



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Advokat Stein Ove S. Gordner
Ormsundsveien 45

0198 OSLO

Unntatt offentlighet
§ 5a, jfr. fvl. § 13 første
ledd nr. 2

Deres ref

Vår ref
07/580- HBS/RHO/LBA

Dato
24.04.2007

Avgjørelse om utsatt iverksetting av Post- og teletilsynets vedtak 28.02.07

Det vises til brev 21. mars 2007 hvor det anmodes om utsatt iverksetting av Post- og teletilsynets vedtak 28. februar 2007 om termineringspriser for Telio Telecom AS (Telio). Videre vises til brev 30. mars 2007 og 16. april 2007 fra Telio ved advokat Stein Ove S. Gordner og brev 30. mars 2007 fra Telenor med ytterligere merknader til spørsmålet.

1 Innledning

Post- og teletilsynet fattet 28. februar 2007 vedtak (heretter vedtaket) om:

"[...] at Telios termineringspriser skal bringes ned til samme nivå som Telenor (resiproke priser), jf. ekomloven § 4-9 og Vedtaket. Dette vil si at Telios priser for terminering av tale i gjennomsnitt ikke skal overstige det pristak som PT har fastsatt for Telenors termineringspriser, jf. Vedtaket. Disse priser er som følger:

Samtaler som terminerer innen Telenors samtrafikkområde skal ikke være høyere enn kr. 0,054 pr. samtale, kr. 0,038 pr. minutt (normal takst) og kr. 0,026 (redusert takst). For samtaler som terminerer utenfor Telenors samtrafikkområde skal prisen ikke være høyere enn kr. 0,074 pr. samtale, kr. 0,060 pr. minutt (normal takst) og kr. 0,046 pr. minutt (redusert takst).

Telio har per i dag én minuttpris for terminering, uavhengig av tid på døgnet, i motsetning til Telenor som skiller mellom normal takst og redusert takst. PT vil presisere at dette vedtaket om resiproke priser ikke innebærer at Telio må innføre samme prisstruktur som Telenor.

For å unngå de uheldige konsekvensene av urimelig høye termineringspriser i markedet og fordi Telio siden mars 2006 har vært underlagt krav om rimelige termineringspriser, legger PT til grunn at Telio må iverksette sine nye termineringspriser innen 1. mai 2007."

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:
Hege B. Sæveraas
22 24 81 31

Med "Vedtaket" mener Post- og teletilsynet vedtak av 24. mars 2006 i markedene for originerings, terminering og transitt av offentlig telefontjeneste i fastnett, som blant annet pålegger tilbydere av terminering i fastnett å ha rimelige termineringspriser. I dette vedtaket fastsettes videre at prisene skal ta utgangspunkt i Telenors priser, men kan avvike noe dersom spesielle forhold skulle tilsi det.

2 Partenes anførsler

Telio anfører at vedtaket må gis utsatt iverksetting og hevder at gjennomføring av vedtaket fra 1. mai vil medføre betydelig ulempe for Telio. De viser til tidligere anførsler om at det regnskapsmessige grunnlaget allerede gir et underskudd på termineringen, og at en ytterligere forverring av denne situasjonen ikke bare vil være en ulempe, men en dramatisk forverring for Telio. Telio anfører videre at en utsettelse med hensyn til en prisreduksjon i realiteten ikke har noen egentlig betydning for Telenor, mens den er svært vesentlig for Telio.

Videre viser Telio til at deres andel av den samlede termineringen i Norge er mellom 0 og 1 %, og at en halvering av Telios termineringspris derfor vanskelig kan ses å være av så stor betydning for samfunnet at det kan avskjære utsatt iverksetting.

I sitt brev 30. mars 2007 anfører Telio videre at det ikke vil være teknisk og oppgjørmessig mulig å reversere en etterlevelse av vedtaket. Dette grunnes i at det vil være et betydelig arbeid forbundet med at samtlige tilbydere skal endre sine priser, prislister og underliggende tekniske tariffings- og faktureringsystemer, og at det i praksis vil være umulig å reversere dette etter kort tid. Videre hevdes at det i praksis ikke er mulig å først senke sluttbrukerprisene for deretter å sette dem opp igjen etter kort tid. Telio peker på at dette samlet sett klart gjør vedtaket faktisk irreversibelt.

Telenor hevder at vilkårene for utsatt iverksetting ikke er oppfylt. De ser vanskelig at iverksettelse av vedtaket vil føre til uopprettelig skade eller betydelige ulemper for Telio i tidsrommet frem til klagesaken avgjøres.

