



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Telenor ASA

Snarøyveien 30
1331 FORNEBU

Deres ref

Vår ref
06/400- HG/TKB/RHO

Dato
06.10.2006

Klage over Post- og teletilsynets vedtak av 230106 om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett - Telenor

Vi viser til brev fra Telenor ASA ("Telenor") datert 13. februar 2006 med klage over Post- og teletilsynet ("PT") vedtak datert 23. januar 2006 om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett, marked 15 ("vedtaket"). Videre viser vi til PTs innstilling i klagesaken oversendt ved brev av 7. april 2006 ("oversendelsesbrevet") samt Telenors kommentarer til innstillingen gitt i brev av 4. mai 2006.

Telenor anmodet i klagen også om at det ble gitt utsatt iverksetting av vedtaket. Samferdselsdepartementet besluttet den 16. mars 2006 å ikke gi utsatt iverksetting.

1. INNLEDNING

1.1 PTs vedtak

PT utpeker i vedtaket Telenor til å ha sterk markedsstilling i marked 15 og ilegger selskapet følgende forpliktelser:

- Imøtekommelse av enhver rimelig anmodning om tilgang til og samtaleoriginering i sitt mobilnett. Anmodninger om nasjonal roaming, samlokalisering og tilgang for virtuelle tilbydere (MVNO) vil normalt anses for å være rimelige

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:
Randi Hovde, Thorunn
K. Bakke, Haakon
Gjesdahl
22 24 82 17

- Ikke-diskriminering
- Utarbeidelse og offentliggjøring av standardavtaler for nasjonal roaming, samlokalisering og MVNO-tilgang
- Regnskapsmessig skille mellom nettvirksomheten og den interne tjenesteleverandørvirksomheten for sin mobilvirksomhet (i Norge)
- Pris- og regnskapsregulering i form av krav om kostnadsorienterte priser for nasjonal roaming og samlokalisering, samt krav til føring av kostnadsregnskap for nasjonal roaming

Vedtaket trådte i kraft umiddelbart. Samtidig opphørte Telenors tidligere forpliktelser i mobiltelefonmarkedet, slik disse er beskrevet i vedtakets kapittel 4.

Nærmere informasjon om vedtakets bakgrunn og innhold gis under punkt 2 nedenfor. For ytterligere informasjon henvises det til vedtaket.

1.2 Telenors klage

Telenor påklager vedtaket med hensyn til PTs anvendelse av rettslig metode for vurdering av lokale markeder og utpekingen av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling ("SMP"). Videre påklager Telenor deler av vedtakets særskilte forpliktelser i form av regnskapsmessig skille, pris- og regnskapsregulering av tilgang til nasjonal roaming og visse aspekter ved offentliggjøring og standardtilbud.

Klagen er grunnet i uriktig rettsanvendelse og saksbehandlingsfeil som etter Telenors oppfatning både hver for seg og samlet må føre til at vedtaket skal omgjøres eller oppheves.

2. BAKGRUNN – VURDERING AV SMP OG ILEGGELSE AV FORPLIKTELSER

2.1 Rettslig utgangspunkt

I 2002 vedtok Den Europeiske Union ("EU") følgende fem nye direktiver: rammedirektivet, tilgangsdirektivet, tillatelsesdirektivet, USO-direktivet og kommunikasjonsverndirektivet. Nevnte direktiver ("direktivpakken") ble innlemmet i EØS-avtalen med virkning fra 1. november 2004. Direktivene utgjør EUs regulatoriske rammeverk for elektroniske kommunikasjon. Direktivene er implementert i norsk rett gjennom lov om elektronisk kommunikasjon av 4. juli 2003 ("ekomloven") med tilhørende forskrifter, her særlig forskrift om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste av 16. februar 2004 ("ekomforskriften").

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

Frem til PTs vedtak har tilbyderne vært pålagt et sett av forpliktelser som i hovedsak har fulgt direkte av lov av 23. juni 1995 nr. 39 om telekommunikasjon ("teleloven") og forskrift av 7. februar 2001 om offentlig telenett og teletjeneste ("offentlignettforskriften"). I henhold til det nye regelverket vil forpliktelsene for tilbyder med SMP fastsettes individuelt etter en konkret vurdering med bakgrunn i markedsanalysen, og med en begrenset tidshorisont. Det skal særlig tas hensyn til den antatte konkurransestimulerende effekten av de virkemidlene som pålegges.

2.2 PTs arbeid med markedsanalyse/virkemiddelbruk i marked 15

Første versjon av markedsanalysen for marked 15 ble sendt på høring 9. desember 2004. Varsel om vedtak, vedlagt en oppdatert markedsanalyse, ble sendt på nasjonal høring 24. mai 2005. Høringssvar ble mottatt fra Konkurransetilsynet, TDC Song, Telenor, Teletopia og Hi3G. Det ble deretter utarbeidet et utkast til vedtak som ble notifisert ved oversendelse til EFTAs Overvåkningsorgan (ESA) den 13. desember 2005. ESA informerte PT ved brev av 20. januar 2006 om at de ikke hadde kommentarer til utkast til vedtak. PT opplyser i vedtaket at det kun er foretatt enkelte mindre justeringer av utformingen i utkastet til vedtak som ligger til grunn for PTs endelige vedtak av 23. januar 2006.

3. REGULERING AV MARKED 15 – FORMÅL

Samferdselsdepartementets målsetting med reguleringen i mobilmarkedet er å bidra til langsiktig infrastrukturkonkurrans, dvs. parallelle nett. Dette vil føre til markedsformer som kan klare seg selv uten omfattende sektorregulering. Det er også en klar hovedregel at den tilbyder som tar risikoen ved en investering, selv bærer kostnadene og høster gevinstene, jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003).

Etter at Stortinget vedtok å avvikle resterende eneretter i telesektoren fra 1. januar 1998, har mobilmarkedet utviklet seg til et marked med stadig flere aktører. Det er imidlertid fortsatt bare Telenor og NetCom som kan beskrives som tunge aktører med egne, landsdekkende mobilnett. Disse to aktørene har i dag kontroll over mer enn 90 % av mobilmarkedet på grossistnivå. Dette står i skarp kontrast til de fleste andre vesteuropeiske land, der det som regel eksisterer tre eller flere landsdekkende tilbydere med egen nettinfrastruktur. En trenger bare å sammenlikne med Sverige og Danmark, som begge har tre eller flere konkurrerende nettilbydere i mobilmarkedet. Departementet er av den oppfatning at det eksisterer etableringshindringer i mobilmarkedet også i dag. Markedet har et fåtall tilbydere og er preget av såkalt ufullstendig konkurranse. Det er derfor behov for å vurdere å ta i bruk nye regulatoriske virkemidler.

De nye tjenestetilbydere som har kommet til har i liten grad investert i egen infrastruktur. De har kun videresolgt kapasitet fra nettilbydere med landsdekkende nett. De siste årene har vi også erfart at flere telefonitilbydere, herunder Tele 2, har tatt et steg opp investeringsstigen ("ladder of investment"), og etablert seg som virtuelle

tilbydere i mobilnett ved inngåelse av MVNO-avtaler med Telenor Mobil. Denne utviklingen anser departementet som positiv og viktig for å kunne bidra til et marked med bærekraftig konkurranse.

For å lykkes kommersielt i mobilmarkedet kreves det milliardinvesteringer i nettverk og i kundeakkvisisjon etter at nettene er satt i drift. Det er med andre ord en svært kapitalkrevende bransje. I årene som kommer må det antas at det fremdeles vil være de tunge industriaktører med god tilgang på kapital, som vil dominere og utfordre hverandre i mobilmarkedene i Norge og i Europa for øvrig.

Utbygging av parallelle, landsdekkende mobilnett har ikke funnet sted i det omfang og tempo som ekommyndighetene og bransjen så for seg etter at telesektoren ble liberalisert. Eksempelvis har utbyggingen av nett for tredje generasjons mobilkommunikasjonssystem ("3G") enten blitt vesentlig forsinket eller blitt skrinlagt av konsesjonærene. En av årsakene til at få aktører har ønsket å gå inn i det norske markedet, er trolig at Telenor og NetCom allerede har GSM-nett med god dekning i nesten hele landet der folk bor. Uten at de opplever press fra eksisterende eller nye nettilbydere har heller ikke Telenor og NetCom hatt særlige incentiver til å tilby UMTS til sluttbrukerne. Dermed har frekvensressurser (til bruk for 3G-mobilkonsesjoner) enten blitt stående ubrukt eller ledig, om lag seks år etter at første 3G-utlysning fant sted. I flere av de større landene i Europa er situasjonen en helt annen, der er frekvensspekteret for mobil "uttømt".

Utpeking av SMP-tilbyder med pålegg om særskilte forpliktelser vil nettopp kunne bidra til etablering av nye nettverkstilbydere, gi incentiver til eksisterende konsesjonsinnehavere for å bygge mobilnett på egen hånd, samt styrke eksisterende virtuelle tilbyderes vilje til å investere i nettene og/eller bidra til at flere tjenestetilbydere vil inngå MVNO-avtaler, jf. "ladder of investment"-teorien.

