



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Tele2 Norge AS
Brynsengfarete 6B
0667 OSLO

Deres ref

Vår ref
07/1156- MAT

Dato
03.09.2007

Klage på vedtak fattet av PT 080507 i marked for terminering av tale i individuelle, offentlige kommunikasjonsnett - marked 16 - utsatt iverksetting

Det vises til brev fra Tele2 Norge AS (Tele2) datert 4. juni d.å. med klage over Post- og teletilsynets (PT) vedtak av 8. mai 2007 om prisregulering i markedet for terminering av tale i individuelle offentlige kommunikasjonsnett (marked 16), herunder begjæring om utsatt iverksetting av vedtakets pristaksbestemmelse. I dette brev fatter Samferdselsdepartementet beslutning i spørsmålet om utsatt iverksetting.

1 Post- og teletilsynets vedtak av 8. mai 2007

PT pålegger i vedtaket Tele2 å fastsette priser for terminering av tale i tråd med følgende pristakregulering som angir maksimalpriser pr. minutt (eks. mva):

01.10.07 – 30.06.08: kr 1,00

01.07.08 – 30.06.09: kr 0,85

Prisen skal settes ned fra Tele2's nåværende prisnivå på kr 1,155. Vedtaket og de tilhørende forpliktelser trer i kraft umiddelbart. Plikten til prisreduksjon inntreer 1. oktober 2007. Hva gjelder det nærmere innhold av og begrunnelse for ovennevnte forpliktelser, henvises det til vedtaket.

2 Klage og anmodning om utsatt iverksetting

Tele2 har ved brev datert 4. juni 2007 påklaget PTs vedtak av 8. mai 2007 om prisregulering i markedet for terminering av tale i individuelle offentlige kommunikasjonsnett (marked 16). Tele2 har begjært utsatt iverksetting knyttet til prisreguleringen.

Tele2 har anført følgende argumenter som begrunnelse for at utsatt iverksetting må gis:

Tele2 anser det for sannsynlig på grunn av sakens kompleksitet, at departementet ikke har fattet endelig vedtak før det forutsatte iverksettelsestidspunktet 1. oktober 2007. Skulle

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:
Malin Tønseth
22 24 82 33

prisreguleringen av Tele2 begynne allerede 1. oktober 2007 uten at endelig vedtak fra SD foreligger, vil det etter Tele 2s oppfatning kunne virke som et disincentiv for Tele2s arbeid med å vurdere bygging av eget nett.

3 Kort om bakgrunnen for PTs vedtak

Ekomloven gjennomfører Norges forpliktelser på området for elektronisk kommunikasjon. Ekomlovens formål er å sikre *"brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon."*

Det følger av ekomloven at PT skal definere relevante markeder (jf. ekomloven § 3-2), utpeke tilbydere med 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). Utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling skal skje i samsvar med de retningslinjer og anbefalinger som er utarbeidet av EU-kommisjonen, samt retningslinjer for virkemiddelbruk nedfelt av European Regulators Group. Ekomloven § 9-3 fremsetter nærmere regler for en konsultasjonsprosedyre som skal bidra til å sikre den felleseuropeiske harmoniseringen også på enkeltvedtaksnivå. Se nærmere om ESAs tilbakemelding i denne saken nedenfor.

PT fattet 19. september 2005 første vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og ileggelse av særskilte forpliktelser i marked 16 der PT konkluderte med at aktørene Telenor ASA, NetCom as, Tele2 Norge AS og Teletopia Mobile Communications AS har sterk markedsstilling i marked 16. Disse aktørene ble videre ilagt en rekke forpliktelser. Tele2 ble ilagt plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering i Tele2s virtuelle mobilnett samt plikt til offentliggjøring og standardtilbud.

Blant annet på bakgrunn av innspill fra Samferdselsdepartementet, ESA og Konkurransetilsynet, har PT siden begynnelsen av 2006 gjennomført en ny analyse av markedene for terminering av tale i individuelle, offentlige mobilkommunikasjonsnett og utarbeidet en kostnadsmodell basert på LRIC.

