



**DET KONGELIGE  
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

NetCom AS

Postboks 4444 Nydalen  
0403 OSLO

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

Deres ref

Vår ref  
07/1299- MAT/LBA/RHO

Dato  
13.02.2008

**Klage på vedtak fattet av Post- og teletilsynets 080507 i marked for terminering av tale i individuelle, offentlige kommunikasjonsnett - marked 16**

Innholdsfortegnelse

1.	Bakgrunn.....	3
1.1	Post- og teletilsynets vedtak av 19. september 2005 – Marked 16 (1).....	3
1.2	PTs markedsanalyse av marked 16 og LRIC kostnadsmodell .....	3
1.3	Post- og teletilsynets vedtak av 8. mai 2007 – Marked 16 (2) .....	4
1.4	NetCom - anmodning om utsatt iverksetting .....	5
1.5	NetCom - begjæring om midlertidig forføyning .....	5
1.6	NetCom - klagen .....	6
2.	Regulatorisk rammeverk – kort om rettslig utgangspunkt.....	7
2.1	Ekomregelverket – kort om formål og systematikk .....	7
2.2	Ekomloven - § 4-9 pris- og regnskapsregulering .....	7
2.3	EØS-direktivpakken .....	8
3.	Prosessuelle forhold.....	8
3.1	Forskrift eller enkeltvedtak .....	8
3.2	Mangelfullt utredet grunnlag.....	10
4.	LRIC-modellen .....	11
4.1	Modellvalg og prosessen rundt utviklingen av den.....	11
4.1.1	Om valg av modell.....	11
4.1.2	Om prosessen med å utvikle modellen .....	12
4.1.3	Om endring av forutsetninger og input-data sent i prosessen.....	13
4.2	Forutsetninger i LRIC-modellen .....	14
4.2.1	Forutsetning om abonnementsstall .....	14
4.2.2	Forutsetning om mobilpenetrasjon .....	15
4.2.3	Forutsetning om MoU.....	16
4.2.4	Forutsetning om utvikling av markedsandeler.....	16
4.2.5	Forutsetning om befolkningsøkning .....	20
4.2.6	Forutsetning om dekning .....	20
4.2.7	Forutsetning om migrasjon til 3G.....	21

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

4.2.8	Forutsetning om celleradius.....	23
4.2.9	Forutsetning om ringetid.....	23
4.2.10	Forutsetning om talekvalitet.....	24
4.2.11	Forutsetning om IN-kostnader.....	25
4.2.12	Forutsetning om konkurrerende teknologier.....	25
4.2.13	Forutsetninger om kostnadstrender i modellen.....	26
4.2.14	Forutsetninger om økonomiske avskrivninger.....	27
4.2.15	Forutsetninger om nettverkseksternaliteter.....	28
4.2.16	Konklusjon vedrørende forutsetninger i LRIC-modellen.....	29
4.3	Ramsey-prising og tapstillegg.....	29
4.3.1	Ramsey-prising/metode for allokering av felleskostnader.....	29
4.3.2	Inkludering av tapstillegg.....	30
4.4	NERAs alternative beregninger.....	32
4.4.1	Post- og teletilsynets kommentarer til den første NERA-rapporten.....	33
4.4.2	Nye beregninger fra NERA.....	33
4.5	Ovums rapport.....	34
4.5.1	Post- og teletilsynets kommentarer.....	35
4.5.2	NetComs kommentarer.....	37
4.5.3	Telenors kommentarer.....	38
4.5.4	Tele2s kommentarer.....	39
4.5.5	Departementets vurdering.....	39
4.6	Vurdering av LRIC-modellen som sådan.....	42
5.	Symmetri.....	42
5.1	Anførsler vedrørende symmetri.....	42
5.2	Forholdet til formålsbestemmelsen i ekomloven.....	44
5.3	Departementets vurdering av symmetri.....	45
5.3.1	Finns det objektive kostnadsforskjeller utenfor NetComs kontroll?.....	45
5.3.2	Konstatert kostnadsforskjell.....	47
5.3.3	Målet om effektivitet i markedet.....	48
6.	Forholdsmessig bruk av modellresultat og konklusjon.....	49
6.1	Uforholdsmessighet og i strid med formålet?.....	49
6.1.1	Generelt om forholdsmessighet og ekomlovens formålsbestemmelse.....	50
6.1.2	Effekt for brukerne.....	51
6.1.3	Effekt på konkurransen.....	52
6.1.4	Effekt for NetCom.....	54
6.1.5	Om glidebanen.....	56
6.1.6	Konklusjon ad. forholdsmessighet.....	56
6.2	Bruk av modellresultat direkte i prisregulering.....	56
6.2.1	Sikkerhetsmargin.....	57
6.2.2	Bruken av LRIC-modellresultat i andre land.....	58
6.3	Kvalitetssikring av resultatet mot tidligere anvendt kostnadsmodell.....	59
6.4	Konklusjon.....	60
7.	Vedtak.....	61

## 1. Bakgrunn

NetCom har ved brev datert 4. juni 2007 påklaget Post- og teletilsynets vedtak av 8. mai 2007 om prisregulering i markedet for terminering av tale i individuelle offentlige kommunikasjonsnett (marked 16).

### 1.1 Post- og teletilsynets vedtak av 19. september 2005 – Marked 16 (1)

Post- og teletilsynet fattet 19. september 2005 første vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og ileggelse av særskilte forpliktelser i marked 16, der tilsynet konkluderte med at aktørene Telenor ASA, NetCom AS, Tele2 Norge AS og Teletopia Mobile Communications AS<sup>1</sup> har sterk markedsstilling i marked 16. Disse aktørene ble videre ilagt en rekke forpliktelser, herunder ble Telenor og NetCom ilagt pristaksforpliktelser basert på fullfordelte historiske kostnader, på termineringsprisene. Pristaksforpliktelsene ble påklaget av Telenor og NetCom. PTs vedtak om forpliktelser på Telenor ble stadfestet i klagevedtak av 20. april 2006. Telenors pristak ble som følge av dette satt til 68 øre fra 20. april 2006 og videre til 65 øre fra 1. juli 2006. Første trinn i den delen av tilsynets vedtak som pålegger pristaksforpliktelser for NetCom ble stadfestet i klagevedtaket. Trinn to i Post- og teletilsynets vedtak som påla pristaksforpliktelse på 83 øre fra 1. juli 2006 ble ikke stadfestet.

Departementet fastslo at det *basert på det tallgrunnlaget departementet på det daværende tidspunkt hadde til rådighet*, ikke med tilfredsstillende grad av sikkerhet kunne fastslå at maksimalprisen for NetCom burde settes til 83 øre. Departementet var imidlertid i tvil om innrapportert tall for allokert kapital i produktregnskapet for 2004, var for høy. NetComs pristak ble som følge av departementets vedtak satt til 91 øre fra 20. april 2006.

Tallene for allokert kapital synliggjør vanskene knyttet til prisregulering etter fullfordelte historiske kostnader. Se mer om dette under kapittel 4.1.1 nedenfor.

### 1.2 PTs markedsanalyse av marked 16 og LRIC kostnadsmodell

Blant annet på bakgrunn av innspill fra Samferdselsdepartementet, ESA og Konkurransetilsynet har Post- og teletilsynet 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 (Long Run Incremental Cost). Post- og teletilsynets varsel om vedtak basert på den nye markedsanalysen for marked 16 ble sendt på høring den 6. desember 2006 med frist for berørte til å gi uttalelser innen 22. januar 2007.

I varsel om vedtak konkluderte tilsynet med at aktørene Telenor ASA, NetCom as, Tele2 Norge AS, Teletopia AS og TDC Song AS har sterk markedsstilling i marked 16. Videre ble det varslet ileggelse av følgende forpliktelser:

- Telenor: Plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering i Telenors mobilnett samt pålegg om ikke-diskriminering, offentliggjøring og standardtilbud. Prisreguleringsforpliktelse i form av pristak 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

---

<sup>1</sup> I dag MTU-gruppen

fra 1. juli 2010 til 31. desember 2010 basert på LRIC metode for fastsettelse av kostnadsgrunnlaget.

- NetCom: Plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering i NetComs mobilnett samt pålegg om ikke-diskriminering, offentliggjøring og standardtilbud. Prisreguleringsforpliktelse i form av pristak på kr 0,70 i perioden 1. oktober 2007 til 30. juni 2008, kr 0,60 i perioden 1. juli 2008 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 basert på LRIC metode for fastsettelse av kostnadsgrunnlaget.
- Tele2: Plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering i Tele2s virtuelle mobilnett, samt pålegg om ikke-diskriminering, offentliggjøring og standardtilbud. Prisreguleringsforpliktelse i form av pristak på kr 1,00 i perioden 1. oktober 2007 til 30. juni 2008, kr 0,85 i perioden 1. juli 2008 til 30. juni 2009, samt på kr 0,75 fra 1. juli 2009 til 30. juni 2010 og 0,65 fra 1. juli 2010 til 31. desember 2010
- Teletopia: Plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering i Teletopias mobilnett samt pålegg om offentliggjøring og standardtilbud. Prisregulering i form av krav om rimelige priser.
- TDC Song: Plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samtrafikk i form av terminering i TDC Songs mobilnett samt pålegg om offentliggjøring og standardtilbud. Prisregulering i form av krav om rimelige priser.

De varslede pristakforpliktelsene til Telenor og NetCom er basert på LRIC-kostnadsmodellen. Pristakforpliktelsene til Tele2 er skjønsmessig fastsatt.

Høringssvar ble mottatt fra Konkurransetilsynet, Mobyson AS, NetCom as, TDC Song, Telenor ASA, Tele2 Norge AS og Ventelo Holding AS. Kommentarene ble vurdert og senere innarbeidet i utkast til vedtak om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 16) datert 4. april 2007 ("utkast til vedtak").

I utkast til vedtak opprettholdt Post- og teletilsynet konklusjonene gitt i varslet med hensyn til hvem som har sterk markedsstilling og langt på vei også hvilke forpliktelser disse skal ilegges. Når det gjelder Telenor og NetCom ble de varslede pristakforpliktelser opprettholdt mens PT for Tele2s vedkommende avkortet reguleringsperioden med pristak til 30. juni 2009.

Tilsynet sendte utkast til vedtak på høring til ESA 4. april 2007, jf. konsultasjonsprosedyren i ekomloven § 9-3. ESA ga sine kommentarer i brev til Post- og teletilsynet av 4. mai 2007. ESA påpeker særlig følgende forhold av relevans for prisreguleringen i vedtaket rettet mot NetCom: 1) Prisregulering bør i utgangspunktet være symmetrisk. En asymmetrisk regulering kan kun begrunnes dersom det er reelle forskjeller i de underliggende produksjonskostnadene. 2) ESA støtter tilsynets mål om å oppnå symmetriske priser for NetCom og Telenor i løpet av reguleringsperioden, men er bekymret for at selskapenes priser ikke settes ned til et effektivt nivå raskt nok. Se mer om ESAs rolle under pkt 2.

### **1.3 Post- og teletilsynets vedtak av 8. mai 2007 – Marked 16 (2)**

Post- og teletilsynet opprettholder i vedtak for marked 16 (2) datert 8. mai 2007 pristakforpliktelsene for NetCom omfattet av utkast til vedtak.

Tilsynet pålegger i vedtaket blant annet NetCom å fastsette priser for terminering av tale i tråd med følgende pristakregulering som angir maksimalpriser per minutt (eks. mva):

01.10.07 – 30.06.08: kr 0,70  
01.07.08 – 30.06.09: kr 0,60  
01.07.09 – 30.06.10: kr 0,50  
01.07.10 – 31.12.10: kr 0,45

Maksimalprisene er oppgitt i 2005- priser frem til 1. juli 2010. Maksimalprisene fra 1. juli 2010 vil bli justert for inflasjon. Post- og teletilsynet vil senest fire måneder før denne siste prisendringen komme med justeringsfaktoren.

Prisen skal settes ned fra NetComs prisnivå på kr 0,91. Vedtaket og de tilhørende forpliktelser trådte i kraft umiddelbart. For NetCom innebar dette en plikt til prisreduksjon ned til kr 0,70 fra 1. oktober 2007, og videre en trinnvis prisreduksjon ned mot sluttpris på kr. 0,45 fra 1. juli 2010. Hva gjelder det nærmere innhold av og begrunnelse for ovennevnte forpliktelser, vises det til vedtaket.

NetCom har ved brev datert 4. juni 2007 påklaget tilsynets vedtak av 8. mai 2007 om prisregulering i markedet for terminering av tale i individuelle offentlige kommunikasjonsnett (marked 16). Post- og teletilsynet oversendte NetComs klage til departementet ved brev 12. juli 2007 med innstilling om at NetComs klage ikke tas til følge.

#### **1.4 NetCom - anmodning om utsatt iverksetting**

NetCom anmodet i brev av 21. juni 2007 om utsatt iverksetting knyttet til prisreguleringen.

Samferdselsdepartementet besluttet 3. september 2007 å ikke innvilge utsatt iverksetting av vedtaket i marked 16 for så vidt gjelder pristak for NetComs termineringspris. Beslutningen om ikke å innvilge utsatt iverksetting gjaldt bare første prisnedsettelse (70 øre fra 1. oktober 2007).

#### **1.5 NetCom - begjæring om midlertidig forføyning**

Basert på departementets beslutning om ikke å gi utsatt iverksetting for første prisnedsettelse, innga NetCom begjæring om midlertidig forføyning ved prosesskrift 27. september 2007 til Oslo Byfogdembete. Selskapet nedla påstand om at Staten v/Samferdselsdepartementet skulle forbys å iverksette Statens vedtak om at NetComs termineringspris skulle settes ned til 70 øre inntil klagen fra NetCom er avgjort i sin helhet. Oslo Byfogdembete fattet 10. oktober 2007 kjennelse med slutning om at NetComs begjæring om midlertidig forføyning ikke ble tatt til følge. Kjennelsen ble ikke påkjært. Under de muntlige forhandlingene for domstolen i saken om midlertidig forføyning, kom det fra NetComs side frem enkelte til dels nye eller utdypende opplysninger i forhold til det som tidligere er anført overfor departementet i saken. Opplysningene vil ikke bli gjengitt her i sin helhet. I stedet vil departementet i det følgende på relevante steder vise til konkrete opplysninger fra domstolsforhandlingene om midlertidig forføyning i det omfang disse etter departementets syn, har betydning for behandlingen av NetComs klage over prisreguleringen i tilsynets vedtak.

## 1.6 NetCom - klagen

NetCom påklagde i brev 4. juni 2007 PTs vedtak for så vidt gjelder det fastsatte pristaket for NetComs termineringspris. NetCom anfører primært at selskapet pålegges en større prisreduksjon enn det er grunnlag for.

NetCom har vist til at ”selskapets egen gjennomgang av LRIC-modellen viser at NetComs kostnader ved å tilby terminering er nærmere 70 øre og ikke 45 øre slik det er lagt til grunn i vedtaket” (klagen, brev 4. juni 2007 s. 1 p.1.1.1, første kulepunkt-avsnitt). NetCom har i ettertid, blant annet i brev 25. september 2007, anført at selskapet ikke har tatt stilling til hva den riktige termineringskostnad for selskapet er og at nye beregninger som NERA har foretatt for NetCom viser at NetCom ikke vil bli gitt kostnadsdekning og rimelig avkastning for anvendt kapital ved en prisreduksjon til 70 øre.

NetCom hevder at ikke alle vilkårene for å pålegge prisregulering etter ekomloven § 4-9 er oppfylt. Selskapet har ikke bestridt at ekomloven på generelt grunnlag inneholder hjemmel for prisregulering som et av flere mulige virkemidler. NetCom har heller ikke bestridt å ha sterk markedsstilling som er et av vilkårene for å ta i bruk prisregulering som virkemiddel. Derimot har selskapet anført at reguleringen er uforholdsmessig og i strid med formålet. NetCom støtter denne anførselen på at selskapet svekkes uforholdsmessig hardt av prisedsettelsene, og at forbrukereffektene er mindre og mer tvetydige enn tilsynet legger til grunn. Videre anføres at overprisen NetCom påstås å ta er sterkt overdrevet og at LRIC-modellen uansett viser en kostnadsforskjell på 8 % mellom Telenor og NetCom, noe som tilsier asymmetri i prisreguleringen. Forholdsmessighetskravet tilsier også at prisbaner må utformes lineært, alternativt forholdsmessig ned mot respektive, effektive prisnivå.