4. SAKSBEHANDLINGSFEIL OG/ELLER MANGLENDE HJEMMEL TILKNYTTET PTS VURDERING AV LOKALE MARKEDSFORHOLD?

4.1 Kort om de rettslige rammer for PTs markedsanalyse/ "Tre-kriterietesten"

Utgangspunktet for definering av relevante markeder, vurdering av om det forligger aktør med SMP og deretter avgjørelse av hvilke virkemidler/forpliktelser denne skal ilegges, følger av ekomloven § 3-1 til § 3-3.

Om defineringen av markeder fastsettes det i § 3-2 følgende utgangspunkt:

"§ 3-2 Relevante markeder

Myndigheten skal definere relevante produkt- og tjenestemarkeder og geografiske markeder i henhold til EFTAs overvåkningsorgans anbefaling om relevante produkt- og tjenestemarkeder innenfor området for elektronisk kommunikasjon.

Når myndigheten definerer markeder etter første ledd som avviker fra forhåndsdefinerte felleseuropeiske markeder, skal konsultasjonsprosedyren i § 9-3 følges.”

Gjennomføringen av markedsanalysen skal foretas i samsvar med § 3-3 som har følgende ordlyd:

”§3-3 Markedsanalyser og utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling

Myndigheten skal foreta markedsanalyser i henhold til EFTAs overvåkningsorgans retningslinjer for markedsanalyser og for beregning av sterk markedsstilling på området for elektronisk kommunikasjon. Myndigheten utpeker, opprettholder eller trekker tilbake utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling på bakgrunn av markedsanalyser....”

Det følger av ovennevnte bestemmelser at definering av relevante markeder, markedsanalysen og utpeking av aktør med SMP skal skje i henhold til det som fremkommer av følgende dokumenter utarbeidet av ESA:

- Rekommandasjon fra ESA nr. 194/04/COL av 14. juli 2004 om relevante produkt- og tjenestemarkeder innen sektoren for elektronisk kommunikasjon (“Anbefalingen”)
- Retningslinjer fra ESA av 14. juli 2004 for markedsanalyse og vurdering av sterk markedsstilling (“Retningslinjene”)

Av rammedirektivets artikkel 15 nr. 1 fremgår det at definering av markeder skal skje i samsvar med prinsippene i EUs konkurranseret. Videre fremgår det av Anbefalingens punkt 12 hva som nærmere ligger i kravet til identifisering ”i samsvar med prinsippene i EØS-konkurranseretten”. Det fremgår der at et marked, for å kvalifisere for sektorspesifikk regulering, må bestå en test basert på følgende tre kriterier (“tre-kriterietesten”):

- Det må foreligge høye og varige etableringshindringer i det aktuelle marked
- Markedet må ha egenskaper som gjør at det ikke beveger seg mot effektiv konkurranse innenfor det relevante tidsrom
- Anvendelse av EØS-konkurranseretens regler, det vil si alminnelig konkurranseret, er ikke tilstrekkelig til å avhjelpe det faktiske konkurranseunderskudd i markedet

Kriteriene er kumulative, det vil si at alle tre vilkår må være tilstede for at et marked skal kunne kvalifisere for sektorspesifikk (ex-ante) regulering. En slik vurdering er foretatt av ESA, jf. Anbefalingens punkt 8, og har resultert i opplistingen i vedlegget til Anbefalingen som igjen samsvarer med Kommisjonens vurderinger, jf.

markedsområdene omfattet av Vedlegg I til rammedirektivet. For de tilfeller hvor det blir aktuelt å foreta en markedsavgrensning som avviker fra de som er forhåndsdefinert i Anbefalingen, så skal konsultasjonsprosedyren i ekomloven § 9-3 benyttes.

PT har i tillegg, som følge av at ovennevnte retningslinjer ikke er uttømmende, utarbeidet et dokument hvor kriteriene for markedsanalysen er utdypet:

- Metode for markedsanalyse: Markedsanalyser og utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling i det norske markedet for elektronisk kommunikasjon av 6. januar 2005 ("Metodedokumentet")

Metodedokumentet "er ikke rettslig bindende, men gir uttrykk for PTs forståelse av de retningslinjer som PT er forpliktet til å følge", jf. vedtaket, vedlegg 1 side 10. Ved en eventuell motstrid vil således retningslinjene fra ESA gå foran.

4.2 Telenors anførsler

Telenor anfører at det foreligger så vel saksbehandlingsfeil som rettsmangler (manglende hjemmel) tilknyttet PTs markedsdefinering.

Hva gjelder saksbehandlingsfeil så viser Telenor til PTs uttalelse i oppsummeringen av høringsssvarene hvor det under punkt 2.2 blant annet uttales at "for de 18 markedene som er identifisert av ESA i Anbefalingen, har ESA allerede vurdert kriteriene for ex-ante-reguleringen. Det er derfor ikke nødvendig for PT å gjennomgå kriteriene på nytt for disse markedene før gjennomføring av selve markedsanalysen." jf. vedlegg 2 til vedtaket ("Resultat av høringen av PTs varsel om vedtak i marked 15, 23. januar 2006). Videre viser Telenor til ESAs kommentarer til notifiseringen av marked 16, se sitat inntatt i Telenors klage side 3. Etter Telenors oppfatning har PT feiltolket ESAs kommentar i tilknytning til marked 16 og av kommentaren sluttet at "PT automatisk er forpliktet til å legge de forhåndsdefinerte markeder til grunn..." og at "det ikke er rettslig adgang for PT til å foreta en selvstendig vurdering av om det forhåndsdefinerte markedet kvalifiserer for sektorspesifikk regulering i Norge.", jf. klagen side 3.

Telenor oppsummerer sin anførsel slik: "PTs manglende vurdering av om markedsforholdene i Norge oppfyller kriteriene for å utpeke marked 15 som et relevant marked etter ekomloven er dermed en saksbehandlingsfeil som alene må føre til at vedtaket må kjennes ugyldig." , jf. klagen side 4.

Hva gjelder anførselen om mangelfullt hjemmelsgrunnlag så viser Telenor til at det etter deres oppfatning ikke er materielt grunnlag for å definere marked 15 som et relevant marked etter ekomloven. Telenor viser til sin høringsuttalelse datert 29. juni 2005 hvor de under punkt 4.2 har foretatt en tre-kriterietest på det norske mobilmarkedet med den konklusjon at marked 15 ikke oppfyller kriteriene, jf. klagens side 4.

4.3 Departementets vurdering

Spørsmålet som her skal vurderes er om det foreligger en plikt for PT til å foreta den såkalte tre-kriterietesten også for det norske marked 15, så lenge dette marked tilsvarer det av ESAs predefinerte marked 15, herunder om PT har utvist mangelfull vurdering av om markedsforholdene i Norge oppfyller kriteriene for å utpeke marked 15 som et relevant marked etter ekomloven.

Telenor anfører at PT, ved sin vurdering tilknyttet markedsavgrensningen i marked 15, har mistolket ESAs kommentar avgitt i forbindelse med notifiseringen av vedtak i marked 16 og det bakenforliggende rammeregulering, og ved det har utvist en saksbehandlingsfeil som følge av manglende tre-kriterietest.

Det er riktig som Telenor påpeker at PT i tilknytning til marked 16 foretok en vurdering av forholdet til generell konkurranserett, jf. blant annet utkast til vedtak i marked 16 av 5. august 2005. I utkast til vedtak i marked 16 fremgår det at PT her ikke har ment at de eventuelt kunne sette tilside den konkurranserettslige vurderingen som allerede var gjort av Kommisjonen og ESA tilknyttet de forhåndsdefinerte markedene.

Det følger av overskriften til punkt 7 ("*Generelle valg av virkemidler*"), i tillegg er det understreket avslutningsvis under punkt 7.3, at PTs vurdering knytter seg til forholdsmessighetsvurderingen som må foretas tilknyttet valg av virkemidler, og ikke som sådan til markedsavgrensningen.

Det er ovennevnte redegjørelse i utkast til vedtak punkt 7.3 som foranlediget kommentaren fra ESA sitert i Telenors klage på side 3. Blant annet uttaler ESA der følgende:

"The Authority wishes to recall that, for the markets that have been listed in the Annex to the Authority's Recommendation on relevant markets, it has been assessed a priori that EEA competition law remedies alone would not suffice and that those markets are susceptible to ex ante regulation. NPT has concluded that the characteristics of the relevant markets.....are such that the market definition does not deviate from market 16 in the Authority's Recommendation on relevant markets. NPT has further designated one operator as having SMP...This implies that NPT is under legal obligation to regulate the markets, irrespective of any existing or potential competition law remedies in the same markets. This is without prejudice to NPT's obligation to impose proportionate remedies...."

