



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Telenor ASA

Snarøyveien 30
1331 FORNEBU

Deres ref

Vår ref
08/884- MAT

Dato
28.05.2008

Klage på Post- og teletilsynets vedtak av 080408 vedr. termineringspriser for fasttelefoni, marked 9 - utsatt iverksetting

Det vises til brev 29. april 2008 fra Telenor ASA (Telenor) med klage over Post- og teletilsynets (PT) vedtak av 8. april 2008 (vedrørende ytterligere forpliktelser for tilbydere av terminering av tale i fastnett) og anmodning om utsatt iverksetting.

1 Innledning

Post- og teletilsynet fattet vedtak 8. april 2008 (vedtaket) om ytterligere forpliktelser overfor tilbydere av terminering av tale i fastnett (marked 9). Telenor er i tidligere i vedtak 24. mars 2006 (SMP-vedtaket) utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for terminering i fastnett, og er pålagt en plikt til å ha kostnadsorienterte priser. I vedtaket pålegges Telenor med hjemmel i ekomloven § 4-2, 2. ledd en plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om avtale om kjøp av terminering av taletrafikk fra andre tilbydere av offentlig telefonsjenerne, herunder kjøp av nødvendige tilknytningsprodukter.

Telenor har påklaget vedtaket i brev 29. april 2008 for så vidt gjelder den del av vedtaket som pålegger plikt til å kjøpe terminering fra uregulerte tilbydere.

2 Utsatt iverksetting - Telenors anførsler

Telenor ber om at vedtaket gis utsatt iverksetting. Telenor anfører at konsekvensene for de impliserte partene må stå sentralt i vurderingen av om et vedtak skal gis utsatt iverksetting. Telenor viser til at umiddelbar iverksetting på den ene side vil innebære at det innføres et nytt regulatorisk regime som åpner for at nye tilbydere vil kunne ta en ekstrem overpris. Telenor viser også til konsekvensene for tilbyderne og særlig sluttbrukerne som vil tvinges til å betale ekstremt høye priser. Videre viser Telenor til at forutberegneligheten for nye tilbydere ikke vil svekkes ved at vedtaket gis utsatt iverksetting fordi samtrafikkavtaler er blitt inngått mellom tilbydere i en årrekke selv uten eksplisitt kjøpsplikt. Endelig anfører Telenor at hvis det inngås avtaler mellom regulerte og uregulerte tilbydere i tiden frem til endelig avgjørelse i saken vil

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

konsekvensene kunne være uoprettelige fordi Telenor risikerer å måtte betale ekstreme priser uten mulighet for å sikre seg rett til tilbakebetaling dersom klagen vinner frem.

3 Utsatt iverksetting - Departementets vurdering

3.1 Rettslig utgangspunkt

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. Vurderingen av spørsmålet om utsatt iverksetting er underlagt forvaltningens frie skjønn og 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 Telenor 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. Forvaltningsloven § 42 annet ledd setter krav til at avslag på anmodning om utsatt iverksetting skal begrunnes og gis samtidig med avslag.

3.2 Avgrensing av videre drøftelse

Telenor har som nevnt avgrenset sin klage til å gjelde den del av vedtaket som pålegger plikt til å kjøpe terminering fra uregulerte tilbydere. Spørsmålet om utsatt iverksetting avgrenses tilsvarende og i det følgende vurderes betydningen av at vedtaket iverksettes umiddelbart for den del av vedtaket som knytter seg til pålegg om kjøpsplikt overfor uregulerte tilbydere.

3.3 Økonomisk tap

Vedtaket avgrenser ikke kjøpsplikten overfor tilbydere som ennå ikke er ilagt prisforpliktelse. Post- og teletilsynet mener at kjøpsplikten må gjelde uansett hvilket prisforlangende den uregulerte tilbyderen har. Dette har tilsynet begrunnet med at dersom prisnivået gjøres til et vilkår for at kjøpsplikt skal inntreffe, vil dette etter Post- og teletilsynets syn i praksis medføre at den uregulerte tilbyderen underlegges prisregulering. I forbindelse med notifiseringen av vedtaket til EFTA Surveillance Authority (ESA) har ESA i sitt svar til Post- og teletilsynet påpekt den potensielle misbruksfare som følge av Telenor ikke nødvendigvis vil ha tilstrekkelig markedsrett i en forhandlingssituasjon til å forhindre urimelig høye priser fra uregulerte tilbydere.

Departementet ser at det er en potensiell misbruksfare knyttet til denne del av vedtaket og at det derfor er risiko for at Telenor lider et økonomisk tap i en kortere eller lengre periode dersom vedtaket ikke gis utsatt iverksetting. Dette forholdet taler isolert sett for å gi saken utsatt iverksetting.

3.4 Private parters interesser

Når det gjelder virkningene for sluttbrukerne som følge av at Telenor pålegges kjøpsplikt overfor ikke regulerte tilbydere, så har Telenor anført at sluttbrukerne vil kunne oppleve å måtte betale ekstremt høye priser som følge av høye priser hos uregulerte tilbydere. Høye sluttbrukerpriser taler isolert for utsatt iverksetting. Departementet ønsker å understreke at tapet som omtales under punkt 3.3, med stor grad av sannsynlighet vil overføres til sluttbrukerne slik at det må ventes høyere sluttbrukerpriser.

Når det gjelder virkningene for andre (ikke regulerte) tilbydere mener departementet at utsatt iverksetting nok kan komme til å skape mindre forutberegnelighet vedrørende inngåelse av nye samtrafikkavtaler, og at dette forholdet isolert taler mot utsatt iverksetting. Likevel legger departementet vekt på at Telenor hittil har vist vilje til å inngå samtrafikkavtaler med ikke-regulerte tilbydere også selv om disse har krevd en termineringspris som ligger noe høyere enn den prisen Telenor er pålagt å ta. Departementet mener derfor at dette hensynet ikke kan være tungtveiende i vurderingen av utsatt iverksetting.

3.5 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 regulatoriske virkemidler benyttes til å sikre at samtrafikkavtaler inngås også med ikke-regulerte tilbydere slik at man sikrer alle-til-alle-kommunikasjon i ethvert tilfelle og uten unødig opphold. Disse offentlige hensyn taler derfor isolert mot at vedtaket gis utsatt iverksetting. Departementet viser likevel til vurderingene ovenfor under pkt. 3.4, og mener at samme betraktning må kunne legges til grunn også her.

3.6 Irreversibilitet

Irreversible skadevirkninger for Telenor er viktig for vurderingen av utsatt iverksetting. Telenor skriver i sin anmodning at dersom det ikke gis utsatt iverksetting og det inngås avtaler mellom uregulerte og regulerte parter, kan det ha en uopprettelig effekt dersom Samferdselsdepartementet gir Telenor medhold i klagen. Departementet ser at det kan oppstå spørsmål om tolkning av vilkårene i samtrafikkavtaler som vil gjelde i en interimperiode frem til endelig vedtak foreligger, og er enig i at momentet isolert sett taler for utsatt iverksetting.

3.7 Foreløpig vurdering av klagesaken


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.

4 Beslutning

Samferdselsdepartementet finner etter en samlet avveining at Telenors anmodning om utsatt iverksetting av Post- og teletilsynets vedtak av 8. april 2008 når det gjelder den del av vedtaket som pålegger kjøpsplikt overfor ikke-regulerte tilbydere, blir å etterkomme inntil klagesaken er avgjort.

Med hilsen


Jørn Ringlunde f.


Malin Tønseth

Kopi til: Post- og teletilsynet