Videre anføres at grunnlaget og behovet for prisreduksjon er mangelfullt utredet og at det ikke er grunnlag for en a priori-teori som tilsier at regulering er nødvendig for å unngå overprising. Pålegg om prisregulering er ikke et nødvendig virkemiddel ettersom det ikke er påvist et uforholdsmessig høyt prisnivå i det mobile termineringsmarkedet. Under forutsetning av at det er grunnlag og behov for regulering, er det uansett ikke grunnlag for så stor prisreduksjon fordi det i følge selskapet er feil i forutsetningene som LRIC-modellen bygger på. I tillegg er det ikke tatt høyde for et tapstillegg eller for et Ramsey-tillegg ved beregning av den endelige termineringsprisen, noe selskapet mener er nødvendig. Endelig har selskapet anført at vedtaket er ugyldig som følge av prosessuelle mangler.

Departementet vil i det følgende i noen grad følge inndelingen i klagen. Tilleggsopplysninger og anførsler som har kommet frem i etterkant av klagen, vil bli tatt inn og behandlet der det er relevant. Blant annet vises det til NetComs kommentar av 1. august 2007 til Post- og teletilsynets innstilling og NetComs kommentar av 17. september til rapport fra konsulentselskapet Ovum, der NetCom har gitt en utdypende fremstilling av selskapets anførsler.

I det følgende kapittel 2 vil departementet kort redegjøre for det regulatoriske rammeverket og det rettslige utgangspunktet som ligger til grunn for vedtaket om prisregulering. Anførselen om vedtakets ugyldighet som følge av prosessuelle mangler vil bli vurdert i kapittel 3. Prosessen rundt valg og utredning av modellen, herunder forutsetningene som ligger til grunn for modellen vil bli vurdert i kapittel 4. Forhold vedrørende symmetri vurderes i kapittel 5. Avslutningsvis inngår forhold vedrørende prisreguleringens forholdsmessighet og

formålsbetraktninger som en del av departementets avsluttende vurderinger og konklusjon i kapittel 6.

## **2. Regulatorisk rammeverk – kort om rettslig utgangspunkt**

### **2.1 Ekomregelverket – kort om formål og systematikk**

Formålet med reguleringen er nedfelt slik i lov om elektronisk kommunikasjon av 4. juli 2003 (ekomloven) § 1-1:

*”Lovens 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 Post- og teletilsynet skal definere relevante markeder (jf. ekomloven § 3-2), utpeke tilbydere med såkalt ”sterk markedsstilling” (jf. ekomloven § 3-3) for deretter å ilegge nærmere bestemte plikter for de tilbydere som er utpekt til å ha sterk markedsstilling (jf. ekomloven § 3-4). Prisregulering, jf § 4-9, er et av i alt 8 aktuelle virkemidler som bestemmelsen i § 3-4 viser til. § 3-4 tredje ledd presiserer at pliktene pålegges i det enkelte tilfellet. Det vises her til at det følger av merknaden til § 3-4 at ”Myndigheten skal velge den eller de særlige forpliktelser som er best egnet i det enkelte tilfellet.”

### **2.2 Ekomloven - § 4-9 pris- og regnskapsregulering**

Ekomloven § 4-9 om pris- og regnskapsregulering hjemler det mest inngripende sektorspesifikke virkemiddelet som myndigheten kan pålegge en tilbyder med sterk markedsstilling for å sikre bærekraftig konkurranse i ekommerket. § 4-9 angir to selvstendige vilkår for prisregulering. Det første vilkåret er at tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukerne i markedet ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå. Av merknaden til § 4-9 fremgår at med opprettholdelse av et uforholdsmessig høyt prisnivå, menes det at konkurranse ikke har bidratt til at prisene faller tilstrekkelig. Myndighetene kan her sammenligne prisnivå i tilsvarende markeder nasjonalt eller internasjonalt (benchmarking). Det andre vilkåret er at tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere. Av § 4-9 annet ledd fremgår det at myndigheten kan pålegge tilbyder bruk av bestemte metoder for prisregulering. Myndighetene skal i sin virkemiddelbruk også se hen til formålsbestemmelsen i ekomloven § 1-1 som blant annet fastslår at det skal legges til rette for bærekraftig konkurranse, samt stimuleres til næringsutvikling og innovasjon, jf ovenfor. Dette åpner for at myndighetene ved pålegg om prisregulering til kostnadsorientert pris kan innrømme tilbyderne en rimelig tilpasningsperiode med trappetrinnsregulering.

## 2.3 EØS-direktivpakken

I 2002 vedtok Den Europeiske Union ("EU") følgende fem nye direktiver: Rammedirektivet, Tilgangsdirektivet, Tillatelsesdirektivet, USO-direktivet og Kommunikasjonsverndirektivet. Nevnte direktiver ("direktivpakken") trådte i kraft for Norge fra 1. november 2004 da de ble tatt inn i EØS-avtalen. Direktivene utgjør EUs regulatoriske rammeverk for elektroniske kommunikasjonsnett og kommunikasjonstjenester. Direktivene er implementert i norsk rett gjennom ekomloven med tilhørende forskrifter, her særlig forskrift om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste av 16. februar 2004 ("ekomforskriften").

Det følger av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen at utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling skal skje i samsvar med de retningslinjer og anbefalinger som er utarbeidet av EU-kommisjonen, og senere vedtatt av EFTAs Overvåkningsorgan ("ESA"). Videre er det i European Regulators Group for electronic communications networks and services ("ERG") utarbeidet retningslinjer for virkemiddelbruk nedfelt i dokumentet "Common Position on the approach to Appropriate remedies in the new regulatory framework", som igjen er fulgt opp av Post- og teletilsynet i "Virkemiddeldokument" datert 14. oktober 2004.

Hovedformålet med direktivpakken og de underliggende retningslinjer og anbefalinger er å harmonisere ekomregelverket i Europa. Ekompakken legger opp til at en slik harmonisering ikke bare skal skje på regelverksnivå, men at også viktige enkeltvedtak skal harmoniseres på europeisk nivå. Prosedyren for enkeltvedtakskonsultasjon med ESA er nedfelt i ekomloven § 9-3, hvor det fremgår, at når enkeltvedtak etter blant annet § 3-4 vil kunne påvirke handelen mellom EØS-landene skal myndighetene sende begrunnet forslag til vedtak til ESA for kommentarer. Under særlige omstendigheter, der ESA er i alvorlig tvil om forslaget samsvar med EØS-retten, kan ESA kreve at forslaget trekkes tilbake (veto-rett). Dette gjelder ved utpekingen eller tilbaketrekking av tilbyder med sterk markedsstilling, eller definering av nye markeder. For pålegg av nærmere bestemte virkemidler (herunder prisregulering) har ESA en uttalelsesrett. Myndigheten skal så langt som mulig ta hensyn til ESAs merknader, og ESA skal notifiseres om vedtaket når dette er fattet. ESA har ingen formell rolle i forhold til klageavgjørelsene. Men siden konsultasjonsordningen er kommet i stand for å sikre harmonisering av ekomreguleringen innenfor Fellesskapet, er det neppe irrelevant for klageinstansen også å ta et visst hensyn til ESAs oppfatninger.

## 3. Prosessuelle forhold

### 3.1 Forskrift eller enkeltvedtak

Når det gjelder NetComs anførsel om at LRIC-modellen er uhjemlet fordi en slik prisreguleringsmodell forutsettes fastsatt ved forskrift og ikke ved enkeltvedtak, bemerker departementet innledningsvis at det fremgår av ekomloven § 4-9 annet ledd at "Myndigheten kan pålegge tilbyder etter første ledd bruk av bestemte metoder for prisregulering". Arbeidet med å fatte markedsvedtak etter ekomloven er i sin helhet delegert til Post- og teletilsynet, jf forskrift 881 av 4. juli 2003. Dette gjelder også markedsvedtak om prisforpliktelser etter § 4-9, første ledd. Videre inneholder bestemmelsen § 4-9 siste ledd en adgang til å gi forskrift om



pris- og regnskapsregulering. Kompetansen er tillagt departementet, men er hittil ikke tatt i bruk.

Departementet er av den oppfatning at det ligger innenfor vanlig lovfortolkningspraksis å tolke begrepet "pålegge" til å omfatte "enkeltvedtak" og at ordlyden av bestemmelsen i § 4-9, annet ledd derfor i seg selv ikke kan tas til uttrykk for at lovgiver har ment noe annet enn enkeltvedtak. Videre er departementet av den oppfatning at den særskilte forskriftshjemmelen i siste ledd indikerer at kompetansen til å pålegge prisregulering etter annet ledd er ment å omfatte enkeltvedtak. Departementet mener derfor at det ikke er tvilsomt at § 4-9 hjemler myndighetens kompetanse til å fatte enkeltvedtak med pålegg om prisregulering etter første ledd.

Når det gjelder hva som kan ligge til grunn for enkeltvedtaket etter § 4-9 annet ledd, viser departementet til merknaden til bestemmelsen<sup>2</sup> der det følger at LRIC metoden er en av flere aktuelle kalkylemodeller som kan legges til grunn for beregningen av prisene. Det fremgår av merknaden at *"Myndigheten kan i det enkelte tilfelle avgjøre hvilken kostnadsmodell som skal legges til grunn."* Departementet har ikke funnet holdepunkter for å mene at lovgiver med "legges til grunn for" har ment forskriftsfastsetting og ikke enkeltvedtak. Tvert i mot er departementet av den oppfatning at ordlyden *"i det enkelte tilfellet"* viser at lovgiver har ment at det skal tas hensyn til forholdene i den konkrete sak. Dette fordi det særlig innenfor dette området er hensiktsmessig med størst mulig fleksibilitet for å sikre at reguleringen er basert på reguleringsbehovet, at den fremmer bærekraftig konkurranse, samt maksimaliserer fordelene for forbruker. Bestemmelsen kan således ikke tolkes slik at den stiller krav til at kostnadsmodellen skal forskriftsfastsettes. Departementet anser det for tilstrekkelig at Post- og teletilsynet i det enkelte tilfellet avgjør hvilken kostnadsmodell som skal legges til grunn, og bygger det konkrete enkeltvedtak på dette.

Videre legger departementet vekt på at Post- og teletilsynets vedtak om prisregulering i marked 16 er rettet mot den enkelte tilbyder med sterk markedsstilling (SMP) og at vedtakets konkrete pålegg om maksimalpris er direkte rettet mot disse tilbydere, herunder NetCom. Et enkeltvedtak gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf forvaltningsloven § 2 bokstav b, mens en forskrift er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer jf. § 2 bokstav c. Bruken av LRIC-modellen i den foreliggende saken innebærer at nettene til de enkelte tilbydere modelleres og kalibreres til den faktiske utrulling av nettverkselementer med tilhørende kostnadsstruktur for hver av de regulerte tilbyderes nett. Dette innebærer at LRIC – modellen utarbeides og justeres slik at den passer med den faktiske nettstrukturen og tilhørende kostnader til hver av tilbyderne. Selv om modellen både for Telenor og NetCom inneholder den samme grunnstruktur, medfører de ulike dataene som er lagt inn for henholdsvis Telenor og NetCom at det er oppnådd to ulike og spesialtilpassede LRIC-modeller for disse to tilbyderne. I markedsvedtaket er NetCom pålagt konkrete pristak basert på en nedtrappingsmodell, mens markedsvedtaket inneholder andre konkrete pristak for henholdsvis Telenor og for Tele2. Pristaket for Telenor er basert på en LRIC-modell som er tilpasset Telenor mens Tele2 er pålagt prisregulering på et mer skjønnsmessig grunnlag.

---

<sup>2</sup> Ot. prp. nr 83 (2002-2003) s 106

Samferdselsdepartementet mener at Post- og teletilsynets vedtak om prisregulering av NetCom i marked 16, basert på en LRIC-modell tilpasset for NetCom, er et enkeltvedtak som gir NetCom direkte plikter. Pliktene er ulike de pliktene som pålegges øvrige regulerte tilbydere i markedet. Det legges til grunn at vedtaket verken gjelder eller er ment å gjelde rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer, selv om prisfastsettelsen kan sies å få en indirekte følge for tilbydere som kjøper terminering av NetCom. Departementet legger til grunn at prisregulering etter ekomloven kan skje ved enkeltvedtak og kan verken se at ekomloven eller bestemmelser i forvaltningsloven kan tas til inntekt for at prisregulering ved bruk av LRIC-modellen burde være fastsatt ved forskrift.

Departementet kan på dette grunnlag ikke konstatere saksbehandlingsfeil knyttet til prosessuelle formkrav. NetComs anførsel om vedtakets ugyldighet som følge av prosessuelle mangler fører ikke frem.

### **3.2 Mangelfullt utredet grunnlag**

NetCom anfører i klagen at prisreguleringen hviler på mangelfullt utredet grunnlag både når det gjelder grunnlaget for markedsanalysen og grunnlaget for valget av LRIC-modellen som metode. Departementet vurderer modellvalg og prosessen rundt utviklingen av den i kapittel 4.1. I dette kapitlet vil departementet vurdere NetComs innvendinger om at tilsynet har hatt et snevert og galt utgangspunkt for markedsanalysen.

Samferdselsdepartementet viser innledningsvis til ekomloven § 3-4, der det fremgår av 1. ledd at tilbyder med sterk markedsstilling *”skal pålegges en eller flere plikter”*. Prisregulering etter § 4-9 er et av virkemidlene som er relevant å pålegge.

Det vises videre til at det i ekomloven § 4-9 er angitt at tiltak kan pålegges *”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”*. Dette er to selvstendige vilkår, noe som medfører at det er tilstrekkelig om det ene er oppfylt. Tilbyders fastsetting av egen termineringspris gir tilbyder mulighet for å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå fordi termineringsmarkedet er et de facto monopolmarked<sup>3</sup>. Det første vilkåret er dermed oppfylt i det foreliggende tilfelle. Innledningsvis konkluderer departementet derfor med at NetCom har mulighet til å sette en for høy pris på termineringsmarkedet for mobil.

Departementet viser til at man i forrige vedtaksrunde indikerte at reguleringsmålet på lengre sikt burde være at prisene skal ned til et kostnadsorientert nivå. Departementet indikerte også at man var enig med tilsynet i at reguleringsmålet for tilsynet måtte være utvikling av en LRIC-modell<sup>4</sup>. På denne bakgrunn finner departementet at det må ha vært klart for NetCom at det var nødvendig med en ny markedsanalyse og at denne kunne resultere i ytterligere prisregulering. Ekomloven § 3-3 sier at grunnlaget for utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling skal være en markedsanalyse.

---

<sup>3</sup> Antagelsen om de facto monopol i mobiltermineringsmarkedet gitt at man har CPP (Calling Party Pays), legges til grunn i en rekke vitenskapelige bøker og artikler. Se blant annet Gans and King (2000) og Armstrong and Wright (2007). Markedandelene er 100 % og etableringshindringene er absolutte, det er videre svært redusert forhandlingsstyrke på etterspørselssiden.

<sup>4</sup> Vedtak 20. april 2006, side 18

NetCom har i sin klage ikke vist til konkrete punkter i markedsanalysen som etter selskapets oppfatning er mangelfullt utredet. Vedtaket i marked 16 baserer seg på konklusjoner fra markedsanalysen, og departementet viser til at tilbyderne har vært involvert i prosessen rundt markedsanalysen og at markedsvedtaket har vært igjennom høringsrunder både nasjonalt og gjennom notifikasjon til ESA

Samferdselsdepartementet mener at tilsynet har fulgt ekomloven hva gjelder gjennomføring av markedsanalyse og kan ikke se at prosessen rundt markedsanalysen har vært mangelfull.

I det følgende vil departementet vurdere om det påklagede vedtaket hviler på et forsvarlig utredet grunnlag og om det er basert på hensiktsmessige forutsetninger, hva gjelder valg av modell og utvikling av denne.

#### **4. LRIC-modellen**

##### **4.1 Modellvalg og prosessen rundt utviklingen av den**

NetCom har anført at reguleringen i marked 16 hviler på et mangelfullt utredet grunnlag og at feilaktige forutsetninger er lagt til grunn for LRIC-modellen. Spørsmålet i det videre er om forholdene ved utviklingen av LRIC-modellen som ligger til grunn for reguleringen eller vedtakets virkninger for NetCom samlet sett tilsier at selskapet bør innrømmes lengre gjennomføringsperiode for prisreduksjoner og/eller om maksimalprisen er satt for lavt i vedtaket.