Telenor anfører at ovennevnte uttalelse fra ESA kun omhandler "ikke-relevansen" av å trekke inn vurderinger etter konkurranseretten etter at PT har utpekt et relevant marked og en tilbyder med SMP, men før det skal ilegges virkemidler. Departementet er enig i at uttalelsen fra ESA også omhandler dette. Som sitert ovenfor uttaler ESA innledningsvis at det for de forhåndsdefinerte markedene "...it has been assessed a

priori that EEA competition law remedies alone would not suffice and that those markets are susceptible to ex ante regulation..." (vår understrekning). Dette må etter departementets oppfatning også forstås som en understrekning fra ESA om at der PT har definert et marked som samsvarer med ett av de av ESA (og Kommisjonen) 18 forhåndsdefinerte markedene, så er de ikke forpliktet til å foreta en konkurranserettslig vurdering i form av den såkalte tre-kriterietesten tilknyttet markedsavgrensningen som sådan. (At PT skulle ha en "rettslig adgang" til å foreta en slik vurdering er imidlertid noe annet.) Dette følger også forutsetningsvis av ekomloven § 3-2 jf. rammedirektivets artikkel 15 nr. 1 og Anbefalingens punkt 8 jf. punkt 12 flg. Videre er dette også understreket av Kommisjonen i tilknytning til markedsanalysene som skal foretas under direktivpakken. Kommisjonen har uttalt følgende:

"NRA must define relevant markets based on national circumstances, taking into account the Recommendation on relevant markets and the SMP guidelines. Markets that could be subject to regulation are selected on the basis of EC competition law principles. In its Recommendation, the Commission developed the "three criteria" test to assist the Member States in this regard. For the markets contained in the Recommendation, it is presumed that these requirements have been satisfied.", jf. Communication from the Commission on Market Reviews under the EU regulatory Framework, SEC (2002) 86, 6.2.2006, punkt 4.1 (vår understrekning).

Det synes ikke å være uenighet om at PT også for de forhåndsdefinerte markedene må vurdere om disse passer for norske markedsforhold, jf. ovennevnte rammereguleringer herunder foreta en konkurranserettslig vurdering før SMP eventuelt utpekes og virkemidler ilegges. At det foreligger en slik plikt følger også forutsetningsvis av ekomloven § 3-2 hvor det i forarbeidene blant annet er presisert følgende:

"Avgrensning av et relevant marked er avgjørende for å kunne foreta en markedsanalyse og eventuelt konstatere sterk markedsstilling....De relevante produkt- og tjenestemarkedene i anbefalingen kan imidlertid fravikes av hensyn til nasjonale forhold, hvis konsultasjonsprosedyren nyttes, jf. § 9-3. Dette innebærer at når det er hensiktsmessig av konkurransemessige hensyn å definere markeder som ikke følger av listen i anbefalingen, så kan dette gjøres...", jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) side 99.

At det skal foretas en slik særskilt vurdering i forhold til lokale markedsforhold er også understreket i Anbefalingen punkt 23. Etter Telenors oppfatning har ikke PT foretatt en slik vurdering. Departementet er uenig i dette, fordi:

PT uttaler som ett utgangspunkt for markedsanalysen, jf. vedlegg 1 til vedtaket, at *"Som angitt ovenfor, må PT i forbindelse med markedsanalysene vurdere om ESAs definerte markeder passer på norske forhold"*, jf. vedlegg 1 til vedtaket, punkt 1.3 avsnitt 17. PT har

deretter redegjort for de generelle vurderinger av henholdsvis produktmarkedet og det geografiske marked som vil ligge til grunn for den konkrete markedsavgrensningen før de under punkt 2, "Avgrensningen av det relevante produktmarkedet", har sett på "om det er særnorske forhold som kan fordre en annen markedsavgrensning enn den i *Anbefalingen*". Departementet viser videre til PTs konkrete markedsavgrensning slik denne er redegjort for under blant annet markedsanalysens punkt 2 (produktmarked) og punkt 3 (geografisk marked), herunder de tilpasninger som PT har gjort i forhold til særlige norske markedsforhold både med hensyn til produkter og geografi. Det kan ut fra dette konstateres at PT har foretatt en vurdering av markedsavgrensningen sett opp mot norske forhold som forutsatt i ekomlovgivningen og har konkludert med at markedet er i samsvar med ESAs forhåndsdefinerte marked 15.

Departementet viser avslutningsvis også til at ESA, i forbindelse med notifiseringen av vedtaket i marked 15, gir sin tilslutning til PTs markedsavgrensning:

"On the basis of the information provided in the notification, the Authority concludes that the product market definition does not differ from market 15 as set out in the Authority's Recommendation on relevant markets.", jf. brev fra ESA til PT datert 20. januar 2006, punkt II.1, "Market definition".

Konklusjon dette punkt

Departementet kan ikke se at det foreligger en plikt til å gjennomføre tre-kriterietesten i dette tilfellet. Departementet er av den oppfatning at PT ikke har utvist saksbehandlingsfeil eller at det foreligger manglende hjemmelsgrunnlag tilknyttet PTs avgrensning av marked 15.

5. HAR TELENOR STERK MARKEDSSTILLING I MARKED 15?

5.1 Telenors anførsler

Telenor anfører at PT har lagt for avgjørende vekt på markedsandeler uten at andre momenter, og da særlig konkurrenters mulighet for kapasitetseksponering, har vært *tilstrekkelig* vektlagt.

Telenors nærmere begrunnelse for anførselen:

- Markedsandeler er ikke tilstrekkelig som et avgjørende kriterium i vurderingen av om det kan konstateres dominans. Den betydelige vektleggingen av markedsandeler, uten tilstrekkelig vurdering og vektlegging av at det foreligger "effective competitive constraints", er rettslig uriktig.
- En så stor vektlegging av historiske markedsandeler er ikke i samsvar med at regulering skal ha et fremoverskuende perspektiv. Det fremheves at tilsynsmyndighetene skal se hen til markedsutvikling over reguleringens levetid.
- Omstendigheter tilsier at Telenor ikke i betydelig omfang kan opptre uavhengig av konkurrenter og kunder:

- avhengig av de konkrete markedsforholdene vil et marked med to jevnbyrdige aktører kunne være et marked med virksom konkurranse
- mer sannsynlig at verken NetCom eller Telenor er i stand til i betydelig omfang å opptre uavhengig av konkurrenter og kunder i marked 15
- det er telemyndighetene som har bevisbyrden for at vilkårene for regulering er oppfylt
- Fravær av barrierer for ekspansjon er et moment som reduserer vekten markedsandelen til Telenor har: (Kommisjonen i premiss 34 i "Discussion paper on the application of Article 82"), dersom konkurrentene har lave "barriers to expansion" så er det ikke gitt at høye markedsandeler indikerer dominans. Med andre ord kan dette moment ha en vekt som gjør at markedsandeler ikke kan være det avgjørende moment i vurderingen.
- Uomtvistet at konkurrenters mulighet til kapasitetsutvidelse er et sentralt og viktig element i vurderingen av dominans. PT har imidlertid ikke vurdert om og hvordan NetComs mulighet til kapasitetsutvidelse virker inn på Telenors mulighet til å opptre uavhengig av konkurrenter og kunder – vanskelig for Telenor å se hvor i vedtaket eller "vedtaksgrunnlaget" denne vurdering eventuelt uttrykkelig er foretatt.
- Telenor anfører videre under klagens punkt 3.4 at PT i sin markedsanalyse prinsipielt har feilvurdert effekten av TeliaSonera ABs erverv av Vollvik Gruppen AS ("Vollvikgruppen"), subsidiært at PT ikke har lagt tilstrekkelig vekt på dette i vedtaket, og at dette medfører at det ikke er hjemmel for å utpeke Telenor som en tilbyder med SMP. (Telia Sonera AB er NetCom as' morselskap. Vollvik Gruppen AS på sin side eier blant annet tjenestetilbyderne Chess og Sense.)

5.2 Departementets vurdering

Muligheten for at nye aktører skal kunne etablere seg i et marked er avgjørende for å kunne vurdere graden av konkurranse i markedet. Dersom etableringsterskelen er lav eller ikke-eksisterende, så kan muligheten for at nye konkurrenter kommer inn i markedet fungere som en effektiv begrensning på eksisterende aktørers atferd uansett hvor store de er i markedet. Aktørens påvirkning av markedsvilkårene står uansett helt sentralt i vurderingen av sterk markedsstilling ("SMP"), jf ekomloven § 3-1

Spørsmålet om sterk markedsstilling må foretas etter en helhetlig, skjønnsmessig vurdering. Hvorvidt Telenor har SMP må vurderes blant annet med utgangspunkt i selskapets markedsandel (både historisk, status quo og så langt mulig fremtidsrettet), om det foreligger markedsmessige forhold som påvirker tilbydernes prissetting, herunder substituerbarhet på tilbuds- og etterspørselssiden og muligheten for at nye tilbydere kan gå inn i markedet. I Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) Om lov om elektronisk kommunikasjon, side 98 presiseres det at:

"om tilbyder alene har sterk markedsstilling vil bero på en vurdering av den enkelte tilbyders posisjon i markedet, jf. § 3-3. Vurderingen skal gjøres på bakgrunn av en rekke momenter som er nærmere skissert i EU-Kommisjonens retningslinjer. Her fremgår det bl.a. at det normalt ikke lengre vil være tilstrekkelig å ta stilling til hvilken prosentandel den enkelte tilbyders markedsposisjon utgjør innenfor det relevante marked, selv om prosentandelen kan være et tolkningsmoment i en helhetsvurdering."

Av Kommisjonens/ESAs Retningslinjer (2002/C165/03) punkt 76 følger det at dersom markedsandelen ligger over 50 pst., skal det normalt mye til for at tilbyderen ikke anses å ha sterk markedsstilling. Dersom et foretak har en høy markedsandel som har vært stabil over tid, foreligger det en rettslig presumpsjon for at foretaket har sterk markedsstilling. At markedsandeler derfor er en viktig indikator i vurderingen av om et foretak har SMP er på denne bakgrunn uomtvistet. Det er også på det rene at markedsandeler alene ikke er tilstrekkelig for å avgjøre om en tilbyder har SMP-status, jf. Retningslinjene punkt 79.