Telenor bemerker videre at en reduksjon av Telios termineringspriser vil føre til en reduksjon av Telios inntekter, men mener at å redusere monopolprofitten er selve formålet med vedtaket. Det ev. konkrete økonomiske tapet for Telio i perioden frem til endelig vedtak må, etter Telenors vurdering, antas å være moderat, og vil ikke overstige NOK [redacted] tidsrommet frem til klagen er avgjort. Telenor peker videre på at økonomisk ulempe for Telio ikke kan vurderes isolert, men må avveies mot samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster, slik som lavere sluttbrukerpriser. Telenor bemerker også at dersom Telio skulle ha rett på "etterbetaling" – fordi Post- og teletilsynets vedtak av Samferdselsdepartementet anses som ugyldig – vil selskapet ikke bli påført tap som følge av at vedtaket iverksettes i henhold til fristen.

3 Vurdering

3.1 Innledning

Hovedregelen i forvaltningsloven er at vedtak trer i kraft straks eller på det tidspunkt som er bestemt i vedtaket. Etter forvaltningsloven § 42 kan det besluttes unntak i form av utsatt

iverksetting. Ekomloven fastsetter i § 11-6 fjerde ledd at det er Samferdselsdepartementet som skal fatte beslutninger etter forvaltningsloven § 42.

Lovgrunnen for forvaltningens adgang til å gi utsatt iverksetting er hensynet til rettssikkerheten, herunder risikoen for at klageinstansens vedtak kan bli umulig, vanskelig eller kostbart å gjennomføre. Avgjørelsen av spørsmålet om utsatt iverksetting er underlagt forvaltningens frie skjønn. Vurderingen knytter seg til betydningen av at vedtaket iverksettes straks. Sentralt i vurderingen står konsekvensen for de impliserte parter. Det må foretas en interesseavveining mellom på den ene siden den byrde Telio påføres og på den andre siden hensynet til tredjeparter og offentlige interesser av å gjennomføre vedtaket. Sakens art, særlig muligheten for reversibilitet, vil også være viktig i vurderingen. Videre vil en foreløpig vurdering av klagen kunne være et moment. Det er mindre aktuelt å gi utsatt iverksetting dersom det på forhånd er klart at det påklagede vedtak vil bli opprettholdt, og motsatt.

3.2 Økonomiske virkninger for tilbyderne

Telio legger i sin klage fram tall som viser trafikkstrømmer mellom Telio og Telenor for juli, august og september 2006. Dersom Telios priser i disse månedene var identiske med Telenors, ville Telio fått mellom [redacted] kroner mindre i termineringsinntekter for disse månedene. For perioden fra 1. mai og til klagesaken endelig blir avgjort antas dette å utgjøre mellom [redacted] kroner, avhengig av trafikkutvikling, i mulig tapt inntekt for Telio.

Det er i disse beregningene ikke tatt hensyn til at Telenor gir reduserte priser for tilknytningsproduktene ved like termineringspriser. Telenor opplyser at dette per i dag ville betydd i underkant av [redacted] kroner per måned i reduserte kostnader for Telios vedkommende.

Telenor og de andre aktørene får tilsvarende lavere termineringskostnader hos Telio. Fordelingen aktørene imellom er uklar, da mye trafikk til Telio går i transitt gjennom Telenors nett. Dersom man antar at 60 % av trafikken til Telio er generert i et av Telenors nett (fast-, mobil- eller bredbåndstelefoninett), vil Telenors kostnader reduseres med mellom [redacted] kroner hver måned når vedtaket iverksettes, reduserte inntekter fra tilknytningsproduktene tatt i betraktning. De andre tilbyderne som sender trafikk til Telio vil samlet få reduserte kostnader på mellom [redacted] kroner hver måned.

3.3 Interesseavveining

Innledningsvis kan det konstanteres at iverksettelse av vedtaket før klagen er avgjort vil kunne innebære et økonomisk tap for Telio, jf. pkt 3.2. Dette er imidlertid ikke i seg selv nok til å kunne begrunne utsatt iverksetting. Et slikt tap må vurderes mot konsekvenser for andre parter og de overordnede samfunnsmessige konsekvenser som en utsettelse vil gi.

Telio hevder at det regnskapsmessige grunnlaget for prisen viser at de går med underskudd, og at dette i realiteten innebærer at prisen skulle vært høyere enn den er i dag. Dersom Telios anførsler er riktige, noe departementet vil vurdere i klagebehandlingen, vil konsekvensene av å ikke gi utsatt iverksetting være svært negative for Telio, og kan videre få markedsmessige konsekvenser ved at Telios konkurranseevne kan svekkes. Dette peker i retning av å gi utsatt iverksetting.