###### **4.1.1 Om valg av modell**

Departementet legger til grunn at tilsynet ved håndhevelse av sin regulatoriske myndighet etter ekomloven kan ta i bruk ulike kostnadsmodeller for å nå frem til riktig prisregulering i markedet jf. ekomloven § 4-9 annet ledd. Det vises videre til at det følger av merknaden til § 4-9<sup>5</sup> at LRIC metoden er en av flere aktuelle kalkylemodeller som kan legges til grunn for beregningen av prisene. Se nærmere om dette under kapittel 2.2. Utgangspunktet er at prisreguleringsmodellen som velges skal være "egnet til å fremme bærekraftig konkurranse", samt "legge forholdene til rette for nasjonal og internasjonal utvikling i markedet", jf § 3-4 tredje ledd.

Frem til nå har kostnadsregnskap basert på fullfordelte historiske kostnader vært grunnlaget for å følge opp krav om kostnadsorientering. Post- og teletilsynet har imidlertid valgt å endre metode for beregning av kostnadsgrunnlaget til LRIC. Spørsmålet i det videre er om LRIC-modellen legger forholdene bedre til rette for å oppnå kravene i § 3-4 enn fullfordelte historiske kostnader.

Tilsynet så flere svakheter ved kostnadsregnskap basert på fullfordelte historiske kostnader, blant annet informasjonsasymmetrien i forholdet mellom tilbyderen og tilsynet, i kombinasjon med tilbyderens incentiver til å henføre mest mulig kostnader til det regulerte produktet. Tilsynet måtte dermed i stor grad stole på at kostnadsregnskapet som ble sendt inn var riktig, men siden tilbyderne satt inne med mer informasjon enn tilsynet vedrørende sine egne kostnader innebar metoden en lite effektiv informasjonsasymmetri. Alle disse elementene

---

<sup>5</sup> Ot. prp. nr 83 (2002-2003) s 106

svekket tallgrunnlaget man baserte reguleringen på. Post- og teletilsynet fant at LRIC ikke hadde disse svakhetene, blant annet fordi man legger langt mer informasjon til grunn for reguleringen ved at man anvender tilbyderens faktiske kostnader. I tillegg er reguleringen fremoverskuende. Tilsynet fikk innspill fra ESA, departementet og Konkurransetilsynet som alle vurderte at LRIC-metoden hadde langt flere fordeler enn ulemper. I tillegg er metoden anbefalt av EU og ERG/IRG og implementert i en rekke EU-land.

NetCom var tidligere i utgangspunktet positive til å ta i bruk en LRIC modell i stedet for å bruke historiske kostnadstall fra produktregnskapet. NetCom kommenterte den gamle reguleringsmetoden i sin klage på tilsynets vedtak av 19. september 2005 på følgende måte: *"Ifølge Post- og teletilsynets utgangspunkt er formålet med prisreguleringen å fremme en effektiv termineringspris, jf. vedtaket s. 42. Fremgangsmåten tilsynet har valgt samstemmer imidlertid ikke med dette uttalte formålet. I stedet for data hentet fra en LRIC-modell, benytter tilsynet NetComs produktregnskap som siktemål. Dette gir ikke data i samsvar med tilsynets formål, jf. høringen av prisreguleringsprinsipper av 28. januar kapittel 3"* (side 4, første kulepunkt).

På bakgrunn av erfaringen hittil med regulering av termineringspriser i mobilmarkedet, jf tidligere klagevedtak, finner departementet det sannsynlig at en prisregulering i marked 16 basert på en LRIC-modell som er fremoverskuende og som legger til grunn tilbyderens faktiske kostnader, vil gi en prisreguleringsmodell som er bedre "egnet til å fremme bærekraftig konkurranse", enn historiske fullfordelte kostnader basert på et produktregnskap med visse svakheter (informasjonsassymetri mv). Dette må også antas å gi myndigheten et bedre redskap for å legge til "rette for nasjonal utvikling i markedet". Når det gjelder tilrettelegging for internasjonal utvikling i markedet, herunder harmonisert virkemiddelbruk, viser departementet til at LRIC på europeisk basis er en anerkjent metode for utregning av termineringspriser i mobilmarkedet, jf blant annet ESAs merknader til bruken av LRIC modell i brev av 6. september 2005 til PT der ESA bemerker følgende: *"The Authority encourages NPT to apply a cost methodology which produces an efficient price for the mobile termination product, such as for example the LRIC modell referred to by NPT..."*.

Departementet konkluderer på denne bakgrunn med at valg av en LRIC-modell for regulering av NetComs termineringspris generelt ivaretar forutsetningene som er fastsatt i ekomloven på en hensiktsmessig og formålstjenlig måte.

Det som videre må vurderes er om den foreliggende LRIC modellen er utviklet og brukt forsvarlig i markedet i forhold til NetCom.

#### 4.1.2 Om prosessen med å utvikle modellen

LRIC-modellen er utviklet av konsulentselskapet Analysys i nært samarbeid med Post- og teletilsynet og markedsaktørene. PT gjennomførte høringsrunder underveis i prosessen med å utvikle modellen, og inviterte til møter med aktørene. Det ble utviklet to tilbyderspesifikke hybride LRIC-modeller som hver består av etterspørsel- og nettverksdata for et optimalisert nettverk i Norge, kalibrert med kostnadsdata fra Telenor og NetCom. Underveis i prosessen hadde tilbyderne informasjon om forutsetninger, input-data og selve modellverktøyet. LRIC-modellen ble oppdatert (etter innspill fra tilbyderne) tre ganger slik at den fjerde versjonen er den som ligger til grunn i reguleringen. Post- og teletilsynet fikk i tillegg professor Thore

Johnsen fra Norges Handelshøyskole til å beregne kapitalkostnaden for norske mobilselskaper (eng. wacc – nor. vak (vektet avkastning på kapital)).

Tilbyderne engasjerte konsulentselskaper som på vegne av tilbyderne gjorde endringer i modellen. NetCom engasjerte selskapet NERA. Se kapittel 4.4 for NERAs beregninger. NERA utarbeidet en rapport 5. februar 2007 om konsekvenser av enkelte endringer i Post- og teletilsynet og Analysys' LRIC-modell. Konsulentselskapet PriceWaterhouseCoopers (PwC) har jobbet på oppdrag for Telenor. De har vært involvert i arbeidet med LRIC-modellen siden 2006. I tillegg til konsulentselskapet NERA, har NetCom engasjert konsulentselskapet Oeconomica ved professor Espen Moen og professor Christian Riis. Oeconomica utarbeidet en rapport om inkludering av tapstillegg.

Konsulentselskapet Ovum har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet foretatt en uavhengig gjennomgang av Post- og teletilsynets LRIC-modell. Oppdraget var avgrenset til en gjennomgang av selve modellen, ikke bruken av den eller andre forhold som er tatt opp i klagerunden. På grunn av fristene for departementets klagesaksbehandling, ble rapporten utarbeidet innenfor en tidsramme på seks uker. Ovums rapport ble sendt til partene i klagesakene for uttalelse 27. august i år. Partene fikk sine respektive konsulentselskaper til å utarbeide rapporter som kommenterte Ovums rapport. For departementets vurderinger av NERAs og Ovums hovedrapporter, se under punktene 4.4 og 4.5. Senere er Ovum også bedt om å gi en uttalelse om rimeligheten av å inkludere ringetid i modellen, noe de gjorde i slutten av september 2007.

De endringene som er gjort i modellen på bakgrunn av innspill fra aktørene er grundig dokumentert i vedleggene som nettilbyderne har mottatt. Post- og teletilsynet skriver i sin oversendelse av klagen til departementet at *"PT ønsker å understreke at alle innspillene som nettverksoperatørene har kommet med har blitt grundig vurdert, også i de tilfellene hvor tilsynet har kommet til at det ikke er rimelig å gjøre endringer i modellen på bakgrunn av innspillene."*

Departementet viser også til konsulentselskapet Ovums kommentarer til prosessen i sin rapport: *"In Ovum's view, the NPT has followed a robust process throughout the LRIC modelling process. The process that has been followed appears to have provided a range of opportunities for operators and the broader industry to give its comments and feedback to the NPT on the proposed approach, as well as operator specific data. The process has also allowed operators to review the modelling results, with 4 updates to the LRIC model produced during the modelling process period."*

Departementet vurderer på bakgrunn av dette at prosessen rundt valg av modell, og utviklingen av den, har vært åpen og solid.

#### 4.1.3 Om endring av forutsetninger og input-data sent i prosessen

NetCom anfører i sin klage at prosessen bærer preg av å ville holde de beregnede prisene mest mulig konstant. NetCom skriver blant annet:

*«Det opprinnelige anslaget i modellen var mer konservativt enn anslaget som benyttes i den endelige versjonen av modellen, og endringen ble gjort samtidig med at modellen ble endret for å ta høyde for kommentarer fra operatørene. Dette understreker oppfatningen om at PT og Analysys har gjort endringer i modellen for å motvirke effekten av tilbakemeldinger fra*

operatørene, for at termineringsprisen som modellen beregner skal holdes så konstant som mulig.

*I vedlegg 2, punkt 4.1.5, skriver PT at årsaken til endringen var at grunnlaget i versjon 3 av modellen var feil, dvs. anslaget som opprinnelig ble benyttet i modellen var utdatert. Dersom dette er den riktige forklaringen, vil NetCom nok en gang hevde at vi mener det er en betydelig svakhet ved prosessen ved å utvikle modellen at feil med så stort utslag for resultatet oppdages så sent i prosessen. Dette understreker igjen at det er betydelig usikkerhet knyttet til det resultatet som modellen kalkulerer.* (departementets understrekning)

Samferdselsdepartementet kan ikke se at det er noe i denne prosessen som skulle tilsi at Post- og teletilsynet har tatt strategiske hensyn for å bringe resultatene i LRIC-modellen så lavt som mulig. Departementet viser til at det opprinnelige anslaget var riktig, men ble utdatert underveis i prosessen med å utvikle modellen. Det er uheldig at det tok lang tid før det blir rettet i modellen. Dersom målet er en god modell, må imidlertid alle feil rettes uansett på hvilket tidspunkt de oppdages.

I sitt brev 17. september sier NetCom blant annet at «... det utad har virket som om reguleringsutfallet hele tiden har vært forhåndsbestemt...» og at «... Ovum langt på vei støtter NetCom i synet på at modellen nærmest har vært et bestillingsverk for å oppnå symmetriske priser.»

Departementet har klare indikasjoner på at tilsynet måtte kontrollere resultatene modellen ga i flere runder, før de var sikre på at kostnadene til NetCom og Telenor var så vidt like som modellen viste. Etter innspill om for eksempel input data fra NetCom og Telenor reviderte tilsynet modellen flere ganger.

Departementet finner ikke at det er grunn til å anta at Post- og teletilsynet har konkludert med hensyn til reguleringen før modellresultatene forelå.

## **4.2 Forutsetninger i LRIC-modellen**

### 4.2.1 Forutsetning om abonnementstall

NetCom viser til (klagen s. 42) at de gjentatte ganger har påpekt at tall for trafikkvolum er feil for 2005. Selv om tallene i siste versjon av modellen er korrigert, er det fortsatt et avvik.

Post- og teletilsynet skriver i sin oversendelse av klagen at metoden som er brukt for å allokere tjenestetilbydernes trafikkvolum, det vil si hvordan nettilbyderens volum avhenger av hvilket nett tjenestetilbyder er tilknyttet, gir et resultat som er svært nær det NetCom har oppgitt. En endring slik NetCom ønsker vil påvirke resultatet med kun 0,004%. Dette anses ikke som betydelig nok til å endre modelleringen.

NetCom viser i sitt brev 1. august 2007 til at feil tall ikke skal legges inn i modellen. Etter selskapets oppfatning skal det alltid benyttes korrekte tall.

Samferdselsdepartementet er av den oppfatning at i den grad det foreligger kvalitetssikrede tall, skal det en svært god begrunnelse til for ikke å bruke disse i en tilbyderspesifikk modell. Post- og teletilsynet har i andre sammenhenger lagt vekt på å bruke netteierens egne tall der

disse foreligger, og departementet forstår derfor NetComs anførsel på dette punktet. Departementet har imidlertid brukt på det rene at tilsynet benyttet metoden i 2005 (da modellen ble utviklet) for å kunne estimere det totale trafikkvolum i NetComs nettverk i 2006. Siden resultatet har blitt svært likt NetComs reelle tall og har tilnærmet ingen effekt på modellresultatet, mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å endre på den valgte metoden.

Post- og teletilsynet har i ettertid bedt Analysys om å se nærmere på hvilke effekter avvikene i NetComs abonneringer har på resultatet. Analysys har vurdert konsekvensene av å bruke NetComs tall for 2006 direkte. Konsekvensene er en marginal oppjustering av LRIC-resultatet for 2010 fra 0,45202 NOK til 0,45204 NOK. En slik oppjustering er etter departementets syn så liten at den ikke vil påvirke styringsmålet for glidebanen på 45 øre i 2010.

Departementet mener at metoden tilsynet anvendte kan legges til grunn i vedtaket.

#### 4.2.2 Forutsetning om mobilpenetrasjon

Post- og teletilsynet legger i LRIC-modellen til grunn en antagelse om at Norge vil ha en mobilpenetrasjonsrate på 115 % på lang sikt. NetCom mener det benyttes uriktige anslag for mobilpenetrasjon (side 42 i klagen). NetCom mener at tallene bør justeres for doble mobilabonneringer og maskin til maskin-abonneringer, eventuelt rene dataabonneringer. Et riktig tall for reell mobilutbredelse vil da ligge på om lag 91 % iht. Post- og teletilsynets statistikk for første halvår 2006.

Post- og teletilsynet skriver i sin oversending av klagen at de fortsatt mener 115 % mobilpenetrasjon på lang sikt er et konservativt anslag. Tilsynet tror videre at effekten av inaktive SIM-kort vil være størst for nye aktør(er) i markedet og ikke etablerte nettverksoperatører. De mener videre at NERA har valgt en feil metode for en nedjustering til 113 % på lang sikt ved ikke å ta hensyn til kurvens s-form<sup>6</sup>. Resultatet av dette blir en uforholdsmessig oppjustering av LRIC-resultatet. NERA har i sin siste rapport justert sine beregninger slik at de hensyntar kurvens s-form. Dette reduserte resultatet med NOK 0,001.

Samferdselsdepartementet mener at det for sluttresultatet vil være av liten betydning hvilke tall for mobilpenetrasjon som benyttes, så lenge trafikk tallene reflekterer penetrasjonstallet som er brukt. Dersom penetrasjonsraten nedjusteres som NetCom anfører at den skal, vil dette kun gi utslag i høyere gjennomsnittlig bruk, eventuelt høyere vekst i antall ringeminutter per abonnement. For LRIC-modellen vil det i praksis bety en oppjustering på et sted, og en nedjustering et annet sted. Totalt sett vil det være indifferent. Departementet finner derfor at Post- og teletilsynets bruk av full mobilpenetrasjon og trafikk tall er konsistent i denne modellen.

Mobilpenetrasjonen i det norske markedet var på 111 % 1. halvår 2007 (Det norske ekomarkedet 1. halvår 2007 fra Post- og teletilsynet). I 2006 var raten 107,7 %, noe som indikerer en stigning i mobilpenetrasjonen i Norge. Tall fra Informas *Mobile Communications Europe* for juli i år viser at det er flere land som har høyere mobilpenetrasjon enn det Post- og teletilsynet forutsetter som langsiktig trend i modellen. Sverige har for eksempel allerede

---

<sup>6</sup> Antagelse om hvordan mobilpenetrasjonsraten utvikler seg over tid. Det antas en startfase med lav vekst, en mellomperiode med sterk vekst og en slutfase med lav vekst. Denne utviklingen skaper en s-form på kurven.

117,2 % mobilpenetrasjon. Andre land som overstiger 115 % er Italia, Storbritannia, Hellas, Kypros, Luxemburg, Tsjekkia, Bulgaria, Litauen og Estland. Danmark og Finland ligger på samme nivå som Norge i denne oversikten.

Departementet finner ut fra økningen i første halvår og tallene for mobilpenetrasjon i andre land at det ikke er usannsynlig at mobilpenetrasjon i Norge vil nå et nivå på 115 % på lang sikt, slik som forutsatt i modellen. Departementets vurdering er derfor at det ikke er grunn til å endre modellens forutsetning om en mobilpenetrasjon på 115% på lang sikt.