Det fremgår av PTs analyse og vedtak at det er lagt betydelig vekt på Telenor Mobils høye markedsandel i vurderingen av foretakets markedsstilling. Telenors høye markedsandeler på så vel nettverksnivå som sluttbrukernivå, setter i betydelig grad selskapet i stand til å opptre uavhengig av markedet. Etter departementets vurdering er det intet rettslig i veien for en slik vektlegging, så lenge tilsynet har vektlagt markedsandeler som ett av flere tolkningsmomenter der også andre momenter er tilstrekkelig vurdert i helhetsvurderingen. Etter departementets oppfatning har PT vurdert en rekke andre momenter som både isolert og i en mer helhetlig sammenheng tilsier at Telenor er SMP-tilbyder. Blant annet er det pekt på at Telenor Mobil har et mobilnett med svært bra dekning i Norge, hvilket indikerer at selskapet har markedsstyrke. Det vises også til at mobilmarkedet har forholdsvis store etableringshindringer på nettverksnivå (høye ugjenkallelige kostnader knyttet til utbygging av infrastruktur) som gjør stordriftsfordelene til Telenor vesentlige. PT legger videre til grunn at Telenor Mobil har større stordriftsfordeler enn NetCom. Telenor er en hovedleverandør av innsatsfaktorer til NetCom gjennom sin posisjon som tilbyder av overføringskapasitet. Videre har Telenor en økonomisk styrke i det relevante markedet som gjør at selskapet i stor grad kan opptre uavhengig av NetCom og andre konkurrenter, kunder og sluttbrukere.

Etter departementets vurdering har Telenor over tid hatt relativt stabile markedsandeler. Departementet kan ikke se at Telenors markedsstilling vil bli utfordret med vesentlig reduksjon av selskapets markedsandeler som resultat, innen dette vedtakets tidshorisont.

PTs vedtak bygger etter sitt innhold på en helhetlig vurdering av *en rekke tolkningsfaktorer*, hvorav Telenors markedsandel er ett viktig moment for avgjørelsen.

Det fremgår uttrykkelig av analysen, oppsummering/resultatet av høringen og vedtaket selv at PT har gjort en samlet vurdering av momentene som er nevnt i Retningslinjene punkt 79, i tillegg til flere andre kriterier som frekvensressurser, priser og prisutvikling. I premiss 408 i analysen uttaler PT følgende:

”Telenor Mobils svært høye markedsandel på nettverksnivå og sterke posisjon i sluttbrukermarkedet, de forholdsvis høye etableringshindringene på nettverksnivå og manglende konkurranse for andre tilgangsformer enn videresalg, indikerer i betydelig grad at det ikke er effektiv konkurranse mellom de eksisterende tilbyderne i markedet og at Telenor har sterk markedsstilling.”

Departementet mener på denne bakgrunn at Telenor ikke kan høres med at PT har lagt for ensidig vekt på markedsandeler ved vurderingen av om Telenor har SMP i marked 15.

Telenor anfører i klagen og i kommentarer av 4. mai d.å. til PTs oversendelse av klagen at PT ikke har tilstrekkelig vurdert NetComs mulighet for kapasitetsutvidelse. I Telenors kommentarer til PTs oversendelse av klagen, hevdes det at PT ikke har vurdert om og hvordan NetComs mulighet til kapasitetsutvidelse virker inn på Telenors mulighet til å opptre uavhengig av kunder og konkurrenter. Spørsmålet er om vedtaket eventuelt kan være ugyldig på grunnlag av manglende begrunnelse fra PTs side. Slik departementet vurderer vedtaket, foreligger det vurderinger fra PT om nettkapasitet og kapasitetsbeskrankninger i markedsanalysen punkt 4.3.7, om enn ikke like utførlig drøftet som enkelte andre momenter som innvirker på helhetsvurderingen.

Departementet bemerker at det avgjørende spørsmål er hvorvidt ytterligere analyse av kapasitetssituasjonen fra PTs side ville ha innvirket på vedtakets innhold. Departementet mener at PTs vedtak har påvist eksistensen av høye etableringshindre. Dette støttes av at det er store, ugjenkallelige kostnader knyttet til utbygging av infrastruktur og at Telenor har stordriftsfordeler som gir selskapet konkurransefortrinn. Departementet er enig med PT i at etableringshindringene er dokumentert i markedsanalysen, og at eventuelle kapasitetsbeskrankninger uansett ikke ville ha påvirket vedtakets innhold. Ut fra den brede, skjønnsmessige vurdering som er foretatt av PT med utgangspunkt i ekomloven og Retningslinjene, kan en ikke avkreve PT en særskilt plikt til å omtale dette momentet (kapasitetsutvidelse) mer utførlig. Dessuten vil det etter departementets vurdering være rimelig å anta at også Telenor har ledig nettkapasitet, jf. avgangen av kunder fra Telenor til NetCom etter TeliaSoneras erverv av VollvikGruppen. På denne bakgrunn vil ikke NetComs eventuelle ledige nettkapasitet være et moment som taler klart mot at Telenor har sterk markedsrett. Når begge selskapene har ledig kapasitet i sine nett taler momentet verken for eller mot konklusjonen om at Telenor har SMP i marked 15.

Telenor anfører videre at PT feilaktig og/eller ikke i tilstrekkelig grad har vurdert effekten av TeliaSoneras erverv av VollvikGruppen i sin SMP vurdering.

PT har i vedtaket vist til at ervervet, forutsatt en etterfølgende flytting av kundene omfattet av ervervet (det vil si de to tredjedeler av kundene som var tilknyttet Telenors nett) til NetComs nett, gir følgende utslag i markedsandelene (basert på antall abonnenter):

- Telenor: Reduksjon fra ca. 70 prosent ned mot 62 til 63 prosent
- NetCom: Økning fra ca. 30 prosent opp mot 37 til 38 prosent

I slutten av juli offentliggjorde NetCom at 93 % av de aktuelle kundene hadde latt seg flytte over. Dersom totalmarkedet ikke har endret seg fra 2005, skulle dette tilsi at Telenors markedsandel har falt til 63 %. Departementet vil imidlertid understreke at det er usikkerhet forbundet med disse tallene. Det knytter seg videre fortsatt usikkerhet til den endelige effekt som ervervet har hatt. Endelige tall for første halvår 2006 vil ventelig foreligge i oktober.

Som uttalt i departementets beslutning om å ikke gi utsatt iverksetting, er det etter departementets oppfatning av mindre betydning hva en eventuell vekst i markedsandeler skyldes, det vil si om veksten har sin bakgrunn i oppkjøp/foretakssammenslutninger eller organisk vekst. Det sentrale er som der uttalt *"det reelle resultatet av markedsforskyvningen"*, jf. brev fra Samferdselsdepartementet til Telenor datert 16. mars 2006 side 3.

Departementet viser til drøftelsen over vedrørende den SMP-vurdering som her er foretatt. Som det der fremkommer er markedsandeler vurdert som ett av flere tolkningsmomenter i en skjønnsmessig helhetsvurdering. Andre forhold som er trukket frem er Telenors sterke markedsmessige så vel som økonomiske styrke, store etableringshindre tilknyttet mobile nett så vel generelt som spesielt i Norge (som følge av blant annet topografi), samt de relativt sett større stordriftsfordeler som Telenor har i forhold til NetCom fordi Telenor også er leverandør av overføringskapasitet til NetCom. Slik departementet vurderer det vil de øvrige forhold som her er trukket frem, sett i sammenheng med den mulige, men usikre reduksjon i markedsandeler på syv til åtte prosent som følger av overføringen av Vollvikgruppens kunder til NetComs nett, ikke i avgjørende grad påvirke Telenors mulighet til å opptre uavhengig av NetCom og andre konkurrenter innenfor dette vedtaks tidshorisont.

Videre viser departementet til at en reduksjon i Telenors markedsandel ikke nødvendigvis gir seg utslag i en tilsvarende reduksjon i selskapets markedsstyrke. Departementet deler PTs oppfatning om at Chess/Sense som følge av ervervet "forsvinner" fra markedet, i realiteten kan oppveie noe av den svekkelse som ervervet i første omgang kan synes å ha på Telenors stilling. Dette ved at Chess/Sense, som en

tidligere selvstendig aktør med en stor forhandlingsstyrke i grossistledet, ikke lenger kan sette Telenor og NetComs videresalgstilbud opp mot hverandre i forhandling om bedre betingelser. Telenor vil etter departementets oppfatning ha en meget sterk posisjon i markedet, selv etter TeliaSoneras erverv av Vollvikgruppen.

Konklusjon dette punkt

For departementet fremstår det som klart at PTs vurderinger ikke ensidig knytter seg til en vektlegging av markedsandeler. Det er en helhetlig skjønsmessig vurdering av kriteriene for sterk markedsstilling som danner grunnlaget for subsumsjonen, og som etter PTs oppfatning gir en klar overvekt av hensyn i retning av at Telenor har SMP i marked 15. PTs subsumsjon/vektlegging av SMP-momentene er ikke rettslig uriktige og utgjør dermed ikke en saksbehandlingsfeil.