PT fattet 8. mai 2007 nytt vedtak i marked 16. PT pålegger i dette vedtaket blant annet pristaksforpliktelser på NetCom, Telenor og Tele 2. Telenor pålegges pristaksforpliktelse på kr 0,60 i perioden 1. oktober 2007 til 30. juni 2009, samt på kr 0,50 fra 1. juli 2009 til 30. juni 2010 og 0,45 fra 1. juli 2010 til 31. desember 2010. NetCom pålegges pristaksforpliktelse på kr 0,70 fra 1. oktober 2007 til 30. juni 2008, samt på kr 0,60 fra 1. juli 2008. Pristaket til NetCom settes videre til kr 0,50 fra 1. juli 2009 og til 0,45 i perioden 1. juli 2010 til 31. desember 2010. For Tele2s vedkommende fant PT det hensiktsmessig å fastlegge en to-trinns reguleringsperiode med pristak frem til 30. juni 2009, jf punkt 1 foran. PT ser behov for nærmere vurdering av hvorvidt det er grunnlag for at en effektiv termineringspris avviker fra netteierens termineringspris. Pristak-forpliktelsene til Tele2 er skjønnsmessig fastsatt til et nivå som etter PTs vurdering sannsynligvis ligger over det effektive nivået. (Med dette mener PT et langsiktig samfunnsøkonomisk riktig prisnivå.) PT har gitt uttrykk for at dette skal ses som en forsiktig oppstart på reduksjon av termineringsprisen ned mot et effektivt nivå. PT er av den oppfatning at den effektive prisen for Tele2 mest trolig vil gjenspeile vertsoperatørens kostnadsnivå.

ESA gav sine uttalelser 4. mai 2007 i brev til PT, jf. konsultasjonsprosedyren nedfelt i ekomloven § 9-3. ESA påpeker særlig følgende forhold av relevans for prisreguleringen i vedtaket: 1) Prisregulering bør i utgangspunktet være symmetrisk. En asymmetrisk regulering kan kun begrunnes dersom det er reelle forskjeller i de underliggende produksjonskostnadene 2) Det forhold at en MVNO har en mindre markedsandel kan bare i en avgrenset overgangsperiode begrunne en høyere termineringspris 3) ESA er enig med PT i at det fra 2009 bør foretas en ny vurdering av pristakreguleringen for Tele2.

4 Utsatt iverksetting – Vurdering

Rettslig utgangspunkt

Forvaltningslovens hovedregel er at vedtak trer i kraft på 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 fvl. § 42. Sentralt i vurderingen av om utsatt iverksetting skal gis, står konsekvensene for de impliserte parter. Det må foretas en interesseavveining mellom på den ene siden de byrder og forpliktelser Tele2 påføres og på den andre siden hensynet til tredjeparter og de offentlige interesser av å gjennomføre vedtaket. Det vil også være relevant å legge vekt på hva som må antas å bli utfallet av klagebehandlingen. Departementet viser for øvrig til at EFTAs overvåkningsorgan uttrykte bekymring over at tilbyderne får ta ”overpris” i en for lang tidsperiode, noe som støtter at man bør være tilbakeholden med å gi utsatt iverksetting i dette tilfellet.

Avgrensing av videre drøftelse

PT har som nevnt ovenfor lagt opp til en reduksjon av termineringsprisen i to trinn. Første prisnedsettelse skal skje fra 1. oktober 2007 og andre prisnedsettelse fra 1. juli 2008. Departementet tar sikte på å fatte vedtak i klagesaken i god tid før 1. juli 2008. Det vil derfor i det følgende kun bli tatt stilling til spørsmålet om utsatt iverksetting tilknyttet første prisnedsettelse. Dersom det ikke er fattet vedtak i saken senest innen 1. mai 2008, vil departementet av eget initiativ ta stilling til spørsmålet om eventuell utsatt iverksetting av andre trinn i reguleringsperioden (fra 1. juli 2008).

Økonomisk tap

Gjennom en trinnvis reduksjon av termineringsprisen for Tele2 har PT søkt å balansere effektivitetsgevinster og forbrukerhensyn i form av reduserte priser for sluttbruker, mot inntektstap og redusert lønnsomhet for Tele2. PT mener at den effektive prisen for terminering hos Tele2 neppe bør avvike vesentlig fra den effektive prisen for terminering hos den netteieren Tele2 er tilknyttet, fordi det hovedsakelig er de samme kostnadsdrivende nettressursene som anvendes.

De pålagte reduksjoner i termineringspris vil innebære at Tele2 må senke termineringsprisen med 15,5 øre innen 1. oktober 2007 og ytterligere med 15 øre innen 1. juli 2008. Samlet sett vil dette innebære en prisreduksjon på 30,5 øre, noe som må sies å være en betydelig reduksjon sett i forhold til dagens priser. Det vil likevel innebære en termineringspris som ligger langt over hva Tele2 betaler til Telenor for terminering i den eksisterende MVNO-avtalen. PT anslår at Tele2 som følge av prisreduksjonen vil få en årlig inntektsreduksjon på om lag 100 millioner kroner. PT vurderer videre at inntektstapet til en viss grad vil begrenses som følge av vesentlige besparelser på varekostnader som oppnås ved at PT har pålagt betydelige prisreduksjoner i termineringspris både for Telenor og NetCom. Den årlige nettoinntektsreduksjon anslås til om lag 50 millioner kroner.