#### 4.2.3 Forutsetning om MoU

NetCom viser til at input om antall minutter taletid per måned (MoU) avviker i modellen fra det som NetCom har oppgitt (side 43-44 i klagen) for 2005. Dette gir feil i modellresultatet for flere av periodene. Post- og teletilsynet har også forutsatt en vekst i MoU over tid, noe NetCom ikke er enig i. Selskapet mener MoU må settes konstant så lenge det er forutsatt en økt mobilpenetrasjon. Økning i både penetrasjon og bruk vil gi en uheldig dobbelteffekt på modellresultatet.

Post- og teletilsynet mener LRIC-modellen benytter et svært konservativt estimat for forventet trafikkvekst (mindre enn 1 % per år) sammenlignet med statistikk fra forutgående år. Tilsynet forventer at økt migrasjon fra fast- til mobiltelefon mest sannsynlig vil føre til raskere vekst. Tilsynet justerte MoU basert på tall fra NetCom og halvårstall fra tilsynet. MoU ble nedjustert for 2005 og 2006 i den fjerde versjonen av modellen.

Samferdselsdepartementet viser til tidligere statistikk, der det fremkommer at MoU har hatt en jevn stigning. Trenden som viser at stadig flere bytter ut fasttelefonitilknytningen med mobiltelefoni, gir grunn til å tro at denne utviklingen vil fortsette. Selv om det må forventes at mange abonnementer til enhver tid vil være inaktive eller bare brukes til datatrafikk, forventer departementet at veksten fortsetter. Selv om det legges til grunn et lavere tempo i veksten enn vi har sett fram til nå, fremstår tilsynets anslag på 1 % vekst per år i denne sammenheng å være et konservativt anslag. Sammen med et konservativt estimat for mobilpenetrasjon, mener departementet derfor at heller ikke totaltrafikken er overestimert i modellen.

Når det gjelder avvik mellom input data og tall NetCom har rapportert inn, har Post- og teletilsynet bedt Analysys om å se nærmere på konsekvensene av å anvende NetComs tall direkte i modellen. Resultatet er en økning i LRIC-resultatet for 2010 på 0,7 % fra 0,45202 til 0,45501. Tatt i betraktning at styringsmålet på 45 øre uansett skal inflasjonsjusteres over hele pristaksperioden i 2010, mener departementet at denne økningen er såpass marginal at det ikke gir grunnlag for å endre styringsmålet.

#### 4.2.4 Forutsetning om utvikling av markedsandeler

I tillegg til at det er avvik i tall for abonnenter og trafikk for 2005, stiller NetCom seg kritisk til den markedsutviklingen som er lagt til grunn i modellen (side 44 i klagen). Modellen legger til grunn at NetComs markedsandel skal øke betydelig frem mot 2008, noe NetCom ikke ser for seg at skal skje. NetCom anfører at:

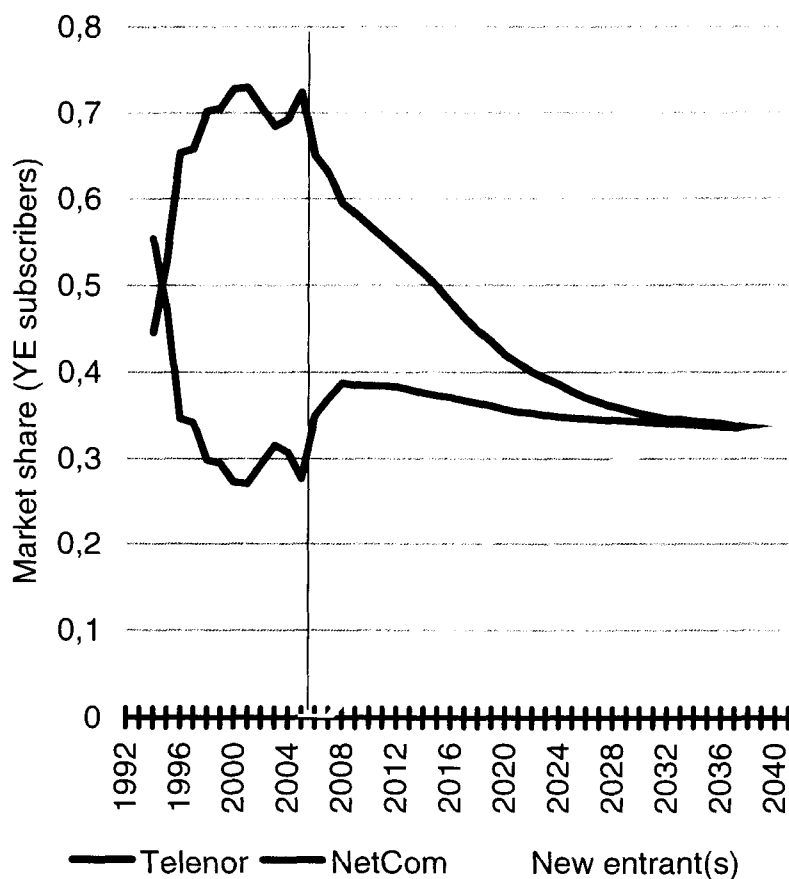
*«Markedsandelen for 2007 er fortsatt for høy. Selv om NetCom gjennom MVNO-avtalen med Tele2 vil oppnå en markedsandel på nettverksnivå i den størrelsesorden som legges til grunn i LRIC-modellen, er tallene for utvikling av markedsandel likevel ikke holdbare. Veksten i markedsandel skyldes ikke "organisk" vekst, slik PT forutsatte, men derimot*



*avtale i grossistledet. Markedsandelen på nettverksnivå kan ikke være avgjørende, idet avtalen med Tele2 bare vil bidra til vekst i radiodelen av nettet, og ikke i kjernenettet. Det er derfor fortsatt grunn til å sette spørsmålstejn ved forutsetningen i LRIC-modellen om en fremtidig utvikling mot tredeling av mobilmarkedet, der Telenor er eneste som skal miste markedsandeler til nye nettoperatører.»*

Post- og teletilsynet mener økningen i NetComs markedsandel i modellen er rimelig. Da har tilsynet både tatt hensyn til forventet økning i tjenestetilbydernes volumer og effekten NetComs nettutbygging vil ha på å tiltrekke seg nye kunder. Post- og teletilsynet anser ikke at Tele2s skifte av nett vil påvirke resultatet i betydelig grad, siden migreringen vil skje gradvis.

Analysen og Post- og teletilsynet har i sin modell forutsatt at det i 2041 eksisterer tre like store (grupper av) nettverkstilbydere i det norske markedet. Dette er illustrert i figuren nedenfor.



Samferdselsdepartementet er enig med NetCom i at utviklingen i markedsandeler videre fram mot 2041 vil være vanskelig å spå. Det kan være grunn til å stille spørsmål til om det bare vil være den ene av de to nettilbydne som vil miste markedsandeler. Det er også grunn til å se nærmere på hvilken betydning en slik forutsetning i modellen vil kunne ha for vedtaksresultatet.

Ovum har i sin rapport til departementet skrevet at «*The most critical modell estimation period for predicting the regulatory cost base for call termination is 2007 to 2010.*» De peker videre på at det er to forhold som må vurderes:

- Hvordan styrkeforholdet er mellom de to eksisterende tilbydere på kort sikt
- Om det er realistisk å anta at markedet konvergerer mot like markedsandeler

Utviklingen etter 2005 har vært i overensstemmelse med figurens forutsetninger på nettverksnivå (en abonnent er regnet som kunde hos den tilbyder som håndterer trafikken i aksessnettet). Departementet viser her til NetComs markedsandel i PTs halvårsstatistikk for 2007. NetCom har i tillegg til sine egne kunder (1 182 808) tilknyttet Tele2 (427 270), Chess (380 374) og Lebara (56 795) på sitt nett. Dette gir tilsammen 2 047 247 kunder som er tilknyttet nettet til NetCom. Av totalt 5 210 608 kunder på det norske mobilmarkedet første halvår 2007 gir det en prosentandel på 39.3 %. Modellen antar at NetCom skal ha 39 % markedsandel basert på kunder i 2007 og 38.8 % i 2008. Departementet legger i sine beregninger til grunn at alle Tele2 kundene er overført. Tele2s kunder forutsettes å være overflyttet til NetComs nett i løpet av 2008. Departementet legger derfor til grunn at utviklingen stemmer med figurens forutsetninger blant annet som følge av at Tele2s kunder nå migreres til NetComs nett. Modellen forutsetter ingen økning i kundeantall for NetCom etter 2008. Dette viser at modellens anslag når det gjelder utvikling i markedsandeler for NetCom fram til og med 2010 med stor sannsynlighet er basert på et rimelig og konservativt skjønn. Departementet har heller ikke funnet grunnlag for å tilsidesette de forutsetningene som er gjort i forhold til utviklingen av markedsandeler for Telenor på kort sikt. Utviklingen som er nedadgående for Telenor både i og etter reguleringsperioden, er basert på blant annet forutsetningen om en tredje netteier i markedet. Departementet viser til at det ligger innenfor ekomlovens formål at det skal legges til rette for økt konkurranse i markedet, noe som i dette tilfelle tilsier tilrettelegging for en tredje nettilbyder.

Departementet legger til grunn at selv om Tele2-kunder gjennom MVNO-tilknytningen ikke fullt ut belaster NetComs totale nett, anvender de NetComs aksessnett. De største kostnadene er knyttet til etablering og vedlikehold av aksessnettet. [REDACTED]

[REDACTED] Dette taler for at det ikke er urimelig å regne med Tele2-kunder til NetComs markedsandel. Departementet finne derfor at modellens forutsetning om markedsandeler på kort sikt kan legges til grunn.

På lengre sikt er det vanskelig å si noe om utviklingen. I sin konklusjon om utviklingen av markedsandeler har Ovum sagt at:

*«If both operators' predictions of market share show similar expected outcomes for each player, then it is logical to accept these values. Thus if both predicted 60:40 share of market this should be accepted as other parties are not better qualified to predict the market share than the existing MNO players. **Clearly far out into the future, market share predictions are less certain and if a three player market is assumed, then 33% share has a logic, and far into the future the net impact on the results is small anyway. This is not the case in near term where predictions of market share are critical.**»*

Hvorvidt en ny nettilbyder eller teknologi på lang sikt vil ta flere kunder fra Telenor Mobil enn NetCom, er uvisst. Departementet finner imidlertid at en tredje aktør betyr svært lite for de årene som har størst innflytelse på modellresultatet. Hvorvidt den langsiktige markedssituasjonen konvergerer på en likedeling mellom tre tilbydere eller en skjevdeling, finner departementet av mindre betydning i den foreliggende reguleringsperioden, dvs. frem til og med 2010. Oppdatert informasjon om markedsutvikling vil imidlertid måtte legges til grunn ved fastsettelse av en eventuell prisregulering etter 2010. Dersom antagelsene som er lagt til grunn i ettertid viser seg ikke å stemme, er det svært viktig at man justerer modellforutsetningene ut fra de opplysningene som vil ligge til grunn i 2010.

Departementet er enig i at under forutsetning av at man modellerer en LRIC-modell som er en dynamisk modell, må man legge til grunn noen forutsetninger om hendelser langt frem i tid. Det er mulig at en tredeling vil være det mest sannsynlige utfallet i markedet, basert på den informasjonen som er tilgjengelig på det nåværende tidspunkt. Som Ovum kommenterer i sin rapport vil ikke en tredeling i 2041 ha store innvirkninger på modellresultatet slik det foreligger nå. Grunnen til dette er diskonteringsrenten som er lagt til grunn, fører til at hendelser i fremtiden betyr mindre enn hendelser som inntreffer i dag. Diskonteringsrenten er en rente som sier noe om hvordan tallstørrelser langt frem i tid blir redusert i verdi i større eller mindre grad avhengig av diskonteringsrentens størrelse. Renten avhenger blant annet av markedsrenten, risikotillegget i markedet samt tidsaspektet. Diskonteringsrenten er lik en vektet avkastning på kapital, det vil si kostnaden på henholdsvis egenkapital og fremmedkapital/lånekapital. Hvis man legger til grunn 14 % kapitalkostnad vil en kontantstrøm på 100 NOK om 10 år reduseres til ca. 27 NOK. Dette betyr at inntekter langt frem i tid får en relativt liten effekt ved vurderinger i dag.

For å kontrollere denne forutsetningens betydning på resultatet har departementet forsøkt å endre forutsetningen slik at den nye tilbyderen/teknologien kun tar kunder fra NetCom, og ikke Telenor. Tilfellet i 2041 blir da at Telenor har 60 % markedsandel, mens de andre to (NetCom og nykommeren) har 20 % hver. Effekten på LRIC-resultatet i 2010 er marginal som følge av dette. Departementet viser også til at Analysys har gjort et annet forsøk på å finne forutsetningens betydning ved å endre forutsetningen, jf. modelldokumentasjonen som viser til en at deling på 45 % mellom NetCom og Telenor innebærer at resultatet reduseres ██████████ % for begge tilbyderne.

Videre mener departementet at antagelser om markedsandeler henger sammen med antagelser om dekning. Gitt en økning i den ene variabelen, vil det være konsistent å øke den andre. NetComs anførsel om lavere markedsandel og høyere dekningsgrad er etter departementets syn ikke konsistent. Det er imidlertid slik at modellen antar at dekningen konvergerer raskere enn markedsandeler. Denne antagelsen er derfor til NetComs fordel.

Departementet finner etter en helhetsvurdering at forutsetningen om tredeling av markedet på sikt (2041) vil få svært små konsekvenser for LRIC- resultatet innenfor vedtakets reguleringsperiode (2007-2010). Departementet finner derfor ikke grunnlag for å modifisere modellens siktemål på dette punkt.

#### 4.2.5 Forutsetning om befolkningsøkning

Modellen benytter SSBs middelestimat for befolkningsvekst. I tidligere versjoner brukte modellen et mer konservativt anslag. Endringen har medført en reduksjon av termineringsprisen i forhold til tidligere versjoner av modellen.

NetCom mener ut fra dette at Post- og teletilsynet og Analysys har gjort endringer i modellen for å motvirke effekten av tilbakemeldinger fra tilbyderne, ut fra en tanke om at termineringsprisen i modellen skal holdes konstant. NetComs konsulenter i NERA anfører også at *«However, given the higher uncertainty regarding whether the medium population growth forecasts will be achieved, and, bearing in mind that mobile penetration rates are already high in Norway, we believe that a lower subscriber forecast should be adopted. Combining the already high and increasing mobile penetration with a population growth rate that is not conservative can lead to a significant overestimate of the number of mobile subscribers. This in turn will overstate the level of traffic and thereby understate the costs of mobile termination.»*

Post- og teletilsynet påpeker at SSBs middelestimat har ligget godt under faktisk befolkningsvekst de siste årene. Tilsynet mener derfor at middelestimatet gir et konservativt estimat.

Samferdselsdepartementet er generelt av den oppfatning at det kan være uheldig at denne type endringer i modellen skjer på et sent tidspunkt. I tilfeller hvor man mottar ny informasjon eller oppdaterte estimater bør imidlertid disse kunne settes inn i modellen så lenge den ikke er ferdigstilt. I dette tilfellet kan vi ikke se at verken tilsynet eller departementet har noen grunn til å betvile de estimater som Statistisk sentralbyrå som fagorgan på området har kommet fram til.

NetCom/NERA ønsker at et mer konservativt estimat skal benyttes, departementet mener imidlertid at middelestimatet har stemt til nå og kan ikke se grunner for å benytte et lavere estimat fremover. Tvert imot kan det tyde på at også SSBs estimat underestimerer den befolkningsvekst vi har per i dag. Det vises her blant annet til at SSB estimerte befolkningsvekst på 0,7 % for 2006, mens den faktiske veksten var 0,9 %.

Konsulentselskapet Ovum har i sin rapport til Samferdselsdepartementet påpekt at tallene for befolkningsvekst er brukt feil. Konsekvensen er at befolkningstallet for hele perioden settes 30 000 for lavt (periodiseringsfeil). Riktig bruk av tall ville redusert LRIC-resultatet med om lag 0,2 %. NERA har i sine siste beregninger for NetCom justert seg etter dette.