6. KRAVET OM REGNSKAPSMESSIG SKILLE

6.1 Telenors anførsler

Telenor anfører at pålegget om et regnskapsmessig skille for MVNO-produktet er uforholdsmessig og unødvendig. Det vises til at utvikling og vedlikehold av et slikt system vil være ressurskrevende og at PT mener det er usikkerhet knyttet til nytten av et regnskapsmessig skille. Telenor anfører videre at PT ikke har foretatt en konkret vurdering av om plikten virkelig er nødvendig, og mener at dette er en saksbehandlingsfeil.

6.2 Departementets vurderinger

Pålegget om regnskapsmessig skille er først og fremst ilagt for å hindre at Telenor kan diskriminere mellom egne enheter og konkurrenter (overføring av markedsrett gjennom rovprising, krysssubsidiering eller prisdiskriminering).

PT begrunner sitt vedtak om regnskapsmessig skille med at dette skal gi grunnlag for å kontrollere forbudet mot prisdiskriminering overfor MVNO-tilbydere. Det påpekes også i vedtaket at et pålegg om regnskapsmessig skille isolert sett har liten selvstendig effekt, men er ment å støtte opp om krav til ikke-diskriminering og/eller prisregulering. Telenor har i klagen ikke påklaget kravet om ikke-diskriminering, kun kravet om regnskapsmessig skille.

Forholdsmessighetsprinsippet kan kort beskrives som et krav til forvaltningen om å sikre forholdsmessighet mellom middelet som anvendes og målet som nås (alternativt søkes nådd). Prinsippet ble innført i norsk rett gjennom EØS-avtalen for de områder som er omfattet av avtalen. Myndighetsutøvelse hjemlet i blant annet ekomloven er således underlagt kravet til forholdsmessighet. Det fremgår også av merknadene til § 3-4 jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) side 100:

"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."

Av merknader til sistnevnte bestemmelse gis det også en presisering av myndighetenes vurdering og "veiling" 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."

Det kan på bakgrunn av ovennevnte slutes at PT kan fatte vedtak som innebærer tyngende forpliktelser for en eller flere tilbydere. Dette kan være nødvendig for å oppnå de mål som er satt for ekomlovgivningen. Det er imidlertid ved valg mellom flere virkemidler/forpliktelser krav om at PT skal velge den minst tyngende forpliktelsen.

Samferdselsdepartementet vil derfor vurdere hvorvidt pålegget om regnskapsmessig skille er unødig tyngende. Dette sett i forhold til de positive virkninger regnskapsmessig skille vil ha i denne saken.

Forarbeidene til ekomloven ser bestemmelsene om ikke-diskriminering og regnskapsmessig skille i sammenheng. Krav til ikke-diskriminering trekkes fram som spesielt velegnet i tilfeller der en SMP-tilbyder er vertikalt integrert og selger nett eller tjenester til egne og eksterne enheter som konkurrerer i samme nedstrøms marked. I merknaden til § 4-8 fremgår det at hovedformålet med et regnskapsmessig skille "er å sikre at transaksjoner mellom tilbydere, og imellom tilbyders egne ulike forretningsområder skjer på vilkår som legger forholdene til rette for utvikling av bærekraftig konkurranse, og forhindre konkurransevridende kryssubsidiering". Forarbeidene legger også eksplisitt vekt på at et regnskapsmessig skille er et viktig verktøy for å kontrollere at ikke-diskrimineringskravet overholdes: "I relasjon til kravet om ikke-diskriminering vil supplerende krav om regnskapsmessig skille kunne gi myndigheten mulighet til å etterprøve oppfyllelse av eventuelle forpliktelser om ikke-diskriminering." (Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) side 104 og 105). Det følger av dette at pålegget om regnskapsmessig skille må vurderes i forhold til det ikke påklagede virkemidlet om ikke-diskriminering.

For å kontrollere ikke-diskriminerende atferd fra Telenors side har det tradisjonelt vært brukt to metoder. Den ene er å sjekke at interne aktører stilles overfor de samme avtaler og vilkår som konkurrentene. Dette lar seg imidlertid bare gjennomføre så lenge det er et eget internt selskap på samme sted i verdikjeden som konkurrenten.

Ekomloven gir ikke hjemmel til å pålegge endring av et selskaps organisering (med unntak for selskapet som også har sær- eller eneretter innen andre områder enn elektronisk kommunikasjon). Den andre metoden har vært kontroll gjennom atskilte regnskaper der det aktuelle forretningsområdet skilles ut regnskapsmessig og særkostnadene føres løpende til dette området, mens felleskostnadene fordeles etterskuddsvis ved hjelp av fordelingsnøkler.

Størrelsen på byrden ved innføring av regnskapsmessig skille må ses i forhold til at Telenor har erfaring med dette virkemiddelet. Telenor har lenge forholdt seg til krav om atskilte regnskaper, blant annet kravet om et regnskapsmessig skille for samtrafikk, jf. forskrift om offentlig telenett og offentlig teletjeneste § 3-9 annet ledd:

Regnskap for tilbud om tilgang til offentlig telenett, av offentlig telefontjeneste og overføringskapasitet, skal holdes atskilt fra tilbyders regnskap for annen forretningsvirksomhet. Samtrafikk m.m. etter §§ 4-2, 4-3, 4-5, 4-6 og 4-7 skal skilles ut regnskapsmessig.

Innføring av et regnskapsmessig skille for MVNO-tilgang vil kunne bygge videre på denne erfaringen. Regnskapet må imidlertid tilpasses dette nye pålegget ved å skille ut denne typen tilgang og å opprette et rapporteringsnivå på linje med dette. Telenor peker på at de tilbyr tilgang på tre nivåer: MVNO, nasjonal roaming og videresalg. Pålegget om regnskapsmessig skille gjelder bare MVNO-tilgang, men Telenor er i vedtaket også pålagt å kunne framvise dokumentasjon for at prisen for nasjonal roaming er kostnadsorientert. Det vil med andre ord kunne være behov for flere endringer i rutinene for føring av Telenors intern- og kostnadsregnskap. Samferdselsdepartementet mener imidlertid at slike endringer ikke er en stor og ressurskrevende prosess all den tid Telenor allerede besitter kompetansen og systemene som oppfyller gjeldende krav.

Departementet legger videre til grunn at ikke-diskriminering og regnskapsmessig skille er et mildere virkemiddel enn krav til prisregulering.

Regnskapsmessig skille vil legge til rette for ikke-diskriminering av andre aktører i markedet. Per i dag er det bare Tele2 som har kommet godt i gang med en MVNO-avtale. Høsten 2005 inngikk også TDC Song og Ventelo slike avtaler. Det kan stilles spørsmål om omfanget av MVNO er så stort at tallene som kommer fram ved en etterskuddsvis fordeling av felleskostnader, blir tilstrekkelig pålitelige. Særlig når et regnskapsmessig skille i stor grad ville måtte basere seg på etterkalkulering og fordelingsnøkler, vil det være større usikkerhet knyttet til de beregnede kostnadene ved et lite produkt i en stor sammenheng enn et større produkt.

Telenor anfører at de selv har incentiv til å sørge for ikke-diskriminerende priser og at konkurrentene ikke havner i en marginskvis. Departementet vil her bemerke at

Telenor på frivillig basis har inngått MVNO-avtaler, men at det kan stilles spørsmål om incentivet til å sette riktige priser strekker seg lenger enn til at prisene ikke skal være åpenlyst urimelige.

Departementet legger vekt på at Tele2 i sitt brev av 13. mars 2006 mener at *"Krav til regnskapsmessig skille inngår som en nødvendig kontrollmekanisme av faktisk overholdelse av kravet til ikke-diskriminering, og fremstår som åpenbart nødvendig virkemiddel overfor Telenor som SMP-aktør. Uten dette elementet er kravet til ikke-diskriminering av liten verdi."* TDC Song anfører i sine kommentarer til Telenors klage, 13. mars 2006, at også de anser regnskapsmessig skille for å være en absolutt nødvendighet.

Samferdselsdepartementet ser at det til en viss grad finnes incentiver til å slippe til nye aktører på dette nivået, dersom den nye tilbyderen har en komplementær strategi til Telenor. Som det følger av redegjørelsen under punkt 3, kan departementet heller ikke se at det er tilstrekkelig å regulere dette markedet etter alminnelige konkurranserettslige prinsipper.

Departementet kan til en viss grad være enig med Telenor i at PTs begrunnelse er noe knapp hva gjelder den konkrete vurderingen av påleggets positive sider. PT henviser imidlertid til ERGs virkemiddeldokument der regnskapsmessig skille og ikke-diskriminering framstår som en lettere byrde enn direkte prisregulering. PT påpeker også at de ikke ser andre, mindre tyngende, virkemidler som i tilstrekkelig grad bøter på prisdiskriminering som konkurranseproblem.

Departementet ser at innføring av et regnskapsmessig skille fra og med regnskapsåret 2005 kan medføre visse vanskeligheter fordi dette skillet ikke er ført løpende. Dette vil innebære at det for 2005 kun vil eksistere et etterkalkulert regnskapsmessig skille.

