driftsresultat tatt i betraktning, "gå i null". NetCom vil påføres et betydelig tap og den potensielle gevinsten for forbrukerne vil være om lag halvparten av det tilsynet beregner den til å være.

Det antas at det kan reises spørsmål til tilsynets vurdering av at "*også reduserte termineringspriser kan gi muligheter for reduserte sluttbrukerpriser for å ringe mellom mobilnett*". Vurderingen er ikke i samsvar med de vurderinger f.eks britiske reguleringsmyndigheter har gjort. Her blir det som oftest pekt at den fremste teoretiske mulighet for prisendringer i mobilmarkedet som følge av reduserte mobiltermineringspriser, *naturlig nok er at mobilprisene øker som følge av at en inntektsreduksjon i realiteten er det samme som en kostnadsøkning*, snarere enn reduseres, i det tilbyderne søker å dekke inn sine inntektstap gjennom prisøkninger andre steder i produktporteføljen (også kjent som den såkalte "*waterbed-effekten*"). For NetComs del skriver selskapet at man ikke vil få noen slik effekt, i det selskapet fremstiller seg selv som prisfølger. Departementets beregninger viser at det ikke er noe umiddelbart *finansielt* grunnlag for at å hevde at vedtaket gir mulighet for reduserte mobilpriser fra de berørte mobiltilbydere. Derimot vil vedtaket være til fordel for Tele2 og Teletopia, som kan tenkes å ville senke sine priser noe (men uten at dette vil få en effekt som skulle tilsi over kr 400 mill i forbrukergevinst) pluss potensielle nykommere på tilbydersiden i markedet. Utover dette er det vanskelig for departementet å se noen umiddelbare årsaker til prisnedsettelse i mobilmarkedet på grunnlag av effektene av vedtaket i seg selv.

²⁶ Pga NetCom-vedtak: Total ant orig min fra fast til mobil: 1,184 mrd (privat)+ 850 mill (bedr)=2,034 mrd min. 30 pst til NetCom= 610 mill.min.*0,18=110 mill kr. Pga Telenorvedtak 2034*0,7*0,08=113 mill. 113 mill kr. Til sammen: 223 mill kr

Departementets vurdering på bakgrunn av ovenstående er at det synes som om gevinstene ved tilsynets vedtak er om lag "halvparten" av det som går frem av vedtaket, mens ulempene er langt mer skjevt fordelt enn antatt. Departementet er derfor *delvis* enig i NetComs anførsel om at selskapet konkurranseevne svekkes kontra Telenor Mobil som følge av vedtaket. På den andre siden *kan* en svekkelse av NetComs konkurranseevne legitimeres ut fra effektivitets- og forbrukerhensyn, dersom disse effektene er sterke nok, og dersom man kan oppnå en formålstjenlig balanse mellom disse hensynene.

Departementet har ovenfor slått fast at potensialet for forbrukergevinster er mindre enn antatt i vedtaket, men det fortsatt potensial for en – aggregert sett – betydelig besparelse for forbrukerne. Det videre spørsmål er derfor – ut fra forbrukeraspectet i ekomloven – hvor stor denne besparelsen er for den jevne forbruker – og hvilke grupper av forbrukere som vil tape og tjene på vedtaket.

Nærmere om virkningene for forbrukerne:

Departementet har estimert effektene av vedtaket for en gjennomsnittskunde i privatmarkedet,²⁷ og kommet fremt til at denne ringer *0,61 min til NetCom hver dag (dvs. om lag 36 sekunder)*, mens de ringer *1,43 min til Telenor Mobil (dvs. 1 minutt og 26 sekunder) hver dag*. Dersom prisene for å ringe fastnett til NetCom reduseres med 22,5 øre inkl. mva sparer gjennomsnittskunden *13,7 øre hver dag*, mens den samme gjennomsnittskunden sparer *11 øre hver dag* på at Telenor Mobil reguleres til 65 øre.

Gjennomsnittskunden i privatmarkedet vil på bakgrunn av tilsynets vedtak spare om lag *50 kr i året* ved at NetCom reguleres til 83 øre og *40 kr i året* ved at Telenor reduseres til 65 øre. Gjennomsnittlig inntekt per husholdning etter skatt og renteutgifter var i 2003 litt over kr 316 800.²⁸ Departementet legger til grunn at denne moderate gevinsten for gjennomsnittsluttbrukeren må veies opp mot tapene for de berørte partene på tilbydersiden og hvilken betydning dette kan ha for konkurransen på noe sikt. På den annen side er det klart at det tradisjonelle grunnlaget for å regulere mobile termineringspriser ut fra hensyn til fastnettbrukerne har vært en *antakelse om at mange forbrukere bare har fasttelefon, og at dette er en lavinntektsgruppe*. Denne antakelsen er naturlig nok svekket i det Norge har en mobilpenetrasjon på over ett hundre prosent. Men i dette tallet ligger det åpenbart dobbelttelling, i det man i dag har flere mobilabonnemeter enn innbyggere. Departementet legger derfor til grunn at en sammenlikning på husholdningsnivå gir et bedre sammenlikningsgrunnlag hva gjelder hovedlinjene i inntektsfordelingen av vedtaket. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at 94 pst av husholdningene har mobiltelefon per 2. kvartal 2005.²⁹ Gruppen av forbrukere som bare har fasttelefon kan altså maksimalt være seks prosent av