Departementet viser til at denne periodiseringsfeilen er så liten at den ville ført til marginale endringer i resultat. Departementet lar derfor feilen tjene som en liten sikkerhetsmargin i tilbyderens favør.

#### 4.2.6 Forutsetning om dekning

På side 45 i klagen anfører NetCom at utviklingsbanen for geografisk dekning i modellen ikke samsvarer med selskapets egne forretningsplaner. Dette strider mot tilsynets holdning om at modellen skal reflektere tilbyderens faktiske planer og nett. NetCom mener forutsetningene i modellen må være konsistente seg imellom og at det derfor skal legges til grunn at dekningsmålet nås allerede i 2008. Modellen forutsetter at dekningsmålet først nås i 2012. Selskapet viser til at flatedekning må forbedres raskere enn det modellen forutsetter for å kunne

konkurrere med Telenor Mobil og å opprettholde dagens markedsandel. Siden konkurrenten også forbedrer sin dekning, er det naturlig at markedsdynamikken gir ytterligere utbygging.

Post- og teletilsynet har i sin oppsummering av den nasjonale høringen av varsel om vedtak (punkt 4.2.1) sagt at de ikke finner det rimelig å øke NetComs utbyggingstakt uten samtidig å fremskynde konvergensen i markedsandel. I oversendelsesbrevet framholder tilsynet at modellen opererer med et rimelig forhold mellom NetComs flatedekning og markedsandel. At NetCom skal oppnå samme flatedekning som Telenor allerede i 2008, anser tilsynet for å være urealistisk.

Departementet merker seg at NetCom ønsker å oppnå samme flatedekning som Telenor allerede i 2008. Departementet finner det imidlertid ikke godtgjort at dette lar seg gjennomføre på den korte tiden som gjenstår. Det vises blant annet til at NetComs investeringsnivå har gått drastisk ned siden 2005, og at investeringsnivået i 2006 var det laveste siden slutten av 90-tallet. Departementet legger derfor tilsynets forutsetninger for nettutbygging til grunn. Departementet er også enig med Post- og teletilsynet om at dekningsvariabelen og markedsandelsvariabelen må sees i sammenheng, derfor er det uansett ikke riktig å oppjustere dekningen uten å samtidig oppjustere markedsandelen.

#### 4.2.7 Forutsetning om migrasjon til 3G

På side 45-46 i klagen anfører NetCom at migrering av trafikk fra 2G til 3G ikke er tilstrekkelig tatt hensyn til i modellen. Modellen omfatter heller ikke investeringer i 3G-teknologi, noe som vil ha økt betydning når større deler av trafikken går over 3G-nettet. Det settes også spørsmålsteget ved tidspunkt for migrering fra 2G til 3G. NetCom anfører videre at redusert trafikk i 2G-nettet påvirker nettstrukturen og derigjennom struktur og nivå på kostnadene hos netteierne.

*«Etter NetComs vurdering er det ikke tilfredsstillende som PT skriver i vedlegg 2, punkt 4.2.2, at den migrasjonsraten som ligger inne i modellen "med stor grad av sikkerhet" vil gi dekning for de økte enhetskostnadene som vil komme som følge av migrasjon fra 2G til 3G. NetCom mener det i modellen må tas større høyde for usikkerheten knyttet til migreringsraten.»*

Post- og teletilsynet mener modellen tar høyde for migrasjon til 3G nettverket med tanke på kostnader til både oppgradering og drifting av 2G-nettet fram til slukking i 2015. Dette vil etter tilsynets oppfatning gi kostnadsdekning med stor grad av sikkerhet. PT mener i tillegg at bygging av flere basestasjoner som følge av at celleradius reduseres ved overgangen til 3G, er en kostnad som bør dekkes av inntekter fra 3G.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at overgangen til 3G vil kreve at 2G nettet oppgraderes. Dette vil ha tilhørende kostnader. Gitt at et neste generasjons nett er basert på ny og billigere teknologi, må det imidlertid kunne antas at et 2G-nett er dyrere å drifte enn et 3G-nett. Departementet mener prinsipielt at kostnader forbundet med migrasjon til 3G burde inndeckes av inntekter fra 3G. Departementet er imidlertid klar over at det for tilbydere kan være vanskelig å skille mellom inntektsstrømmer fra 2G og 3G.

Når det gjelder migrasjonsraten vil departementet påpeke at migrasjonen i 2015 ikke ligger innenfor den modellkritiske perioden som er 2007 – 2010. Dette kommenterer Ovum i sin

rapport hvor de skriver: " *The model base assumption appears to apply the migration from after 2010. Since the critical regulatory cost base determination period is 2007-2010, there seems to be little risk of the model choosing to apply radical or untested technical solutions.* "

Forutsetning om slukking av 2G-nettet har i tillegg vært en realitet siden midt på 90-tallet, hvor det ble klart at en ny generasjon mobilteknologi ville bli utviklet og tatt i bruk rett etter tusenårsskiftet. Tilbyderne har hatt relativt god tid på å forberede seg på dette. Departementet mener derfor at det ikke er riktig å gi NetCom et påslag for kostnader forbundet med migrasjon til 3G.

Når det gjelder migrasjonsåret som i modellen er satt til 2015 vises det til at om man for eksempel hadde lagt en mer langsiktig forutsetning til grunn i modellen, ville LRIC-resultatet i 2010 vært lavere, dvs. Modellens forutsetning om migrasjon innen 2015 benytter en migrasjonsrate fra 2G til 3G som begynner i 2005 og faller raskt over de nærmeste årene. Ved utgangen av 2007 skal allerede 19 % av mobilabonnentene være 3G-abonnenter. Det har imidlertid i praksis vist seg at utrulling av 3G går saktere enn antatt. I tillegg kan det til en viss grad argumenteres med at 3G hovedsaklig blir en plattform for overføring av data. Dette trekker i retning av at modellens anslag om migrasjon innen utgangen av 2015 er et konservativt anslag til fordel for NetCom, og et argument for at migrasjonsåret kunne vært satt senere.

Forutsetningen om migrasjon fører til en lavere enhetskostnad for terminering i 2G-nettet frem til 2015 enn det som viser seg å bli tilfellet dersom migrasjon skjer tidligere. Departementet viser her til EUs planlagte regulering som vil gi medlemsstatene mulighet til å åpne frekvensbånd som opprinnelig er avsatt for GSM for andre tjenester og annen teknologi noe som vil åpne for å legge reguleringen til rette for migrasjon. Dette er et argument for at forutsetningen om migrasjonsåret muligens kunne vært satt til et tidligere årstall. Det er imidlertid ennå ikke avgjort hvordan det skal tilrettelegges for bruk av GSM-frekvenser til 3G og hvilke vilkår som stilles for slik anvendelse. Dersom EUs planlagte regulering blir vedtatt, og innlemmet i EØS-avtalen, vil dette kunne føre til at tilbydere som mener at det er billigere å benytte 3G tjenester på dagens 2G frekvenser står fritt til å gjøre dette. Dersom NetCom finner det kommersielt lønnsomt å migrere raskere enn det som ligger til grunn i modellen vil selskapet dermed kunne stå fritt til å gjøre det. Kommisjonens forslag til ny regulering er fremdeles til behandling i EU. Det vil dermed ta noe tid før situasjonen nasjonalt er avklart.

En forutsetning for migrering vil også være at leverandørene kan tilby både infrastrukturutstyr og brukerutstyr for bruk av 3G tjenester i 2G frekvensbåndene til akseptable priser og i tilstrekkelige volumer. Erfaringer fra tidligere teknologioverganger tilsier at det tar tid før utstyrstilgangen er slik nettilbyderne ønsker, det vises her blant annet til at departementet i 2003 etter anmodning fra NetCom og etter en samlet vurdering av en rekke forhold ga tilbyderne 15 måneders utsettelse for oppfylging av dekningsforpliktelser for 3G-utbygging begrunnet ut fra bl.a. utilfredsstillende tilgang på utstyr.

Departementet mener derfor at valget om å sette migrasjonsåret til 2015 er et relativt konservativt estimat tatt i betraktning at forholdene fremdeles ikke regulatorisk er lagt til rette for at tilbyderne kan velge å bruke 3G tjenester i 2G frekvensbåndene, samt at tilbudet av infrastrukturutstyr og brukerutstyr fremdeles er i startfasen. Erfaring viser at utfasing av

mobilteknologi tar relativt lang tid. Departementet finner derfor ikke at det på det nåværende tidspunkt er grunn til å tro at 2G tjenestene er utfaset før 2015.

Departementet støtter tilsynet vedrørende forutsetning om migrasjon fra 2G til 3G, og mener forutsetningen som ligger til grunn i modellen oppfyller det telepolitiske mål om å legge til rette for nye aktører og nye tjenester. Dette vil igjen være til glede for næringsliv og forbrukere.

#### 4.2.8 Forutsetning om celleradius

På side 45-46 anfører NetCom (under punktet om migrering) at siden 3G-celler har en betydelig mindre radius enn 2G-celler, må den celleradiusen som modellen forutsetter reduseres. Ved montering av nye celler, vil disse kunne håndtere både 2G- og 3G-trafikk. Celleradius vil som en følge av dette bli redusert, og føre til økte investeringer og en økning i modellresultatet. NetCom går derfor inn for at maksimal cellestørrelse i modellen reduseres med minst 10 % for å reflektere dette.

Post- og teletilsynet mener at kostnader knyttet til redusert celleradius ved overgangen til 3G, bør dekkes av inntekter fra 3G i henhold til kausalitetsprinsippet.

Departementet viser til drøftelsen under anførselen over, og støtter Post- og teletilsynets syn om at ekstrakostnader forårsaket av overgangen til 3G-teknologi, må dekkes av inntektene fra 3G. Det er videre all grunn til å tro at ny teknologi ikke vil ha en høyere LRIC enn gammel teknologi.

#### 4.2.9 Forutsetning om ringetid

NetCom mener at LRIC-modellen ikke tar høyde for ringetid (*call holding time*, det vil si den tiden det tar fra A-abbonnten slår nummeret til svar fra B-abbonnten oppnås). Når ringetid ikke inkluderes i trafikkestimater, vil fremtidige estimater i modellen være feil og gi gal dimensjonering av nettet. Dersom ringetid ikke inkluderes, mener NetCom at det ikke vil være samsvar mellom nettet i modellen og størrelsen på NetComs faktiske nettverk. Dette gir for lave modellresultater og derav manglende kostnadsdekning for NetCom. I sin siste rapport skriver NERA at de mener Ovum støtter at ringetid skal være med å dimensjonere nettet, jf. Ovum-rapporten kapittel 4.4.

Post- og teletilsynet fastholder at det ikke er rimelig å inkludere ringetiden i LRIC-kostnaden, og at modellen tilfredsstillende reflekterer kompleksiteten i NetComs nett. Tilsynet mener også at NERAs implementering av ringetid i modellen, øker LRIC-kostnaden mer enn det faktiske nettet gir grunnlag for.

Samferdselsdepartementet har forelagt denne problemstillingen for konsulentselskapet Ovum. I sin analyse har Ovum vurdert om det var nødvendig å inkludere ringetid i den norske LRIC-modellen. For å gjøre dette har Ovum analysert hvordan modellen kalibrerer kostnadstall, både de totale kostnadene og servicekostnadene. Ovum fant ut at den norske modellen er utformet slik at det ikke er nødvendig å inkludere ringetid for å øke dimensjoneringen av nettet. Hovedgrunnen til dette er at nettverksdimensjoneringen avhenger av mange algoritmer, og selv om det ikke inkluderes ringetid, viser det seg at nettet over det hele ser ut til å kalibrere seg til de faktiske kravene. Ovum skriver også at dersom ringetid inkluderes, vil det mest sannsynlig ha svært liten effekt på sluttresultatet.

Ovum støtter dermed PTs og Analyses vurdering om at ringetid ikke påvirker nettverkdimensjoneringen, og derfor ikke påfører NetCom ekstra kostnader.

Departementet finner på bakgrunn av dette etter en helhetsvurdering at ringetid ikke skal inkluderes i LRIC-kostnaden.

#### 4.2.10 Forutsetning om talekvalitet

NetCom hevder at modellen ikke reflekterer det riktige nivået for samtaleblokking. Videre hevder NetCom at det heller ikke tas høyde for å vedlikeholde eller øke talekvaliteten i tråd med det som kundene forventer. Økt dekning og utbygging på grunn av flere abonnenter vil måtte gjennomføres ved økt bruk av GSM1800-utstyr, som har kortere rekkevidde og har en høyere *radio blocking*-sannsynlighet. For å være konkurransedyktige mener NetCom at dagens nivå på talekvalitet minst må opprettholdes, men at det er sannsynlig at kundene vil kreve at kvaliteten forbedres.

Post- og teletilsynet mener modellen i tilstrekkelig grad tar hensyn til kostnadene til forbedring i talekvalitet, og bemerker at det er viktig å være klar over at modellen beregner de effektive kostnadene ved å produsere mobilterminering. PT mener kostnader forbundet med forbedring av talekvalitet burde dekkes med inntekter fra sluttbrukermarkedet hvor talekvalitet er en konkurranseparameter. Også her mener tilsynet at NERAs implementering av NetComs syn i modellen fører til en uforholdsmessig økning i LRIC-kostnaden. Post- og teletilsynet legger til grunn et blokkeringsnivå på 2 % i modellen.

I sitt brev 1. august anfører NetCom at de finner det uklart hva tilsynet mener med at modellen "i tilstrekkelig grad" tar hensyn til kostnader knyttet til talekvalitet. NetCom mener modellen verken reflekterer den faktiske eller nødvendige talekvaliteten. I sin siste rapport skriver NERA at et sannsynlig blokkeringsnivå på 0,1 % som de har forutsatt i sine beregninger, er et konservativt anslag all den tid faktisk blokkeringsnivå i NetComs radionett i 2005 var på 0,02 %.

Departementet legger til grunn at NetCom må videreføre sin talekvalitet for å hevde seg i konkurransen om markedsandeler. Vi er noe tvilende til om kundene vil merke eller etterspørre forbedringer i lyd kvaliteten utover dagens kvalitet. Vi antar imidlertid at kundene vil etterspørre redusert sannsynlighet for avbrudd i samtale. Departementet ser også at økning i antall abonnenter vil føre til økt bruk av GSM1800-utstyr, noe som gir ytterligere utfordringer knyttet til å opprettholde kvaliteten i nettet. Dette vil samlet sett føre til at NetComs behov for forbedringer i talekvalitet må ivaretas i modellen. Spørsmålet blir derfor om dette er tilstrekkelig hensyntatt.

Departementet mener det er viktig å understreke at modellen legger til grunn at man skal tilby en effektiv mobiltermineringstjeneste, og forutsetter derfor at NetCom opprettholder kvalitetsnivået i nettet sitt. Måten dette gjøres på i modellen er å opprettholde nivået, men i tillegg øke kvaliteten de stedene hvor NetComs kvalitet i dag ikke er optimal.

Departementet legger til grunn at tilsynet har tatt tilstrekkelig hensyn til kostnader forbundet med talekvalitet.



#### 4.2.11 Forutsetning om IN<sup>7</sup>-kostnader

I Analysys' modell er kostnader knyttet til IN-systemer kun fordelt på origineringstjenestene. NetCom mener IN benyttes til å produsere en rekke taletjenester, også terminering. Disse kostnadene bør derfor behandles som felles nettkostnader og fordeles med en forholdsmessig andel, det vil si 50 %, til terminering.

Post- og teletilsynet har ikke mottatt informasjon fra NetCom om hvordan IN-systemer påvirker kostnadene for terminering i nettverket, og har derfor ikke sett noen grunn til å inkludere slike kostnader verken direkte knyttet til inkrementet eller indirekte som en del av felleskostnadene.

Departementet kan ikke uten videre se hvilke taletjenester som krever ekstra IN-funksjonalitet og som er relevant for mobilterminering. Departementet kan heller ikke se at det er mottatt en fyldestgjørende redegjørelse fra selskapet for hvorfor IN-kostnader er relevant for beregningen av termineringskostnadene i NetComs nett.

Heller ikke NetComs konsultantselskap NERA har inkludert et tillegg for IN-kostnader i sin versjon av modellen.

Departementet finner på denne bakgrunn ikke grunnlag for å inkludere tillegg i termineringsprisen for IN-kostnader.