Pålegget om å utarbeide regnskapsmessig skille mellom nettvirksomheten og den interne tjenestetilbydervirksomheten i mobilvirksomheten er en mindre byrde enn streng prisregulering og er den eneste kontrollmekanismen for ikke-diskriminering som er hensiktsmessig i dette tilfellet. Krav om ikke-diskriminerende tilgang kan lett få kun teoretisk betydning dersom den ikke følges opp med en kontrollmekanisme. Departementet kan ikke se at de anførsler Telenor har kommet med i tilstrekkelig grad godtgjør at et slikt pålegg er unødig byrdefullt.

Konklusjon dette punkt

Samferdselsdepartementet konkluderer følgelig med at pålegget om å utarbeide regnskapsmessig skille mellom nettvirksomheten og den interne tjenestetilbydervirksomheten i Telenors mobilvirksomhet i Norge, jf. ekomloven § 4-8, er både forholdsmessig og nødvendig og at PTs pålegg om regnskapsmessig skille ikke er beheftet med saksbehandlingsfeil.

7. PRIS- OG REGNSKAPSREGULERING TILKNYTTET NASJONAL ROAMING

Telenor hevder at vilkårene for å pålegge pris- og regnskapsregulering etter ekomloven § 4-9 ikke er oppfylt. Subsidiært anfører de at dersom det skal være en prisregulering, så bryter et pålegg om kostnadsorientering etter kost pluss-prinsippet med forholdsmessighetskravet. Riktig prisregulering ville vært pris minus. Det vil følgelig heller ikke være forholdsmessig å pålegge krav om kostnadsregnskap.

7.1 Telenors primære anførsel

7.1.1 Rettslig utgangspunkt

Til Telenors anførsel om at vilkårene for å pålegge prisregulering etter § 4-9 ikke er oppfylt, vises det til ekomloven § 4-9 første ledd der det settes to selvstendige vilkår for å kunne pålegge prisforpliktelser:

"Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser for tilgang og samtrafikk i tilfeller hvor tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukerne i markedet ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere."

Det rettslige utgangspunktet er derfor at et pålegg om prisregulering må kunne vise til at det er en mulighet for at Telenor kan ta en overpris eller sette konkurrentene i en prisskvis. Pålegget må i tillegg være forholdsmessig og valg av kostnadsmetode være hensiktsmessig i relasjon til reguleringsbehovet.

7.1.2 Nærmere om pålegget om pris- og regnskapsregulering

PT har valgt å pålegge prisregulering ut fra en begrunnelse om at Telenor kan utnytte sin markedsstilling til å ta for høye priser. PT legger i denne sammenheng avgjørende vekt på at det er en reell fare for at potensielle konkurrenter kan bli utsatt for marginskvis i dette delmarkedet. I vedtakets punkt 8.5.1 peker de i tillegg på at det er en mulighet for overprising og at Norge kan bli hengende etter når man ser på den europeiske prisutviklingen.

Telenor hevder at den potensielle konkurransen mellom nettilbydere og eksistensen av ledig kapasitet i NetComs nett, er prisdisiplinerende og gir incentiver til å sette en lav pris. Det forhold at Telenor og Teletopia har inngått en kommersiell avtale om nasjonal roaming, uten innblanding fra myndighetene, blir brukt som argument for dette.

PT viser i vedtaket til at årsaken til konkurranseproblemene i dette markedet er store og ugjenkallelige kostnader ved å etablere alternativ infrastruktur, stordriftsfordeler og potensielt høye kostnader ved kundeakkvisisjon. Mer spesielt gir dette seg utslag i følgende potensielle konkurranseproblemer: Tilgangsnektelse, overføring av markedsrett gjennom pris eller andre forhold, etableringshindrende atferd, utnyttende

atferd og ineffektiv produksjon. Pålegget om prisregulering er først og fremst ilagt Telenor for å hindre at det tas for høye priser for tilgang til nasjonal roaming.

7.1.3 Departementets vurdering

Det norske mobilmarkedet består i dag av to store nettilbydere og fire aktører som i liten eller ingen grad har benyttet seg av sine tillatelser til å bygge nett. Bare én av disse har per i dag inngått en avtale om nasjonal roaming.

Det hersker en utbredt oppfatning i markedet om at en ny nettilbyder ikke vil bygge nett i hele Norge, men ha en strategi der nasjonal roaming, eventuelt MVNO-tilgang, vil være nødvendig for å gi et fullverdig tilbud til kundene. For å fremme nyetablering av nettilbydere vil derfor nasjonal roaming være av stor betydning. Dette understrekes også av PT i vedtaket:

"Dersom ikke nye aktører får avtale om nasjonal roaming, vil alternativet dessuten være at de selv raskt må bygge ut landsdekkende nett og en tilstrekkelig kundebase i takt med dette. En slik løsning vil trolig ofte ikke være bedriftsøkonomisk forsvarlig. Som tidligere nevnt anser PT at dette også kan være en samfunnsøkonomisk uheldig løsning. Nasjonal roaming fremmer for øvrig formålet ved reguleringen ved at de nye nettverksoperatørene vil kunne være mer konkurransedyktige i sluttbrukermarkedet i utbyggingsperioden."

I en startfase vil tilbyderne benytte seg av nasjonal roaming for å kunne selge mobiltelefoni. Det er derfor viktig at prisen for slik tilgang ikke er for høy. Det er dessuten viktig at prisen heller ikke settes for lavt, da dette vil kunne redusere netteiers incentiv til å investere i ytterligere nettutbygging.

Som nevnt under punkt 6 fremgår det av merknadene til ekomloven § 3-4 at ulempene knyttet til et virkemiddel må vurderes opp mot det som søkes oppnådd, jf at merknaden til § 4-9 også setter krav til forholdsmessighet. PT har foretatt en slik avveining i vedtaket: *"Selv om vilkårene for prisregulering i ekomloven § 4-9 første ledd etter PTs oppfatning er til stede, må PT vurdere om prisregulering faktisk er nødvendig for å bote på de aktuelle konkurranseproblemene."* Tilsynet vurderer deretter mulige, alternative virkemidler som standardtilbud, offentliggjøring og ikke-diskriminering, men finner at disse ikke er tilstrekkelig effektive til å motvirke konkurranseproblemer der pris er en viktig parameter. Videre viser PT i vedtaket til at prisregulering kan være et nødvendig virkemiddel for å få til langsiktig, bærekraftig konkurranse mellom mobilnett. I tillegg kan virkemiddelet også være nødvendig for at konkurransen i sluttbrukermarkedet ikke skal svekkes på kortere sikt.

Samferdselsdepartementet har konkludert med at Telenor har sterk markedsstilling i marked 15, jf. punkt 5. Eksistensen av én enkelt avtale om nasjonal roaming innebærer

ikke nødvendigvis at denne delen av markedet er velfungerende eller bidrar til bærekraftig konkurranse.

7.1.4 Konklusjon primæranførsel

Samferdselsdepartementet ønsker å fremme etableringen av nye nettilbydere ved å gi riktige regulatoriske incentiver for investering i mobilnett for slik å bidra til bærekraftig konkurranse i markedet på lengre sikt. Det vil også være i forbrukernes interesse at det etableres flere nettilbydere i det norske mobilmarkedet, jf. også punkt 3 ovenfor.

Samferdselsdepartementet konkluderer med at Telenor har mulighet til å sette en høy pris eller sette konkurrentene i en prisskvis. Departementet mener at det følgelig er behov for en form for prisregulering og at vilkårene for å pålegge en slik regulering er til stede. Telenors primære anførsel fører derfor ikke frem.

7.2 Telenors sekundære anførsel

For nasjonal roaming har PT valgt kostnadsregulering etter kost pluss-prinsippet mens Telenor hevder at pris minus vil være et riktigere prinsipp. Telenor subsidiære påstand er at PTs pålagte prisregulering i form av kost pluss verken er forholdsmessig eller formålstjenlig og at vedtaket dermed strider mot ekomloven. Telenor viser også til at PT ikke definerer pris minus som kostnadsorientering.

7.2.1 Hva omfattes av begrepet kostnadsorientering?

Departementet vil i den forbindelse vise til Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) hvor det i merknadene til § 4-9 på side 106 fremgår følgende: "*Ved pålegg om kostnadsorientering kan det på denne bakgrunn være aktuelt å legge ulike modeller for beregning av kostnadene til grunn, avhengig av hva som fremstår som hensiktsmessig og forholdsmessig i det enkelte typetilfellet. For beregning av kostnadsorienterte priser kan ulike kalkylemodeller legges til grunn.*" Videre nevnes det så en rekke ulike modeller hvorav pris minus (ECPR) er en av flere modeller som kan benyttes for å beregne kostnadsorienterte priser.

Hva gjelder hvem som skal foreta valget, følger det av ekomloven § 4-9, annet ledd at "*Myndigheten kan pålegge tilbyder etter første ledd bruk av bestemte metoder for prisregulering.*" Myndighetens kompetanse etter § 4-9 annet ledd er i første instans delcgert til PT som her har valgt kost pluss. Samferdselsdepartementet kan imidlertid vurdere dette som klageinstans.