Omfanget av den økonomiske effekten for Tele2 vil bl.a. avhenge av hvor raskt klagesaken blir avgjort, samt den maksimale termineringspris som eventuelt blir fastsatt for Telenor og NetCom etter klagebehandlingen. Også endringer i Tele2s kostnadsgrunnlag som følge av ny MVNO-avtale med NetCom vil ha betydning. Videre vil trafikkutviklingen samt eventuelle endringer i sluttbrukerprisene som følge av prisreduksjonen på terminering, ha betydning.

Innledningsvis konstaterer departementet at ikrafttreden av første prisnedsettelse fra 1. oktober 2007, vil innebære økonomiske konsekvenser for Tele2 i form av lavere inntekter i termineringsmarkedet. Selv om departementet er enig med PT i at det økonomiske tapet til Tele2 til en viss grad vil kunne oppveies av reduserte eksterne varekostnader, vil pristaksforpliktelsen ha en negativ effekt på Tele2s resultat. Basert på Tele2s egne opplysninger om ny MVNO-avtale med NetCom, legges det til grunn at den negative økonomiske effekten reduseres som følge av innsparinger knyttet til nye lavere MVNO-kostnader. Innsparingen reduseres i en overgangsperiode frem til 1. april 2008 som følge av at inngåelsen av ny MVNO-avtale, fører med seg en økt kostnad knyttet til migrering. Departementets foreløpige vurdering er at innsparingen som følge av den nye MVNO-avtalen, over tid vil utlignes og overstige økte kostnader i migreringsperioden. Tele2 vil samlet sett oppnå en reduksjon i varekostnader som vil redusere den negative økonomiske effekten av vedtaket.

Vektingen av dette hensynet påvirkes imidlertid av at det er tvilsomt om det oppstår et økonomisk tap som medfører at Tele 2 blir pålagt å selge terminering til underpris. Det vises her til PTs informasjon om at avstanden mellom termineringspris og tilgangspris for Tele2 er stor etter prisnedsettelse basert på første pristak. Dette støtter PTs vurdering av at pristaket inkluderer en betydelig sikkerhetsmargin mot at Tele2 på noen måte reguleres under kostnadene for terminering.

Andre virkninger for Tele2

Tele2 anfører at iverksetting av prisregulering fra 1. oktober 2007 uten at et endelig vedtak fra SD foreligger, vil kunne virke som et disincentiv for Tele2s arbeid med å vurdere bygging av et eget mobilnett. Departementet har merket seg dette synspunktet, men mener er at prisregulering like gjerne kan virke som et incentiv til bygging av eget mobilnett som følge av at PT har varslet revurdering av prisreguleringen dersom Tele2 skulle etablere seg som MNO. Omvendt ser departementet at dette moment har stor betydning for spørsmålet om det sannsynlige utfallet av en eventuell klagesak dersom Tele2 på tidspunktet for vedtaket skulle ha etablert seg som MNO. Dette taler til fordel for Tele2s anmodning om utsatt iverksetting. De foreliggende opplysninger om Tele2s planer for utbygging vurderes imidlertid som såpass usikre (særlig sett i forhold til Tele2s tidligere planer om å etablere seg som MNO), at departementet ikke finner at dette hensynet bør tillegges avgjørende betydning. Det kan imidlertid nevnes at departementet vurderer muligheten for gjenoppretting av prisene som eventuell følge av at prisreguleringen av Tele2 trekkes tilbake dersom Tele2 etablerer seg som MNO etter 1. oktober 2007, på tilsvarende måte som under drøftelsen av hensynet til gjenoppretting nedenfor.

Irreversibilitet

Irreversible skadevirkninger for Tele2 er relevant for vurderingen av utsatt iverksetting. I utgangspunktet antas det at reduserte termineringspriser kan føre til at brukerne får reduserte telefonregninger. Sannsynligheten for lavere sluttbrukerpriser er antakelig størst for samtaler fra fastnett til mobil. Utslag i markedet som resulterer i redusert sluttbrukerpris har tidligere

vært antatt å være vanskelig for tilbyderne å reversere. I praksis har det imidlertid vist seg at der en tilbyder har hatt høy termineringspris, har andre tilbydere som terminerer samtaler i dennes nett, justert ringeprisen oppover overfor egne kunder. Dette tilsier at det er mulig for tilbyderne å justere prisene oppover i tråd med termineringsprisene. Hensynet kan derfor ikke tillegges samme vekt som tidligere.

For samtaler mellom de ulike mobilnettene kan de regulerte tilbyderne velge å rebalansere sine sluttbrukerpriser for å kompensere deler av inntektsbortfallet på termineringssiden – en såkalt "waterbed-effekt". Dette vil kunne føre til at sluttbrukerprisene ikke settes ned som følge av reduserte termineringspriser i mobilnettene, før endelig vedtak foreligger. Dette får i så fall heller ikke avgjørende betydning for spørsmålet om utsatt iverksetting.