Når det gjelder virkningene for sluttbrukerne må Telenor, som er pålagt ikke-diskrimineringskrav, endre egne sluttbrukerpriser i tråd med termineringsprisene til andre tilbydere¹. Andre aktører er ikke pålagt plikt til ikke-diskriminering, og det er derfor uvisst om andre små tilbydere i dette markedet vil redusere sine sluttbrukerpriser for å ringe Telio-kunder. Dersom man antar at 60 % av trafikken til Telio er generert i Telenors nett, betyr det at de fleste kundene som ringer Telio vil få sluttbrukerprisen redusert. Dette taler isolert sett mot usatt iverksetting av vedtaket.

Telio hevder å stå for mellom 0 og 1 % av den samlede omsetning på terminering i fastnettet i Norge. Den antatte reguleringen vil redusere denne markedsandelen med omlag 50 % siden prisen halveres. Selv om noen sluttbrukerpriser kan antas å reduseres i markedet, vil det forholdsmessig sett ikke være av stor betydning for samfunnet totalt. På bakgrunn av dette må det kunne antas at umiddelbar iverksetting av vedtaket ikke vil være av stor samfunnsmessig betydning.

En interesseavveining mellom Telios interesser og interessene til samfunnet og andre parter går etter departementets oppfatning, i retning av at vedtaket gis utsatt iverksetting.

3.4 Reversibilitet

Det anføres videre fra Telios side at det ikke vil være mulig å reversere prisreduksjon på terminering.

Telio anfører i den forbindelse at det vil være et betydelig arbeid forbundet med at samtlige tilbydere skal endre sine prislister mv., noe som også vil være kostbart. Departementet ser at det på denne bakgrunn kan være samfunnsøkonomisk ugunstig dersom utsatt iverksetting ikke gis og vedtaket senere blir opphevet eller endret. Dette er etter Samferdselsdepartementets mening et argument for utsatt iverksetting.

Departementet er videre enig i Telios anførsel om at utslag i markedet av en redusert sluttbrukerpris kan være vanskelig for tilbydere å reversere dersom vedtaket settes i verk og senere oppheves eller endres, da hyppige prissvingninger kan oppfattes negativt i markedet. Som departementet tidligere har uttalt² er hensynet til manglende muligheter for gjenoppretting av sluttbrukerpris et sterkt hensyn som taler for utsatt iverksetting. På den annen side kan det imidlertid ikke ses bort fra at redusert sluttbrukerpris kan gi utslag i økt trafikkvolum, noe som tilsier at tapet Telio får ved å redusere prisene sine kan oppveies noe av økt trafikk til deres nett.

Det anføres også fra Telios side at etterregning mellom tilbyderne vil bli et problem, dersom vedtaket settes i verk 1. mai og det senere viser seg at vedtaket er ugyldig. Samferdselsdepartementet kan ikke se at dette er tilfellet, da alle relevante trafikkdata er

¹ Vedtak marked 1-6: <http://www.npt.no/iKnowBase/Content/Vedtak%201-6%2021.04.2006.pdf?documentID=48360>

² Beslutning 27. oktober 2005 om utsatt iverksetting av Post- og teletilsynets vedtak 190905 tilknyttet marked 16 – NetCom AS: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/sd/red/2002/0038/ddd/pdfv/261752-netcom_271005.pdf

lagret og tilgjengelige. Den største utfordringen vil være for Telenor som bedriver kaskadefakturering mellom tilbyderne i dette markedet.

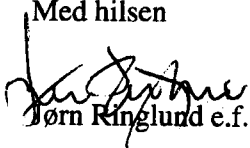
3.5 Foreløpig vurdering av vedtaket

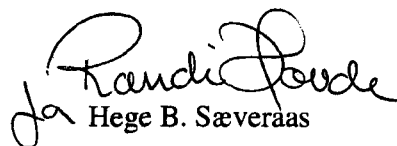
Et tungtveiende argument for om utsatt iverksetting skal gis eller ikke, vil videre være om det kan antas at det påklagede vedtaket vil bli opprettholdt eller ikke. Dersom det på forhånd er klart at det påklagede vedtaket vil bli opprettholdt, er det lite aktuelt å gi utsatt iverksettelse. Sakens kompleksitet gjør imidlertid at spørsmålet om sannsynligheten for at vedtaket opprettholdes er vanskelig å ta stilling til innenfor en så kort tidsramme som her er til rådighet. Det er derfor ikke mulig nå å forutsi utfallet av klagebehandlingen, og dette kan således ikke utgjøre en viktig del av vurderingen om utsatt iverksetting i denne saken.

4 Beslutning

Samferdselsdepartementet finner etter en samlet avveining av ovennevnte hensyn at Telios anmodning om utsatt iverksetting av Post- og teletilsynets vedtak om at Telio skal bringe sine termineringspriser ned på samme nivå som Telenor innen 1. mai 2007, blir å etterkomme inntil klagesaken er avgjort.

Med hilsen


Tørn Ringlund e.f.


Hege B. Sæveraas

Kopi til:

Post- og teletilsynet
Telenor ASA