7.2.2 Avveining mellom kortsiktig tjenestekonkurranse og langsiktig infrastrukturkonkurranse

PTs hovedbegrunnelse for å velge kostnadsorientering ut fra kost pluss-prinsippet er i vedtaket angitt slik:

"Nasjonal roaming er en såpass viktig tilgangsform at den antatt strengeste form for prisregulering, kostnadsorientering, kan synes å være nødvendig. Ut fra formålet med reguleringen, vil det innenfor dette vedtakets tidshorisont på to til tre år være av størst betydning at nye nettverksoperatører får etablert seg i markedet. Bare slik kan det på sikt skapes bærekraftig konkurranse i markedet. Kostnadsorientering vil kunne gi lavere tilgangspriser enn pris minus som for eksempel tillater inkludering av alternativkostnader eller meravkastning for Telenor. Videreføring av kravet om kostnadsorientering og lave tilgangspriser kan øke den regulatoriske sikkerheten og bedre muligheten for at nye tilbydere skal få fotfeste i markedet."

PTs valg av metode ivaretar her særlig hensynet til etablering av nye tilbydere og derigjennom å skape bærekraftig konkurranse i markedet. Ved neste gjennomgang av markedet kan det så foretas en lemping i virkemiddelbruken overfor Telenor når nye nettilbydere er etablert og konkurransen har bedret seg.

Samferdselsdepartementet støtter PT i at det er viktig å få nyetablering av nettilbydere i det norske markedet for å oppnå langsiktig infrastrukturkonkurranse. Derfor kunn- gjorde Samferdselsdepartementet i juli at det skal gis en ny tillatelse for etablering og drift av et nytt nett for tredje generasjons offentlig mobilkommunikasjon (3G). Denne tillatelsen har vært ledig siden 2002 og det skal i løpet av høsten 2006 gjennomføres en auksjon. Departementet ønsker med tildeling av tillatelsen å legge forholdene til rette for etablering av et nytt mobilnett og bedre infrastruktur. Flere tilbydere i mobil- markedet kan gi oss bedre og billigere tjenester og eventuelt bedre mobildekning i større deler av landet.

7.2.3 Valg av modell

Av forarbeidene til ekomloven § 4-9 (Ot.prp. nr. 58 (2002-2003)) følger det at det kan "være aktuelt å legge ulike modeller for beregning av kostnadene til grunn, avhengig av hva som fremstår som hensiktsmessig og forholdsmessig i det enkelte typetilfellet." Ulike former for prisregulering har ulike fordeler og ulemper, men forarbeidene gir ingen anvisning på når de ulike metodene skal benyttes. Forarbeidene fastslår at "Myndigheten kan i det enkelte tilfelle avgjøre hvilken kostnadsmodell som skal legges til grunn." Valg av kostnadsmetode skal videre være hensiktsmessig i relasjon til reguleringsbehovet.

Ved valg av kostnadsmetode stilles det krav om at tilbydere som blir prisregulert skal ha en rimelig avkastning av investert kapital. Blant annet kommer dette til uttrykk i forarbeidene til ekomloven:

"Dersom myndigheten etter bestemmelsens første ledd pålegger tilbyder å tilby prisregulert tilgang, og pålegger metode for prisberegning etter annet ledd så skal metoden gi tilbyder anledning til å få en rimelig avkastning på anvendt kapital. (Ot.prp. nr. 58 (2002-2003), side 106)

I økonomisk teori vil en kostnadsorientert tilgangspris lik marginalkostnaden være det beste. Men dette forutsetter at sluttbrukerprisen også er kostnadsorientert. Dersom prisene i sluttbrukermarkedet er kostnadsorienterte og optimalt effektive, vil enhver virksomhet som anmoder om tilgang være minst like effektive som det selskapet som har de laveste kostnadene. Dersom prisen i sluttbrukermarkedet *ikke* reflekterer kostnadene, vil man få overetablering i profitable markeder eller underetablering der hvor prisen er lavere enn kostnaden.

Kost pluss er det reguleringsprinsippet som ofte har vært brukt i ekomarkedene. Den regulerte prisen settes her ut i fra de kostnadene som ved hjelp av en kostnadsfordeling kan henføres til produktet, inkludert en andel av felleskostnader og en rimelig avkastning av anvendt kapital.

Pris minus-metoden tar utgangspunkt i prisen i sluttbrukermarkedet og trekker fra de kostnadene som ikke er relevante for tilgangsproduktet. Alternativt kan man regne den andre veien og bruke (de relevante) kostnadene for produktet og legge til tapt fortjeneste i sluttbrukermarkedet.

Fordeler og ulemper ved de to metodene avspeiler at de har ulike teoretiske utgangspunkt. Kost pluss tar utgangspunkt i konkrete, observerbare kostnader og pris minus tar utgangspunkt i den observerte markedsprisen.

Fordelene med **kost pluss** blir av Laffont og Tirole beskrevet slik:

“The benefit of fully distributed cost pricing is that it commits the regulator to allow the operator to recoup its investments and to break even. Thus, to a large extent, it solves the problem of regulatory takings.” (Jean-Jacques Laffont og Jean Tirole: Competition in telecommunications, MIT press 2000, side 142.)

Det følger av dette at kost pluss sikrer kostnadsdekning for kapitalkrevende investeringer. Kost pluss-modellen forholder seg til faktiske kostnader og vurderes ofte som objektiv av konkurrentene.

Av ulemper vises det til at prising basert på fullfordelte kostnader gir et tungrodd system, det gir ikke incentiver til kostnadsminimering og gir velferdstap fordi prisingen ikke tar hensyn til etterspørselselastisiteten. Man kan med kost pluss derfor ende opp i en situasjon der man får ineffektiv etablering. Dette vil kunne medføre at kundene betaler nesten like mye som før, uten at dette kommer de effektive selskapene til gode.

Et forhold som ofte blir trukket fram som et argument mot **pris minus** er at denne metoden ikke kan brukes der prisene i sluttbrukermarkedet ikke er kostnadsorienterte. Pris minus vil følgelig føre til at den regulerte parten vil kunne fortsette å ta ut

superprofitt fordi sluttbrukerprisen ikke presses. Den primære hensikten med pris minus-regulering er imidlertid ikke å legge et direkte press på sluttbrukerprisen, men å skape *effektiv konkurransenøytralitet* mellom to parter.

Effektiv konkurranse mellom flere kostnadseffektive nettilbydere vil føre til at prisen i sluttbrukermarkedet går ned på lengre sikt. Bruk av en markedsbestemt pris minus vil også presse sluttbrukerprisene ned når alternativkostnaden til den regulerte netteieren faller som følge av etableringen av alternative tilbydere.

Pris minus-modeller er utviklet nettopp for de tilfeller der sluttbrukerprisene ikke reguleres og man søker å skape langsiktig konkurranse basert på tilgang til eksisterende nettverk. Modellen måler såkalt komparativ effektivitet, dvs. at dersom den anmodende parten er mer effektiv enn vertstilbyderen i de delene av produksjonen den gjør selv (altså minus-leddet i modellen), så vil den etablerer seg i markedet. I tillegg forhindrer denne modellen prisklemmer fra den regulerte tilbyderens side i og med at grossistprisen alltid vil ligge under vertstilbyderens priser i sluttbrukermarkedet, jf. Mark Armstrong (2002) "The Theory of Access Pricing and Interconnection" (Cave m. fl.: Handbook of Telecommunications Economics. Volume 1).

Bruk av pris minus vil sikre at en konkurrent bare etablerer seg og tilbyr tjenester i markedet dersom dens kostnader ikke er større enn den regulerte parts tilsvarende kostnader. Etablering av ikke-kostnadseffektive konkurrenter vil med andre ord ikke finne sted.

Et tilleggspoeng ved bruk av pris minus-metoden er at den regulerte part i teorien stiller seg indifferent mellom selv å selge tjenesten i sluttbrukermarkedet eller om konkurrenten gjør det. Dette skulle da i utgangspunktet tilsi en raskere og mer smertefri regulatorisk prosess, og mindre ressursbruk på regulatoriske forhold.

7.2.4 Samferdselsdepartementets vurdering

Departementet vil i sin vurdering av hva som er riktig prinsipp for prisregulering, legge vekt på at det i dette markedet er viktig med sunn infrastrukturkonkurranse på lang sikt. Prisen for nasjonal roaming skal bidra til å gi nyetablering av nettilbydere, men også gi potensielle nykommere i markedet tydeligere etableringssignaler. Etableringssignalene vil imidlertid ikke avhenge av prisen for nasjonal roaming alene. De må derimot ses i sammenheng med fortjenestemulighetene i mobilmarkedet som sådan.

PTs valg av kost pluss som metode for kostnadsorientering står i forhold til målet om kortsiktig tjenestekonkurranse og er således forholdsmessig. Departementet viser til at en for streng prisregulering kan føre til etablering av ikke effektive nettilbydere. Prisregulering etter et pris minus-prinsipp vil etter departementets vurdering imidlertid sikre målet om sunn infrastrukturkonkurranse på lang sikt på en best mulig måte. Metoden gir korrekte etableringsincentiver. Videre får tilbyderne tilstrekkelige

incentiver til å investere i eget nett ved at prisen for nasjonal roaming reflekterer Telenors fortjeneste i markedet.

En eventuell geografisk differensiering av tilgangsprisen er etter Samferdselsdepartementets oppfatning ikke ønskelig. Beregningen av tilgangsprisen må derfor ta utgangspunkt i trafikkprisene for Telenors gunstigste abonnement (storkundeavtaler) og ikke være differensiert etter geografiske forhold. De nye tilbyderne blir med denne løsningen heller ikke satt i en pris-klemme ved at prisen for tilgang alltid ligger lavere enn (den gunstigste) prisen i sluttbrukermarkedet.