#### 4.2.12 Forutsetning om konkurrerende teknologier

NetCom anfører på side 47/48 i klagen at Post- og teletilsynets regulering er snever og teknologispesifikk og konsentrerer seg om dagens forretnings- og betalingsmodeller. Selskapet mener at modellen bør ta høyde for at nye teknologier og forretningsmodeller kan erstatte behovet for mobilterminering. Mobil VoIP blir nevnt som en aktuell teknologi som vil kunne bidra til en vesentlig reduksjon av marked 16.

NetCom mener modellen innebærer en forenkling som ikke tar hensyn til de store usikkerhetene mobiltilbyderne stilles overfor. NetCom påpeker i denne sammenheng at markedsutviklingen i modellen forutsetter at NetCom i stor grad skal holde stillingen mens Telenor Mobil skal avgi størst markedsandel, noe NetCom mener ikke er en holdbar forutsetning.

Post- og teletilsynet mener framvekst av konkurrerende teknologier er hensyntatt i modellen, blant annet ved at en tredel av markedet overtas av en ny tilbyder eller nye teknologier, jf. omtale under kapittel 4.2.4. Det er også tatt inn en forutsetning om at NetComs MoU vokser saktere framover enn tallene fram til i dag skulle tilsi.

Departementet mener at LRIC-modellen hensyntar NetComs anførsel på to måter. For det første forutsettes det en tredeling av markedet, og for det andre forutsetter modellen signifikant lavere vekst i volum enn det som har vært tilfelle frem til nå. Departementet forstår det slik at en tredeling av markedet enten kan være en ny teknologi som tar trafikk fra tilbyderne, eller en ny tilbyder som gjør det samme. Departementet ser at det er stor usikkerhet knyttet til framtidig utvikling i mobilmarkedet. Departementet anser imidlertid at denne usikkerheten er håndtert på en god måte innenfor den perioden reguleringen er ment å

---

<sup>7</sup> Intelligent Network

gjelde for. Denne vurderingen bygger blant annet på at det vil ta tid å vinne kunder for selskaper eller teknologier som konkurrerer med de eksisterende tilbydere. På lengre sikt er det vanskelig å spå. Departementet viser her til at markedsandeler på lengre sikt betyr relativt lite for modellresultatet på grunn av diskonteringsfaktoren, jf. kapittel 4.2.4. Det vises også til at konsultantselskapet NERA heller ikke har forslag til hvordan NetComs anførsel på dette punktet skal hensyntas i modellen, og har da ikke anført at det skal gis et påslag i NetComs pris.

Departementet finner dermed ikke grunnlag for å ta NetComs anførsel til følge.

#### 4.2.13 Forutsetninger om kostnadstrender i modellen

I modellen er det forutsatt at prisene på GSM-utstyr skal falle med 10 % de nærmeste årene før den langsiktige prisreduksjonen blir på 2 % per år. NetCom mener denne sterke prisnedgangen verken er dokumentert eller begrunnet. Utviklingen skjer etter NetComs oppfatning ved at produsentene lanserer ny, dyr *programvare* og at det fysiske utstyret blir billigere. Det er også en trend at *programvare* som tidligere var inkludert i utstyrsprisene (oppgraderinger og lignende) nå må kjøpes separat. NetCom føler seg ikke hørt av tilsynet ved modellering av disse kostnadstrendene. Selskapet viser også til at dette er en av de forutsetningene som gir store utslag på resultatet. NetCom mener at utstyrsprisene bør holdes konstant i modellperioden for å håndtere usikkerheten rundt prisutviklingen.

Post- og teletilsynet anfører i sin innstilling at kostnadstrendene i modellen er rimelige ut fra det stadiet GSM-teknologien er på. De anfører også at stadig mer av dette utstyret produseres i lavkostland, noe som påvirker pristrendene. Tilsynet mener NetComs forslag om konstant pris i årene framover er urealistisk.

I forbindelse med at tilsynet inngav kommentarer til Ovums rapport ba departementet også om informasjon om hvilke pristrender som hadde vært i markedet for mobilutstyr etter at modellen ble laget. I sitt svar viser tilsynet til en rapport fra Credit Suisse fra september 2006 som viser at de faktiske prisreduksjonene for GSM-utstyr i 2004 og 2005 var større enn de 10 % som er lagt til grunn i modellen for de nærmeste årene. Videre viser rapporten at Credit Suisse anslår en årlig prisnedgang på om lag 12 % i årene framover, mens modellen forutsetter en nedgang på om lag 3 % i året.

Departementet viser til at det er ulike meninger i industrien om hvorvidt prisene på teknologi kommer til å øke eller synke. Reguleringen kan derfor ikke avspeile alle tilbydernes oppfatning av prisutviklingen på utstyr, men må gjøre et informert valg. Departementet viser til at den faktiske prisreduksjonen har vært større enn det som ligger til grunn i modellen.

Departementet mener derfor ut fra de opplysninger som nå foreligger at de forutsetninger som er lagt til grunn om utviklingen i utstyrspriser er konservative og forsiktige, slik at modellresultatet ikke blir underestimert på grunn av pristrendene. Departementet legger i tillegg vekt på at Post- og teletilsynet har mulighet til å oppdatere denne forutsetningen ved starten av den nye reguleringsperioden i 2010.

#### 4.2.14 Forutsetninger om økonomiske avskrivninger

NetCom anfører at Post- og teletilsynet modellerer de økonomiske avskrivningene på en slik måte at tilbyderne ikke får dekket sine historiske investeringer. For å få full dekning mener selskapet at man kan diskontere økonomiske avskrivninger i en situasjon med uendelig levetid og dele de udekkede investeringene ut over den endelige levetiden (til 2015). En slik endring av de økonomiske avskrivningene gir et påslag på 8 % på Post- og teletilsynets LRIC-resultat.

NetCom mener videre at grunnen til at tilbyderne ikke oppnår full dekning er at PTs metode forutsetter at GSM-nettet er faset ut i 2015, som etter NetComs mening, medfører høyere årlige avskrivninger av GSM utstyr.

Post- og teletilsynet mener (i sine kommentarer til den nasjonale høringen) at de ikke har mottatt dokumentasjon på at det foreligger udekkede avskrivninger. NetCom mener slik dokumentasjon ble oversendt per e-post 2. mars 2007. I innstillingen skriver tilsynet blant annet at *«PT mener at måten de økonomiske avskrivningene er implementert på, reflekterer de underliggende produksjonskostnadene og produsert volum over tid, samtidig som den sikrer full kostnadsdekning og rimelig avkastning for NetCom.»*

Samferdselsdepartementet viser til figuren på side 50 i klagen der det fremgår at i modellen med endelig levetid faller bokført verdi raskere enn i et scenario med uendelig levetid for GSM. Dette betyr at de økonomiske avskrivningene fram til 2005 av en investering er høyere ved endelig levetid enn ved uendelig levetid. Departementet kan ikke ut fra denne informasjonen finne at det foreligger udekkede investeringer.

Departementet ba derfor NetCom om å få kopi av e-posten som ble sendt til PT der NetCom hevdet det forelå dokumenterte udekkede avskrivninger. Departementet har undersøkt informasjonen i vedlegget til e-posten, og spurt NetCom ytterligere om det kunne spesifiseres hvor de udekkede avskrivningene fremgikk. [Redacted]

Når det gjelder NetComs kommentar vedrørende overgangen til 3G, viser departementet til at overgangen til 3G har vært forutsett siden midten av 90-tallet (da oppgraderingen til 3G-teknologien ble kartlagt). Selv om det først senere ble klart hvilke selskap som ble tildelt 3G-lisenser, har markedet kunne forberede seg på denne overgangen i en relativt lang periode i forhold til egne avskrivninger. Derfor vil det ikke være riktig å gi NetCom et tillegg i prisen kun begrunnet av udekkede avskrivninger fordi NetCom ikke har avskrevet nok GSM utstyr. Det er opp til et hvert selskap å avgjøre størrelsen på avskrivningene sine, NetCom har derfor hatt svært god tid på seg til å innrette sin avskrivingsprofil på at GSM forutsettes utfaset i 2015. Det vises også til måten NERA har endret måten de økonomiske avskrivningene i modellen, og PTs kommentarer til dette i oversendelsen av NetComs klage: *”Det som i praksis skjer er at dekkningen av kostnadene skyves fremover i tid og at de økte kostnadene som følge av migrasjon til ny teknologi blir dekket av den gjenværende synkende trafikken i GSM-nettet. En rasjonell aktør vil ikke kunne forvente å få dekket de ekstra kostnadene når en teknologi er i nedgangsfasen ved å øke prisene for de kundene som forblir på den gamle teknologien.”* (Departementets understreking) Departementet støtter PTs konklusjon her, og mener det verken vil være riktig eller rimelig å støtte at metoden NetCom anfører skal tas i

bruk. Departementet er av den oppfatningen at avskrivingsmetoden som er tatt i bruk i LRIC-modellen gir NetCom kostnadsdekning.

Når det gjelder NetComs anførsel om at det foreligger udekkede avskrivninger, vises det til modellen som NERA utviklet for NetCom der det fremkommer resultater (for den fjerde, siste versjonen av LRIC-modellen) fra 1992 frem til 2006. [REDACTED]

Departementet [REDACTED]

[REDACTED] Departementet finner derfor ikke i dette tilfellet å kunne godtgjøre et tillegg i NetComs termineringspris basert på manglende avskrivninger.

#### 4.2.15 Forutsetninger om nettverkseksternaliteter

På side 51 i klagen anfører NetCom at modellen må ta høyde for nettverkseksternaliteter, fordi verdien av en ny abonnent i et nett er høyere enn det som kunden selv er villig til å betale. I Storbritannia er nettverkseksternaliteter inkludert i termineringsprisene i dette markedet. NERA har beregnet påslaget for nettverkseksternaliteter til å være i underkant av ett øre per terminert minutt i det norske markedet.

Post- og teletilsynet mener et påslag for nettverkseksternaliteter vil virke mot sin hensikt i det norske markedet, da mobilpenetrasjonen allerede er høy. For øvrig støtter tilsynet seg på den vurdering departementet gjorde vedrørende dette spørsmålet forrige gang prisene i dette markedet ble fastsatt, jf departementets vedtak av 20. april 2006.

Nettverkseksternaliteter kan forklares som den fordelten eller gevinsten eksisterende mobil- og fastnettkunder oppnår når nye abonnenter slutter seg til nettet. Jo flere man kan ringe til, jo høyere nytte får de allerede eksisterende kundene. Det er antatt at en person som vurderer om han skal bli abonnent bare tar hensyn til fordelten han selv oppnår som abonnent, og ikke de indirekte fordelene han gir de andre. Dette innebærer at "for få" vil tegne abonnement i forhold til det optimale nivået fordi man ikke tar inn over seg denne ekstragevinsten. For å oppnå det optimale nivået kan man "internalisere"/ta hensyn til nettverkseksternaliteten ved å f. eks subsidiere håndsett.

Samferdselsdepartementet vurderte spørsmålet om påslag for nettverkseksternaliteter i vedtak av 20. april 2006 i marked 16. Departementet mente da at med så høy mobilpenetrasjonsrate som det er i markedet nå, er det lite eller ingenting som tyder på at subsidiering av håndsett bidrar til noe annet enn å *flytte eksisterende kunder* fra ett nettverk til et annet – en ny kunde i enten Telenors eller NetComs nett vil altså i all hovedsak være en som allerede har tatt beslutningen om å bli mobilabonnent. Subsidiering av håndsett gir derfor ikke en fordel eller en samfunnsøkonomisk gevinst som kan begrunne et tillegg i pris for nettverkseksternaliteter. Departementet fant derfor ikke at NetCom anførsel på dette punkt førte frem.

Departementet holder fortsatt fast på dette standpunktet, da vi ikke kan se at det er kommet nye argumenter til i denne vurderingen. Departementet viser til at mobilpenetrasjonsraten i 2006 var på 107,7 % mens den i 2007 har økt til 111 %. Som følge av at mobilpenetrasjonsraten øker, foreligger det ikke grunn til å endre departementets vurdering vedrørende nettverkseksternaliteter.

Departementet finner derfor heller ikke denne gang at NetComs anførsel om tillegg for nettverkseksternaliteter fører frem.

#### 4.2.16 Konklusjon vedrørende forutsetninger i LRIC-modellen

Departementet finner ikke grunnlag for å endre LRIC-resultatet på bakgrunn av NetComs anførsler vedrørende de forutsetninger som er lagt til grunn i LRIC-modellen. NetComs anførsler vedrørende forutsetninger tas ikke til følge.

### 4.3 Ramsey-prising og tapstillegg

#### 4.3.1 Ramsey-prising/metode for allokering av felleskostnader

NetCom anfører på sidene 51/52, samt side 55, at effektiv inndekning av felleskostnader forutsetter at produkter med uelastisk etterspørsel tar et høyere påslag for felleskostnadene (Ramsey-prising). Termineringsprisen framstår i denne sammenhengen som lite priselastisk og bør ha et høyere prispåslag.

*«NetCom vurderer at de forutsetningene som må være oppfylt for å kunne benytte Ramseyprising er oppfylt i det norske mobilmarkedet, og at Ramsey-prisingsprinsippet vil være riktig å bruke i kostnadsberegningen for terminering av tale.»*

NetCom har fått NERA til å utarbeide en metode for implementering av Ramsey-prising i den norske modellen, og mener at argumentet om at metoden ikke er gjennomførbar ikke holder. NERA har beregnet at dette prinsippet vil øke LRIC-kostnaden til NetCom med 12 øre per minutt. NetCom ber derfor Samferdselsdepartementet vurdere Ramsey-prising på nytt, ut fra at denne typen fordeling av felleskostnader er den som maksimerer samfunnets totale velferd.

*«NetCom fastholder at Ramseyprising er den mest korrekte metoden for mark-up av kostnader, og forutsetter at departementet tar stilling til spørsmålet...»*

Post- og teletilsynet kan ikke se at det er kommet til nye forhold som skulle tilsi at de skulle vurdere Ramsey-prising på nytt og støtter seg til Samferdselsdepartementets uttalelse til dette spørsmålet i klageavgjørelsen av 20. april 2006.

Samferdselsdepartementet har som nevnt ovenfor også tidligere vurdert Ramsey-prising i termineringsmarkedet for mobil. Departementet viser til vedtak 20. april 2006 der det blant annet fremkommer følgende:

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

*den oppfatning at kostnadene ved å innføre Ramsey-prising av termineringstjenesten vil overstige de samfunnsmessige gevinstene.»*

Departementet er enig i at en prissetting basert på Ramseyprising i teorien vil være en (tilnærmet) optimal måte å fordele felleskostnader på. Departementet vil peke på at selv om det teoretisk sett ikke er umulig å regne ut de ulike elastisitetene for hvert tjenesteselement, vil dette bare være hensiktsmessig dersom hele NetComs virksomhet, inkludert sluttbrukerprisene, ble prisregulert, fordi man uansett må vite forholdet mellom elastisitetene i alle markeder og en slik metode vil derfor ikke være effektivitetsmessig optimalt. Slik totalregulering vil være i strid med forutsetningen om minimumsregulering i ekomloven. Ekomloven forutsetter at man beveger seg mot markeder med bærekraftig konkurranse uten sektorspesifikk markedsregulering. Det vises blant annet til merknadene til ekomloven<sup>8</sup> der det fremgår s. 32: "Det tas sikte på at etablering av bærekraftig konkurranse innenfor de ulike markedene skal føre til at den asymmetriske reguleringen etter hvert kan reduseres eller avvikles". Det vises videre til at ekomloven bare unntaksvis gir anledning til å prisregulere sluttbrukertjenester, jf ekomloven § 4-10. Myndigheten har verken hjemmel til, eller ønske om, å prisregulere alle tjenestene til NetCom. Forholdene ligger derfor ikke til rette for Ramseyprising i dette tilfellet. Departementet viser for øvrig til den utfyllende drøftelsen departementet gjorde av Ramseyprising i vedtak 20. april 2006. Departementet kan følgelig ikke se at det har kommet frem ytterligere momenter som skulle endre denne konklusjonen.

Markedet for mobilterminering er fortsatt det eneste regulerte markedet i NetComs portefølje og departementet mener fortsatt at det er uriktig å bruke Ramsey-prising på dette markedet isolert sett, jf. vurderingene over fra forrige vedtak.

Departementet finner på denne bakgrunn ikke grunnlag for å gi NetCom medhold i at Ramsey-prising skal legges til grunn for termineringsprisene i marked 16.