²⁷ Iht PTs 2004-statistikk origineres 1,2 mrd minutter fra fastnett til mobil i privatmarkedet: 3,28 mill. minutter per dag til mobil, hvorav 2,3 mill til Telenor Mobil og 984 000 min til NetCom per dag. 1,6 mill abonnenter i privatmarkedet. Det er forutsatt et konstant ringevolum som følge av prisreduksjonen.

²⁸ SSB: Inntektsrekneskap for hushold, etter hushaldstype. Gjennomsnitt. 2003

²⁹ SSBs Informasjonssamfunnet 2005

husholdningene. Samtidig viser statistikk fra PT at bare 83 pst av husholdningene har fastnettabonnement.³⁰ Det kan derfor som et utgangspunkt sluttet at gruppen som bare har mobiltelefon er langt større enn gruppen som bare har fasttelefon. Departementet har derfor foretatt en kort vurdering av fordelingsvirkningene i det følgende:

Hvilke grupper av forbrukere vil tjene eller tape på reduserte mobiltermineringspriser?

I likhet med Oftel/Ofcom og CC legger departementet til at grunn at vi i teorien har fire grupper avberørte forbrukere mht mobile termineringspriser:

- 1) De som både har mobil og fasttelefon
- 2) De som bare har mobiltelefon
- 3) De som bare har fasttelefon
- 4) De som verken har fast- eller mobiltelefon, men ringer mobiltelefoner fra telefonautomater (departementet antar at denne gruppen er tilnærmet lik null.)

Av disse fire gruppene er det tradisjonelt antatt at gruppe 3 (og 4) tjener på reduserte termineringspriser, mens for gruppen som bare har mobil er det antatt at disse vil ligge på en skala fra upåvirket til tap avhengig av effektene for mobiltilbyderne, mens gruppen som både har fast og mobil også i noen grad vil få et blandet resultat avhengig av hva som skjer i mobilmarkedet og hvor stor prisreduksjonen i fastnettet er. I den grad termineringsinntekter hos mobiloperatørene pløyes tilbake i driften gjennom reduksjon av andre priser og tjenester og subsidiering av håndsett mv, er det i det minste klart at gruppen på 11 pst som bare har mobil etter alt å dømme vil tape på tilsynets vedtak, mens gruppen på 6 pst med bare fasttelefon vil vinne. (I tillegg kommer gevinstene for f.eks Tele2 og Teletopia og potensielle nykommere) I tillegg kan det anføres at gevinsten for de som har både fast og mobil kan være negativ, dersom effektene i mobilmarkedet er negative, jf. den meget moderate gevinsten i fastmarkedet.

Hva så med det tradisjonelle argumentet med at det er lavinntektsgrupper som subsidierer de "høye" mobiltermineringsprisene? Det er som vist over altså slik at om lag 6 pst av husholdningene ikke har mobiltelefon. Dette utgjør om lag 120 000 husholdninger (dersom vi antar 2 mill totalt, jf. SSB). I tillegg viser sammenlikningen av it- og inntektstatistikken at gruppen med bare fasttelefon i all hovedsak "lavinntektsgruppen"³¹. Det er altså slik at det etter all sannsynlighet er den såkalte "lavinntektsgruppen" som betaler for de "høye" mobiltermineringsprisene. Mot dette kan anføres at det kan finnes mange husholdninger med lavere *per capita*-inntekt i de andre gruppene og at gruppen med bare mobil nesten er dobbelt så stor. Dessuten er etter departementets oppfatning den viktigste årsaken til at denne gruppen ikke har

³⁰ Tall fra PTs 2004-statistikk mht fasttelefoni og fra SSBs Informasjonssamfunnet 2005 for de resterende

³¹ Dvs. under kr 200 000, og videre i den grad lavinntekt i det hele tatt kan benyttes her, jf. at andre husholdningstyper kan ha lavere inntekt *per person*.

mobiltelefon, sett bort fra frivillig "mobilløshet", at mobilbruk og -telefoner anses å være for dyrt. I så fall har det ingen hensikt å svekke konkurransevnen i mobilmarkedet for mye gjennom å regulere termineringsprisene u hensiktsmessig sterkt.