7.2.5 Konklusjon prisregulering

Departementet finner at prisregulering etter pris minus-modellen er et mer egnet virkemiddel for å sikre de langsiktige målsettingene for reguleringen av nasjonal roaming. Pris minus må antas å ville legge forholdene bedre til rette for langsiktig infrastrukturkonkurranse.

7.3 Er pålegget om kostnadsregnskap forholdsmessig?

Telenor anfører i sin klage at pålegget om å føre kostnadsregnskap for nasjonal roaming ikke er forholdsmessig og at et slikt regnskap ikke er relevant dersom prisene fastsettes ut i fra en pris minus-modell.

PT argumenterer i oversendelsen for at kostnadsregnskap er nødvendig for å kontrollere etterlevelse av kostnadsorientering etter et kost pluss-prinsipp og at pålegget ikke er tyngende ut i fra at Telenor allerede i dag har et system for føring av kostnadsregnskap.

Samferdselsdepartementet deler Telenors oppfatning av at et kostnadsregnskap ikke har noen funksjon som kontrollmekanisme ved bruk av et pris minus-prinsipp. Et slikt regnskap vil følgelig ikke være hensiktsmessig.

7.3.1 Konklusjon kostnadsregnskap

Departementet opphever pålegget om kostnadsregnskap for Telenor som en følge av at prisingsprinsippet er endret.

8. ER KRAVET OM ET STANDARDTILBUD SOM INKLUDERER BESTEMMELSER OM "RIMELIG KOMPENSASJON" UHJEMLET?

8.1 Telenors anførsel

PT pålegger Telenor å offentliggjøre standardtilbud tilknyttet nasjonal roaming, MVNO-tilgang og samlokalisering. Videre stiller PT minimumskrav med hensyn til avtalens innhold så som tjenestebeskrivelse, priser, rabatter, leveringsområder, tekniske

egenskaper, kvalitetsnivå og kompensasjonsordninger med videre, jf. vedtakets punkt 9.3, se opplisting under avsnitt nr. 330 (side 61).

Telenor har påklaget den del av vedtakets punkt 9.3, jf. opplisting under avsnitt 330, som pålegger Telenor å innta i standardavtalene *"bestemmelser om rimelig kompensasjon ved svikt i overholdelse av avtalt kvalitetsnivå"*.

Telenor viser til at kravet om kompensasjon i seg selv er nytt, jf. tidligere innholdsmessige krav til standardavtaler. Videre viser Telenor til PTs inkonsistens i ordbruk ved at PT i sin redegjørelse for pålegget, jf. vedtakets punkt 8.3 (side 43 flg.) snakker om *"kompensasjon"*, mens det i konklusjonen under punkt 9.3 er tilføyd et krav om *"rimelig kompensasjon"* (side 61). Telenor anfører at ekomloven § 4-6 ikke gir hjemmel til å fastsette *"de innholdsmessige vilkårene i tilbudet"* og at således *"innholdsmessige forpliktelser av en slik karakter"* som ligger i kravet til *"rimelig kompensasjon"*, er uhjemlet, jf. klagens side 14 flg.

8.2 Departementets vurdering

Spørsmålet som i det følgende skal vurderes er om ekomloven § 4-6 hjemler en adgang for myndigheten til å sette krav om at det i standardavtalene inntas bestemmelser om *"rimelig kompensasjon"*.

Departementet viser innledningsvis til at det både av PT og Telenor er påpekt at pålegget om at bestemmelser om kompensasjon skal innarbeides i standardavtalene er nytt i forhold til tidligere innholdsmessige krav. At det er et nytt innholdskrav er i seg selv ikke av betydning sett hen til at vi står overfor en førstegangsregulering av marked 15 etter det nye regelverket, her først og fremst ekomloven.

Ekomloven § 4-6 første ledd første punktum har følgende ordlyd:

"Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å offentliggjøre spesifisert informasjon eller utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste."

I forarbeidene til § 4-6 fremgår det at bestemmelsen *"nedfeller myndighetenes kompetanse til å pålegge tilbyder å offentliggjøre informasjon og vilkår for sine tjenester"*, jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) side 104. En viss rettesnor om hvilke type informasjon og derav vilkår som det etter § 4-6 er tenkt på, kan også utledes av fortsettelsen i § 4-6, første ledd som lyder:

"Plikten til å offentliggjøre spesifisert informasjon kan blant annet omfatte:

- 1) regnskapsinformasjon*
- 2) tekniske spesifikasjoner, herunder...*
- 3) nettverksegenskaper*

4) priser

5) andre vilkår og betingelser for levering og bruk.”

Bestemmelsen gir myndigheten anledning til å fastsette hvilke sentrale vilkår i standardavtalene som Telenor som et minimum må offentliggjøre informasjon om. Med sentrale vilkår tenker vi her på informasjon som gjør det mulig for potensielle kontraktspartener å avgjøre om produktet/tjenesten er interessant for dem, samt gi begge parter en ramme for kontraktsforhandlingene. Priser er særskilt nevnt, det er derfor ikke tvilsomt at PT kan sette krav om at det i standardavtalene inntas bestemmelser om ”kompensasjon”. Spørsmålet er om myndigheten kan kreve at kompensasjonen som fremgår av standardavtalene skal være ”rimelig”.

I fjerde ledd gis myndigheten kompetanse til å ”pålegge endringer i tilbudet”. Dette innebærer at myndigheten kan gi pålegg om innholdet i standardvilkårene. Myndigheten kan pålegge endringer i standardvilkår som ikke er rimelige, f.eks i bestemmelser om urimelig kompensasjon. Spørsmålet i foreliggende tilfelle er derfor om myndigheten på forhånd kan kreve at det i standardavtalene inntas bestemmelser om ”rimelig kompensasjon”, eller om dette bare kan gjøres ved krav om ”endring” i standardavtalen. Dersom man antar at myndigheten etter § 4-6 må vente med å sette krav til rimelighet til etter at det eventuelt viser seg at vilkårene er urimelige, så vil dette kunne føre til trenering ved at konkurrerende tilbydere må gå veien om klageprosesser for å oppnå vilkår som er rimelige. I så fall vil måloppnåelsen med § 4-6 treneres blant annet ved at det oppstår konflikter som kan føre til at den endelige avtaleinngåelsen blir utsatt. Det vises her til at forarbeidene presiserer at krav til offentliggjøring ”om blant annet pris og øvrige vilkår kan bidra til å avslutte forhandlinger hurtig, unngå konflikter, og skape fortrolighet mellom involverte tilbydere ved at de får innsikt i at vilkårene er ikke-diskriminerende.”, jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) side 104. En slik tolkning er ikke i tråd med bestemmelsens formål. På bakgrunn av dette er departementet av den oppfatning at siden myndigheten kan pålegge endringer i tilbudet etter at tilbudet er offentliggjort, må myndigheten (her ved PT) også i forkant kunne kreve at standardavtalen inneholder bestemmelser om rimelig kompensasjon.

Etter departementets oppfatning er det videre etter en nærmere tolkning av forarbeidene til § 4-6 for øvrig ikke avgjørende om PT presiserer kravet til rimelighet. Det må uansett innfortolkes et krav til en viss minstestandard selv uten at dette er inntatt eksplisitt tilknyttet bestemmelsen som pålegges. Eksempelvis vil Telenor måtte vise at de oppfyller et pålegg om bestemmelse om kompensasjon, ikke bare på papiret men også in facto, ved at det gis en (”rimelig”) kompensasjon. Det vil etter det som her er sagt, ikke være i samsvar med § 4-6 dersom et pålegg om kompensasjonsbestemmelse i avtalene i realiteten skulle vise seg å ”nærme seg null”, slik PT frykter jf. oversendelsesbrevet på side 22.

Konklusjon dette punkt

Det er hjemmel i ekomloven § 4-6 til å sette nærmere innholdsmessige krav til kompensasjonsbestemmelsen. Det kan settes krav om at det i standardavtalene inntas bestemmelser om "rimelig kompensasjon".

9. VEDTAK

9.1 Innledning

Departementet mener at drøftelsen ovenfor viser at mobilmarkedet i Norge ennå ikke er et ordinært konkurransemarked som er modent for å klare seg uten sektorspesifikk konkurranseregulering. Departementet vurderer derfor tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett i form av pålegg om særskilte forpliktelser rettet mot tilbyder med sterk markedsstilling (SMP), som et egnet/formålsrettet virkemiddel for å nå målet om bærekraftlig konkurranse i mobilmarkedet.

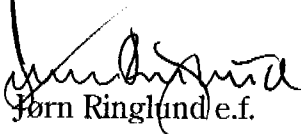
9.2 Samferdselsdepartementets vedtak

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

Vedtak:

Departementet stadfester Post- og teletilsynets vedtak av 23. januar 2006 om utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige kommunikasjonsnett, marked 15, med unntak av pålegg om prisreguleringsmodellen kost pluss for tilbud av nasjonal roaming med tilhørende plikt til å føre kostnadsregnskap. Med hjemmel i ekomloven § 4-9 første og annet ledd pålegges Telenor ASA i stedet å tilby nasjonal roaming etter prisreguleringsmodellen pris minus.

Med hilsen


Jørn Ringlund e.f.


Haakon Gjesdahl

Kopi til:

Post- og teletilsynet