Departementet merket seg at NetCom i rettssaken om midlertidig forføyning anførte at et skjønnsmessig Ramsey-tillegg ville være en praktisk tilnærming til innføring av dette prinsippet for termineringsprisene. Departementet på sin side kan imidlertid ikke se at bruk av et skjønnsmessig Ramsey-påslag er bedre enn bruk av en lik mark-up for alle tjenester, all den tid man ikke vet forholdet mellom de ulike elastisitetene, siden man heller ikke har informasjon om alle elastisitetene. Det vil dessuten være en uforholdsmessig ressurskrevende jobb å få tilgang på all den informasjonen som måtte kreves. Videre mener departementet at bruk av Ramsey-prising, uavhengig av om man benytter et eksakt eller skjønnsmessig påslag, forutsetter at hele NetComs virksomhet er regulert, noe den ikke er, jf ovenfor. For øvrig viser departementet til våre øvrige vurderinger av Ramseypriser i vedtak 20. april 2006, herunder til de fordelingsmessige aspektene ved Ramseypåslag på mobile termineringspriser.

Departementets vurdering er på denne bakgrunn at heller ikke et skjønnsmessig Ramsey-tillegg er riktig å bruke i marked 16.

#### 4.3.2 Inkludering av tapstillegg

NetCom mener det bør gis kompensasjon til tilbyderne i form av et tapstillegg. Bakgrunnen for et slikt tapstillegg er at regulerte selskaper mister muligheten til avkastning utover normal-

---

<sup>8</sup> Ot. prp. nr 83 (2002-2003)

avkastning fordi inntektsmulighetene begrenses. Forventet avkastning i et regulert marked vil være lavere enn i et uregulert marked fordi oppsiden begrenses. Inkludering av et tapstillegg vil da kunne gi en "riktig" forventning. Innen elektronisk kommunikasjon vil tapstillegget måtte være relativt stort på grunn av de store irreversible investeringene i bransjen.

NetCom anfører videre at: *«PTs avvisning av tapstillegget står (...) i stor kontrast til reguleringens formål som blant annet er å fremme næringsutvikling og innovasjon. I tillegg vil en slik effekt stå i stor kontrast til overordnede politiske mål om å posisjonere Norge som en ledende teknologinasjon. Det er allerede tegn som tyder på at Norge minsker sitt forsprang som ledende innenfor tilbud og bruk av mobilteknologi. Dette antas å kunne være et resultat av en allerede for sterk regulering av aktørene i tråd med det som tidligere er hevdet av NetCom.»*

NetCom mener at et tapstillegg er viktig for å sikre framtidige investeringer i mobilnettene og de har i denne sammenheng fått Christian Riis og Espen R Moen til å utarbeide et notat om emnet. Dette notatet gir et anslag på tapstillegget for NetCom på 2-4 %. I LRIC-modellen vil dette gi et påslag på 3 øre per minutt eller mer. NetCom mener for øvrig også at professor Thore Johnsen støttet tanken om et tapstillegg i møte hos PT 13. oktober 2006 da han viste til behovet for kompensasjon for tapt oppside.

Post- og teletilsynet skriver i sin oversendelse av NetComs klage at de ikke kan se at det er støtte i det professor Thore Johnsen har skrevet til å inkludere et tapstillegg. Tvert imot viser tilsynet til at det heter i rapporten at. *«... et sjablonmessig prosentvis tillegg i avkastningskravet kan være uheldig...»* og at *«... det er uansett grunn til å stille spørsmål ved betydningen av en slik justering for selskapenes investeringsinsentiver.»*

Samferdselsdepartementet ser at regulerte selskaper kan få redusert en mulig gevinst og at dette kan føre til redusert forventet avkastning. Vi viser imidlertid også til at det kan settes spørsmålstegn ved om en mark up vil bedre investeringsinsentivene for de regulerte selskapene, jf. professor Thore Johnsens utredning.

I rettsbehandlingen av NetComs begjæring om midlertidig forføyning 3. oktober, ble professor Espen Moen ført som vitne av NetCom. Professor Moen uttalte i retten at man i reguleringen må ta hensyn til hva som er viktig for å sikre dynamisk effektivitet. I så fall er det NetComs samlede inntjening over perioden som er den aktuelle målestokken, og ikke inntektene fra den enkelte inntektskomponent. Derfor mente Moen at NetCom må ha et avkastningskrav som inneholder et tapstillegg fordi selskapet må kompenseres for tap hvis selskapet går dårlig. Under vitneforklaringen fremkom slik departementets representanter oppfattet det, at det er vanskelig å vurdere et tapstillegg i en situasjon som denne der det bare er termineringstjenesten som er prisregulert. Departementets representanter noterte seg at professor Moen ikke ønsket å gi et anslag på hva et tapstillegg for NetCom i termineringsmarkedet muligens ville ligge på.

Ut fra den uenighet som eksisterer mellom ulike eksperter på dette området og dokumenter som ble fremlagt i retten, mener Samferdselsdepartementet at det er vanskelig å sette et eksakt tapstillegg for terminering alene. Et eventuelt tapstillegg vil måtte baseres på at det bare er en del av NetComs virksomhet som er regulert (og utsatt for regulatorisk trunkering) og at investeringsbeslutninger er avhengig av fortjenestepotensialet for virksomheten som helhet.

Departementet slutter av dette at et tapstillegg uansett er såpass usikkert størrelsesmessig at det ikke kan ansees som hensiktsmessig i dette tilfellet. Samferdselsdepartementet mener videre at den vedtatte reguleringen ikke vil gi dårligere investeringsincentiver for tilbyderne enn utgangspunktet før reguleringen. Departementet viser blant annet til at NetCom hadde en avkastning på ca. 127 % i 2006 på mobiltermineringstjenestene. Samme år hadde NetCom et historisk lavt investeringsnivå. Departementet mener at når en så høy avkastning ikke gir incentiver til investering, vil heller ikke et tapstillegg gi noen bedre incentiver. Departementet finner derfor ikke at det skal gis kompensasjon i form av et tapstillegg her. Departementet viser for øvrig til kapittel 6.2.1 hvor departementet vurderer om det er innlagt sikkerhetsmargin i LRIC-modellen form av konservative anslag.

#### 4.4 NERAs alternative beregninger

I NERAs første rapport for NetCom blir konsekvensene av de endringer selskapet mener er rimelige å gjøre i Post- og teletilsynets LRIC-modell, synliggjort. Tilsynet har kommentert NERAs beregninger i kapittel 2.4.2 i sin innstilling til klagen.

Rapporten går gjennom forutsetninger i modellen innenfor etterspørsel, teknikk og økonomi. Til slutt gjør rapporten rede for hva som vil være resultatet dersom de kritiske forutsetningene endres. Ved å følge NetComs forutsetninger og input-data kommer NERA til at riktig LRIC-kostnad for NetCom i 2010 vil være ca 70 øre per minutt, det vil si 55 % høyere enn Post- og teletilsynets modell viser. Tabellen nedenfor oppsummerer NERAs resultater.

**LRIC (plus mark ups) of call termination (NOK per minute)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Finite Case - Analysys model version 4	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
1	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
2	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
3	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
4	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
5	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
6	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
7	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
8	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
9	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
10	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

Som det framgår av denne tabellen omfatter NERAs første beregninger anførselene fra NetComs anførsler i klagen, sett bort i fra inkludering av et tapstillegg og Ramsey-prising. Departementet viser til de enkelte drøftelsene av disse punktene i kapittel 4.2.



#### 4.4.1 Post- og teletilsynets kommentarer til den første NERA-rapporten

Post- og teletilsynet mener ingen av de endrede forutsetningene NERA har gjennomført er rimelige. De foreslåtte endringene framstår etter tilsynets oppfatning som urimelige og reflekterer ikke NetComs kostnader. Videre viser Post- og teletilsynet til at NERA ikke har justert modellen i henhold til alle anførselene fra NetCom, og tilsynet har derfor valgt å kommentere på de forhold i NERAs rapport som de har mottatt kvantitativt grunnlag for:

- Nettverkseksternaliteter øker LRIC-resultatet med 2,1 %.
- NERA har ikke implementert S-kurven<sup>9</sup> for mobilpenetrasjon når de har redusert det langsiktige nivået fra 115 % til 113 %. En korrekt implementering vil etter tilsynets oppfatning redusere påslaget i resultatet fra 0,6 % til 0,3 %. NERA har justert sine beregninger i sin siste rapport og kommer fram til at resultatet fra forrige beregning reduseres med 1 øre per minutt i den aktuelle perioden. NERA har i sine beregninger holdt NetComs markedsandel konstant fra 2005. Tilsynet mener dette vil være uforholdsmessig dersom man ikke modellerer en tredje aktør på en annen måte. Effekten av NERAs endring er at LRIC-resultatet øker med 2,4 %.
- NERAs implementering av redusert celleradius øker kostnadene i modellen med 15 %. Modelldata endres imidlertid også historisk, slik at de historiske tallene ikke reflekterer NetComs virkelige nettutbygging.
- NERAs implementering av ringetid øker LRIC-resultatet med 10,6 %. Endringen er også her beheftet med feil gitt at den overdimensjonerer NetComs faktiske historiske nett.
- Implementeringen av økt kvalitet (reduert sannsynlighet for blokkering i nettet) fører til en økning i LRIC-resultatet på 2,2 %. Post- og teletilsynet mener dette, kombinert med introduksjon av ringetid øker resultatet med 14,01 %, det vil si mer enn de to endringene sett hver for seg. For øvrig mener tilsynet at NERA har implementert sannsynligheten for blokkering som et gjennomsnitt og ikke bare for de cellene med full kapasitetsutnyttelse.
- Når det gjelder de økonomiske avskrivningene, er tilsynet generelt svært skeptiske til de endringene som NERA har gjennomført. NERAs endringer medfører en økning i kostnadstallene med 7,6 %, jf. omtale under kapittel 4.2.14.

Departementet viser til drøftelsene av disse anførselene som alle er behandlet under kapittel 4.2.

#### 4.4.2 Nye beregninger fra NERA

I forbindelse med at Ovums rapport ble oversendt partene i saken for kommentar, har NetCom innhentet en ny rapport fra NERA. I tillegg til å kommentere Ovums rapport, oppdaterer NERA sine beregninger i forhold til de punktene som påpekes i Ovum-rapporten.

Først justerer NERA for forhold som har endret seg etter at de forrige beregningene ble gjennomført. Blant annet gjelder dette implementering av en s-form på utviklingen i mobilpenetrasjon og bruk av korrekt periodiserte befolkningstall.

---

<sup>9</sup> Penetreringsraten for mobil følger en S-kurve: Når en ny teknologi introduseres vokser den raskt fra en liten brukergruppe til en stor brukergruppe, man er da på den første delen av S-kurven. Over tid når man et "metningspunkt" for hvor mange som er brukere av teknologien, man er da på den øverste delen av S-kurven.

Deretter skisserer NERA to scenarioer for beregningene (scenario A og scenario B), basert på Ovums rapport. For begge scenarioene økes resultatet med 18,9 % for å speile resultatet av Ovums sensitivitetsanalyse av å heve NetComs utstyrs kostnader til Telenors nivå. Det har for departementet vært uklart hva disse to scenarioene fremstiller, da dette har vært beskrevet ulikt i de dokumentene som omtaler scenarioene. Departementet velger derfor å bruke fremstillingen som ble gitt i retten: Scenario A inkluderer ringetid og at Telenors kostnadsnivå anvendes i NetComs nett. Scenario B inkluderer bare Telenors kostnadsnivå.

Resultatet av disse endringene er at LRIC-resultatet går opp till 83,6 øre i 2010 i Scenario A og 77,5 øre i scenario B. Resultatene er gjengitt i tabellen nedenfor.

**Mobile Call Termination LRIC Before and After Adjustments (Real NOK per minute, 2005)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

Det vises til departementets vurdering av rapporten under kapittel 4.5.5.

#### 4.5 Ovums rapport

Samferdselsdepartementet har engasjert konsulentselskapet Ovum for å gjøre en uavhengig vurdering av den norske LRIC-modellen. Oppdraget var avgrenset til en gjennomgang av selve modellen, ikke bruken av den eller andre spørsmål knyttet til vedtaket i marked 16 som er reist i klagerunden. På grunn av fristene for klagesaksbehandling, ble rapporten utarbeidet innenfor en tidsramme på seks uker. I juli avla Ovum en rapport som 27. august ble sendt til de tre klagerne i marked 16 for kommentarer. Rapporten ble også sendt til Post- og teletilsynet for kommentarer sammen med enkelte særskilte spørsmål som klageinstansen ønsket svar på som følge av Ovums rapport.

Ovum gjennomgår i rapporten ulike sider ved LRIC-modeller generelt og hvilke valg man står overfor. Det gjennomføres en enkel benchmark for å vise nivået på den vedtatte reguleringen i forhold til andre europeiske land. Ovum har også gjennomgått de forutsetninger og input-data som er brukt i den norske modellen, samt foretatt sensitivitetsanalyser for noen mulige endringer.

Prisforskjeller mellom utstyr i NetComs og Telenors nett var ikke kjent for partene på forhånd og er derfor ikke en av NetComs opprinnelige anførsler. Videre har ikke modelleringen av

driftskostnader og kapitalkostnader vært noe stort tema i selve klagen, men har blitt det etter at Ovums rapport ble gjort kjent for partene. Drøftelsen av disse anførselene vil derfor skje nedenfor.

Ovum skriver i sin rapport at de observerer at kostnadene for utstyr er svært ulike for NetCom og Telenor. I motsetning til hva en skulle forvente pga kvantumsrabatter ved større innkjøp, er det Telenor som har de høyeste kostnadene. For enkelte utstyrsklasser er enhetskostnadene svært forskjellige, opp til flere hundre prosent.

Ovum har foretatt en sensitivitetsanalyse for å teste hva som skjer med NetComs modellresultater dersom man benytter Telenors kostnader for 1800-siter, BSCer<sup>10</sup> og MSCer<sup>11</sup>. Beregnet LRIC-kostnad vil ifølge disse beregningene stige med mellom 21,5 % og 15,5 % i perioden 2005 til 2010. I snitt er økningen på 18,9 %, jf. NERAs reviderte beregninger som omtalt under kapittel 4.4 ovenfor.

Ovum skriver i denne sammenheng at «*On balance, Ovum feel it is more legitimate to equalise equipment costs in this way (even if there are size differences between operators) than leave the model as it is (with such huge disparities in effective equipment costs which must be difficult to explain since Telenor is always more expensive than Netcom – yet Telenor is the biggest operator!)*»

I forbindelse med Ovums sensitivitetsanalyser, kommer det også fram at enkelte endringer i modellen forårsaker uventede eller ulogiske endringer i driftskostnader og kapitalkostnader og sammenhengene mellom disse.

#### 4.5.1 Post- og teletilsynets kommentarer

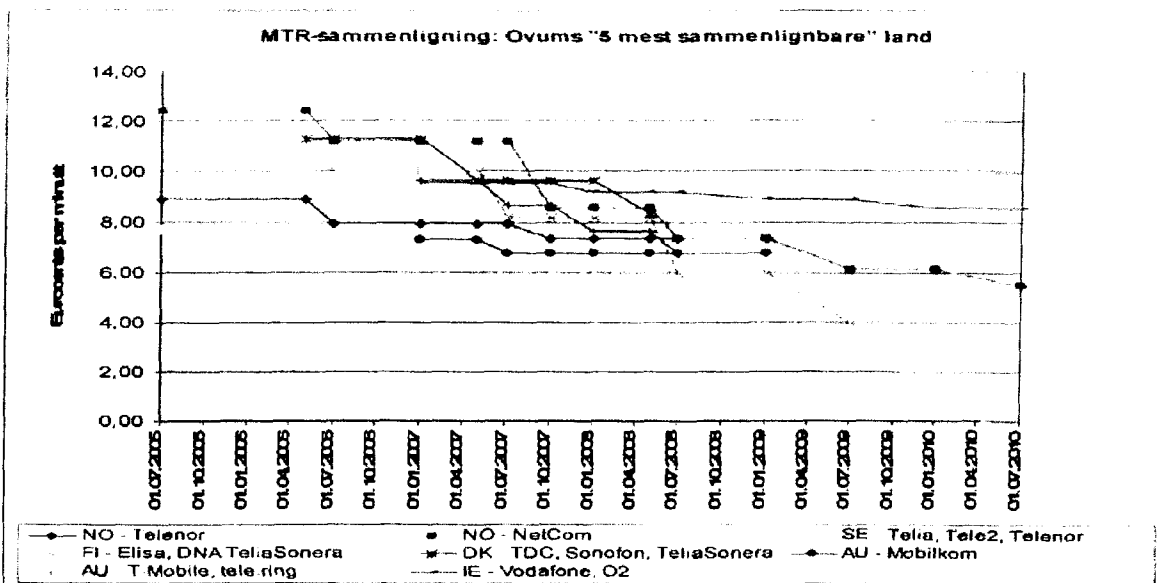
Fra Post- og teletilsynet mottok departementet 18. september 2007 kommentarer til rapporten, samt innspill om prisutviklingen på GSM-utstyr de siste årene og en redegjørelse for modelleringen av driftskostnader og kapitalkostnader. Tilsynet har forelagt de konkrete spørsmålene for Analysys.