Oppsummering:

Etter departementets oppfatning er det en voksende regulatorisk utfordring å håndtere den problemstillingen at en stadig større del av befolkningen blir "bare-mobil"-forbrukere enn "bare-fasttelefon"-forbrukere. Denne trenden er entydig, og ser bare ut til å øke for hvert år som går. Deler av begrunnelsen for streng regulering av mobilterminering – fra et velferds- og forbrukerperspektiv – er nettopp at de som bare har fasttelefon *ikke* skal *subsidiere* de som har mobil (dvs. både som har både fast og mobil og de som bare har mobil). I tillegg kommer hensynet til nykommere i mobilmarkedet, for hvilke termineringspriser er særlig viktig. Men siden det norske markedet fremviser en svært høy mobilpenetrasjon, svekkes etter departementets oppfatning mye av forbruker- og velferdsargumentasjonen som har ligget i bunnen for britisk og annen europeisk regulering. Det er i denne sammenheng viktig å huske på at man f.eks. i Storbritannia i 2002 stod overfor det faktum at *30 prosent av befolkningen bare hadde fasttelefon* og at 30 prosent av samtalene som originerte i fastnettet gikk til mobilnett (i tillegg har britene fire nesten like store operatører, slik at disse stort sett "går i null" seg i mellom ved reduksjon i termineringsprisene.) Disse forholdene har etter departementets vurdering snart ingen relevans lenger i Norge, da bare seks prosent av husholdningene ikke har mobil, bare ti prosent av samtalene fra fastnettet går til mobil, og en stadig større gruppe av befolkningen utelukkende baserer seg på mobiltelefon.

Departementets konklusjon mht NetComs subsidiære anførsel:

I hovedsak har departementet lagt til grunn at gevinstene er mindre – og effektene mer tvetydige – for forbrukerne enn antatt i vedtaket, samt at vedtaket svekker NetCom signifikant mer enn Telenor Mobil og derigjennom svekker selskapets evne til å utfordre Telenor Mobil. I tillegg er det, etter departementets vurdering, ikke usannsynlig at den kommende LRIC-prisen, basert på NetComs egne kostnader, vil ligge over 83 øre. Disse forholdene er veid opp mot hensynet til nykommerne i mobilmarkedet, fastnettilbyderne og fastnettkundene – i særlig grad de som ikke har mobiltelefon. På denne bakgrunn finner departementet at vedtaket oppheves mht andre reguleringsperiode ved at NetComs termineringspris fra 1. juli 2006 skal være 91 øre, jf tilsynets første reguleringsperiode.

Departementets vedtak vil svekke de positive effektene av vedtaket noe for de maksimalt seks prosentene av befolkningen som bare har fastnett, men etter departementets vurdering føre til gevinster for gruppen som bare har mobil, i det NetCom ikke får redusert sin konkurransevne i så stor grad som i tilsynets vedtak. Departementets vedtak vil indirekte svekke Telenor Mobil i noen grad i forhold til

tilsynets vedtak. Etter departementets beregninger, basert på 2004-tall, vil departementets vedtak kunne redusere Telenor Mobils driftsresultat med 3 pst og NetComs med 7 prosent (mot hhv om lag 1 pst og 17 pst som følge av tilsynets vedtak).

4 Vedtak

Departementet stadfester Post- og teletilsynets vedtak 19. september 2005 om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i individuelle offentlige kommunikasjonsnett, med unntak av punkt 9.2.4 om prisregulering for så vidt gjelder maksimalpris per minutt på 83 øre, jf. PTs "trinn 2" i tabell for prisreguleringsperiode fra 1. juli 2006 til 31. desember 2006.

Departementet treffer i medhold av forvaltningsloven § 34 fjerde ledd slikt nytt

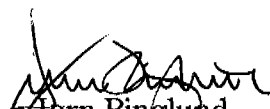
vedtak:

Fra 1. juli 2006 og fram til implementering av LRIC-modell eller fram til ev. nytt vedtak, skal NetComs maksimale termineringspris per minutt være 0,91 øre, beregnet som et vektet gjennomsnitt av ulike priselementer som angitt i PTs vedtak punkt 9.2.4 ("trinn 1" iht. PTs trinnvise tabell for reduksjon, jf. vedtakets premisser s. 64 nederst).

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

Med hilsen


Ottar Ostnes e.f.


Jørn Ringlund

Kopi til:

EFTA Surveillance Authority (ESA)
Post- og teletilsynet
Telenor ASA