Dersom Telenor senker sine priser øre for øre i tråd med tidligere uttalelser, kan imidlertid Tele2 bli tvunget til å senke egne priser for å konkurrere. Dette vil i så fall kunne bety at det blir aktuelt å heve sluttbrukerprisene igjen dersom departementet i klagevedtaket skulle komme til at Tele2s termineringspris ikke bør settes ned til kr 1,00. Til dette kommer at det må antas å være uheldig for konkurransesituasjonen å skulle sette prisene opp igjen etter først å ha satt de ned. Totalt sett anser departementet dette hensynet i denne konkrete saken til å veie svakt i favør av å gi utsatt iverksetting.

Private parters interesser

Når det gjelder de positive virkningene for sluttbrukerne som følge av at prisreduksjonene iverksettes fra 1. oktober 2007, så vil utgangspunktet være at reduserte termineringspriser kan føre til at brukerne får reduserte telefonregninger. Sannsynligheten for lavere sluttbrukerpriser er som nevnt antakelig størst for samtaler fra fastnett til mobil. PT legger til grunn at vedtaket har til effekt at sluttbrukerprisene for å ringe fra fastnett til mobil over tid vil gå ned, slik at Telenor ikke vil sitte igjen med ekstra profitt knyttet til lavere varekost. Telenor har også gitt uttrykk for det samme i sin klage til vedtaket (side 3): "*Telenor vil videreføre reduserte termineringspriser til sluttkundene i form av lavere ringepriser, noe som vil føre til lavere priser for et stort antall kunder.*" Interessen til sluttbrukerne i dette marked taler mot at det gis utsatt iverksetting.

Foreløpig vurdering av klagesaken hva gjelder første prisnedsettelse

Det er lite aktuelt å gi utsatt iverksetting dersom det på forhånd er klart at det påklagede vedtak vil bli opprettholdt. Spørsmålet om sannsynligheten for at vedtaket vil bli opprettholdt, er vanskelig å ta stilling til innenfor en så vidt kort tidsramme som her er til rådighet. Foreløpig gjøres følgende betraktninger:

PT har lagt til grunn at den effektive pris for en MVNO vil gjenspeile vertsoperatørens kostnader, og at det for Tele2s tilfelle vil være Telenors beregnede LRIC-kostnad. Tele2 har siden vedtaket inngått ny MVNO-avtale med Netcom som fører til en lavere MVNO-kostnad. PT har valgt en pristakregulering for Tele2 som ligger godt over både LRIC-kostnaden og MVNO-kostnaden for Telenor og NetCom, og mener at det er en rimelig sikkerhetsmargin i relasjon til å nå en kostnadseffektiv termineringspris. PT har i sin oversendelse av vedtak i marked 16 varslet at tilsynet i løpet av reguleringsperioden for Tele2 vil innhente mer informasjon knyttet til kostnadsgrunnlaget for Tele2 og fatte nytt vedtak om pristakregulering for Tele2 før utgangen av reguleringsperioden. Målet er en regulering ned mot et effektivt nivå som altså ikke vil nås i denne omgangen.

ESA har i sine kommentarer til PTs utkast til vedtak gitt uttrykk for at det forhold at en MVNO har en mindre markedsandel bare i en avgrenset overgangsperiode kan begrunne en høyere termineringspris. Tele2 har vært etablert i markedet som MVNO-tilbyder i over tre år og har siden PT fattet vedtak 19. september 2005 økt sin markedsandel fra ca. 4,5 % til ca. 8 % ved utgangen av 2006.

Departementet anser dette for momenter som taler imot utsatt iverksetting.

Offentlige interesser

I vurderingen av spørsmålet om utsatt iverksetting, skal det også ses hen til offentlige interesser samt hensynet til berørte tredjeparter. Målene om effektivitet og forbrukerhensyn tilsier at termineringsprisen bør være kostnadsorientert, og skal ned på et langsiktig riktig prisnivå. Disse offentlige hensyn taler for at vedtaket ikke gis utsatt iverksetting.

5 Beslutning

Samferdselsdepartementet finner etter en samlet avveining av ovennevnte hensyn ikke grunnlag for å etterkomme Tele2s anmodning om utsatt iverksetting for så vidt gjelder første pristak for Tele2s termineringspris inntil departementet har tatt stilling til klagen i marked 16, jf. fvl. § 42.

Med hilsen



Jørn Ringlund e.f.



Christina Christensen

Kopi til:

NetCom AS
Post- og teletilsynet
Telenor ASA