Post- og teletilsynet mener deler av Ovums rapport gir et misvisende bilde av modellen som er utviklet for det norske markedet. Blant annet mener tilsynet at Ovums benchmark framstår som noe for enkel når den sammenlikner reguleringen i Norge i 2010 med observerte termineringspriser i andre land per i dag. På denne måten vil det norske LRIC-resultatet framstå som veldig lavt. Dette gjøres til tross for at flere land har vedtatt ny regulering med samme nivå på lengre sikt. For å illustrere dette har tilsynet tatt med en figur, basert på tall fra Cullen International, som viser framtidige prisbaner for de fem landene Ovum mener er mest sammenlignbare med Norge.

---

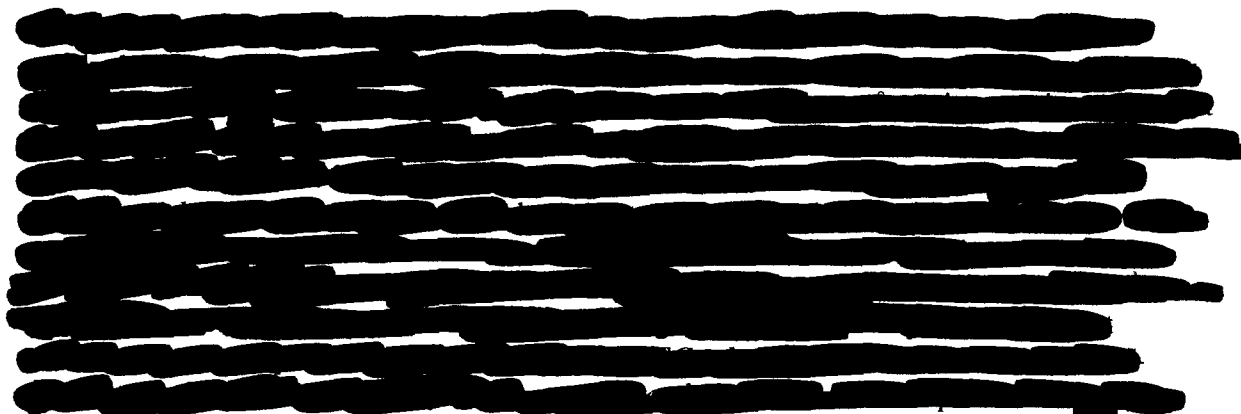
<sup>10</sup> Base Station Controller

<sup>11</sup> Mobile Switching Center



Figur 1: Historiske og vedtatte mobiltermineringspriser for "5 mest sammenlignbare" land.

Etter tilsynets mening illustrerer figuren blant annet betydning å se på trenden i prisutviklingen og hvilke priser de andre landene vil ha i fremtiden. Tilsynet mener ikke at det er tilstrekkelig å se på et øyeblikksbilde med de gjeldende prisene fra mars 2007 slik Ovum har gjort uten å sammenligne med gjeldende norske priser.



Departementet har ved oversendelsen av Ovums rapport stilt spørsmål ved forutsetningene om at utstyspriserne går ned med så mye som 10 % de nærmeste årene. Tilsynet holder fast på denne forutsetningen og viser til en rapport fra Credit Suisse, jf. omtale under kapittel 4.2.13.

Departementet har også bedt Post- og teletilsynet om spesielt å kommentere sammenhengen mellom drifts- og kapitalkostnader i modellen. Tilsynet skriver i sitt brev 18. september at Ovum bruker gale antagelser om hvordan driftskostnader (opex) og kapitalkostnader (capex) er modellert i den norske LRIC-modellen:

*«Opex er ikke drevet av capex slik Ovum forutsetter. Det er kun i året 1992 at driftskostnad per enhet er drevet av kapitalkostnad per enhet, dvs. at driftskostnaden utgjør en prosentvis faktor av kapitalkostnaden. For alle andre år er opex beregnet separat, drevet av antall enheter som operatøren har utplassert. Ulike pristrender*

*ligger dermed til grunn for beregningene av opex og capex fra 1993 og fremover. Ettersom Ovum i denne sensitivitetsanalysen kun har endret antall BTSer i et enkelt år, er det kun driftskostnadene i 2005 som endres.»*

Tilsynet påpeker videre at utplassering av flere BTSer i et enkelt år og derigjennom å øke kapitalkostnadene i dette året, vil føre til redusert behov for investeringer i BTSer de påfølgende år, noe som reduserer kapitalkostnadene i disse årene.

Post- og teletilsynet påpeker videre at de påviste avvikene mellom tall fra netteierne og tall benyttet i modellen, kan forklares ut fra den dialog som er ført med netteierne i etterkant av datainnsamlingen. Blant annet inneholdt de første tallene fra Telenor tall for både NMT og GSM. I NetComs tall gjelder dette blant annet et avvik for antall abonnenter i 2005 som ble endret på grunn av raskere migrasjon av kunder etter oppkjøpet av Chess/Sense.

Ovum har i sin rapport også beskrevet at det er et misforhold mellom rapporterte tall og tall i modellen for nettverksutstyr. Post- og teletilsynet skriver i sine kommentarer at dette skyldes at man har vært nødt til å forenkle modelleringen av nettene og at man benytter *Modern Equivalent Asset*. Post- og teletilsynet fremholder at det viktigste er at modellen gir et riktig bilde av hvordan dekning og kapasitet utvikler seg over tid og at den samsvarer med investeringene i nettene.

Gjenstående avvik der tilsynet og NetCom fortsatt er uenige, er behandlet separat under kapittel 4.2 ovenfor.

Til slutt i sitt innspill kommenterer Post- og teletilsynet de produktregnskapstall som nå foreligger for 2006. Disse tallene viser at både Telenor og NetCom har en avkastning for mobilterminering på godt over 100 %, ut fra en fullkostnadsberegning. Tilsynet mener dette viser at det er rom for prisreduksjoner også etter de tidligere prinsippene som lå til grunn for regulering av dette markedet.

#### 4.5.2 NetComs kommentarer

NetCom ga sine kommentarer til Ovum i brev av 17. september, vedlagt nye beregninger fra konsultantselskapet NERA. NetCom anfører i dette brevet at de nå mener resultatet av en LRIC-beregning for NetCom skal være i overkant av 83 øre og at en maksimalpris i tillegg til dette må inkludere blant annet tapstillegg og Ramsey-prising. Den konkrete beregningen fra NERA er omtalt i kapittel 4.4.

NetCom mener en justering i samsvar med NERAs nye beregninger vil gi en termineringspris som er mer i samsvar med hva som er prisnivået ellers i Europa. De viser i denne sammenheng både til Ovums benchmarking og den benchmarkingen NERA har foretatt for NetCom.

NetCom tar Ovums rapport til inntekt for sitt syn på LRIC-modellen, blant annet gjelder dette:

- Modellen gir et uventet lavt resultat på termineringskostnadene i Norge
- Ovum setter spørsmålstegn ved flere av de konseptuelle spørsmålene som stilles ved utarbeidelse av LRIC-modeller
- Tilsynet har lagt til grunn at Telenor har høyere utstyrskostnader enn NetCom i modellen

- Ovum er skeptisk til modelleringen av markedsandeler ut fra at det skjer relativt store endringer i perioden 2007-2010
- Det reises i rapporten tvil om hvordan framtidige teknologigenerasjoner er behandlet
- Ovum påpeker at det er brukt andre data i modellen enn det netteierne har oppgitt

NetCom benytter deretter muligheten til å imøtegå Post- og teletilsynets oversending på bakgrunn av den nye NERA-rapporten.

NetCom finner støtte i at Ovum påpeker at den norske modellen er kompleks og utformet på en måte som gjør den vanskelig å gjennomgå og vurdere. Ovums betraktninger rundt modelleringen av driftskostnader og kapitalkostnader og etter Ovums mening uforklarlige utslag av endringer som er foretatt i modellen, illustrerer etter NetComs oppfatning dette. At et konsultantselskap som Ovum ikke klarer å komme til bunns i denne problemstillingen mener NetCom gir grunn til bekymring. NetCom mener derfor at modellens kompleksitet vanskeliggjør kontradiksjon og gjør prosessen rundt vedtaket lite transparent.

I Ovums rapport blir det påpekt at NetComs og Telenors utstyrpriser er til dels svært forskjellige og at forskjellene ikke på noen måte gjenspeiler en antagelse om at den største tilbyder vil kunne oppnå de beste prisene. På samme måte blir det i rapporten vist til at kostnadsforskjeller blir opprettholdt i hele perioden, samtidig som dekning og markedsandel konvergerer. NetCom finner det alvorlig og betenkelig at tilsynet ikke har opplyst om at det foreligger så vidt store kostnadsforskjeller på et tidligere tidspunkt.

I og med at NetCom ikke har innsikt i Telenors modelltall finner de det vanskelig å kommentere kostnadsforskjellene på utstyr ut over at de ser meget alvorlig på de forhold som er avdekket i rapporten. I og med at NetCom ikke kjenner de eksakte kostnadsforskjellene, har NERA på bakgrunn av Ovums sensitivitetsanalyser økt resultatet av sine LRIC-beregninger med 18,9 % for å bringe NetCom opp på samme kostnadsnivå som Telenor.

NetCom knytter også noen kommentarer til Post- og teletilsynets svar på spørsmålene fra Ovum som er gjengitt i rapporten. NetCom mener disse svarene framstår som udokumenterte og til liten nytte for å opplyse saken. Selskapet mener spesielt svaret på spørsmålet om hvorfor det eksisterer så vidt store kostnadsforskjeller, der NetCom blant annet sier at det er «... totalt ukjent og særdeles overraskende at tilsynet vurderer NetComs mobilnett som kvalitativt dårligere enn Telenors.» NetCom mener dette er overraskende fordi markedet er av en annen oppfatning (med tanke på de mange som tross alt velger NetCom). Tilsynet har ikke tidligere gitt uttrykk for at kvaliteten er dårlig (for eksempel ved å gi et pålegg etter ekomloven §§ 2-2 eller 2-3). NetCom mener at disse påstandene er udokumenterte. NetCom fremhever i denne sammenheng at NetCom er et meget effektivt mobilnett, blant annet dokumentert i en studie NERA har utført på oppdrag fra Oftel, og at Ovum i sin rapport åpner for at kostnadsforskjellene kan skyldes ineffektiv drift eller at det i modellen er benyttet ikke sammenlignbare kostnadstall for de to netteierne.

#### 4.5.3 Telenors kommentarer

Telenor har gitt sine kommentarer til Ovums rapport i sitt brev 17. september der de også legger ved en rapport fra sine konsulenter, PriceWaterhouseCoopers (PwC).

Telenor har som utgangspunkt at de mener prosessen rundt utvikling av den norske LRIC-modellen har vært grundig og i samsvar med tilsvarende prosesser ellers i Europa. *«På et generelt forvaltningsrettslig grunnlag skal det vektige forhold til for at et klageorgan skal overprøve en så grundig og dokumentert prosess som det PT har gjennomført i forhold til LRIC modellen. Ovum rapporten gir ikke et slikt grunnlag.»*

Telenor viser i sine kommentarer til at Ovums sensitivitetstiltakninger verken gir riktige eller relevante resultater hva gjelder bruk av Telenors kostnader for utstyr inn i NetComs modell. Dette begrunner de med at disse analysene *«ikke tar utgangspunkt i de reelle forskjellene i de underliggende mobilnettene som analyseres.»* Telenor peker i denne sammenheng på at modellen skal kalibreres etter den faktiske utrulling av nettet, der hvert nett har sin egen kostnadsstruktur. Den enkelte netteier har derfor, på grunn av sitt valg av nettstruktur, sitt eget kostnadsnivå på investering i ulike typer utstyr. Ved å bruke kostnadene i en type nett inn i modellen for et annet nett, uten å kalibrere nettet på nytt, vil ikke dette gi meningsfulle resultater.

Både Telenor og PwC mener Ovums rapport er lite egnet til å så tvil om at Post- og teletilsynets LRIC-modell er robust nok. Blant annet peker de på at Ovum ikke har satt seg inn i konteksten modellen er utarbeidet innenfor og at Ovum ikke fullt ut har skjønnet de mange komplekse sammenhengene i modellen. Blant annet anføres det at Ovum ikke fullt ut har forstått sammenhengen mellom driftskostnader og kapitalkostnader. PwC peker i sin rapport på at den manglende forståelsen kan skyldes den svært begrensede tiden Ovum har hatt til rådighet og at det ville vært ønskelig at Ovum hadde startet sitt arbeid med en gjennomgang med Post- og teletilsynet om prosessen.

#### 4.5.4 Tele2s kommentarer

Tele2 ga sine kommentarer til Ovums rapport i brev 10. september.

Tele2 mener det er en stor svakhet ved PTs analyse at den ikke har fulgt samme prinsipp under analysen av Tele2 som det blir gjort overfor NetCom og Telenor. Gitt det faktum mener Tele2 at Ovums rapport ikke er en kvalitetssikring av virkemiddelbruken mot Tele2. Tele2 kommenterer forskjellene i utstyrs-kostnader mellom Telenor og NetCom, og mener at LRIC modellen ikke gir noe inntrykk av hvor en eventuell skalaeffekt faktisk er. Dette mener Tele2 er bekymringsfullt: *«Dette er igjen en bekymring for potensielle tredjeaktører da denne symmetrien lett kan benyttes som et argument for symmetrisk regulering av også dem. Graden av skalaøkonomi blir spesielt viktig for en vesentlig mindre tredjeaktør, siden det er god grunn til å tro at spesielt små aktører vil ha høyere enhetskostnader.»*

Videre mener Tele2 at PT ikke har problematisert tredelingen av markedet, og mener at antagelsen om symmetri samtidig med ulik dekningsgrad ikke er holdbar. Tele2 mener antagelsene lett kan legge føringer på hvordan man møter en ny tredjeaktør med regulering, og videre hevdes det at det ikke er sikkert at en slik symmetritankegang faktisk vil innebære at nye aktører vil utvikles i markedet.

#### 4.5.5 Departementets vurdering

Departementet ser at det er til dels store meningsforskjeller knyttet til Ovums rapport. NetCom og (delvis) Tele2 tar rapporten til inntekt for sitt syn, mens Post- og teletilsynet og Telenor mener den er lite egnet til å så tvil om at den norske LRIC-modellen er solid og

velegnet for reguleringsformål. Departementet vil i det følgende drøfte de delene av Ovum rapporten som det er store meningsforskjeller rundt.

### **Kostnadsforskjeller**

Når det gjelder de relativt store kostnadsforskjellene på utstyr som identifiseres i Ovums rapport, vil departementet presisere at forskjellene ikke bare omfatter stykkprisen per enhet, men alle kostnader forbundet med å installere og drifte utstyret i nettet. Det er mange forhold som spiller inn her. For det første har NetCom og Telenor valgt forskjellig struktur på sine nett.

NetCom har ved en senere anledning (brev 23. oktober 2007) kommentert PTs kommentarer til Ovum-rapporten.

Ovum fant, i sin analyse, til dels store forskjeller i investerings- og driftskostnader mellom Telenor og NetCom på ulike typer utstyr i nettet. Disse ulikhetene fører til at det kan se ut som om det ikke er stordriftsfordeler i modellen, eventuelt at Telenor langt på vei bruker opp stordriftsfordelene ved å bygge et dyrere nett. Departementet ønsker å understreke at det er mange forhold som har innvirkning på disse kostnadsforskjellene. Departementet mener hovedgrunnene til kostnadsforskjellene er ulike strategiske valg i oppbygning av nettet

Når det gjelder de ulike forholdene som har innvirkning på forskjellene, mener departementet at det ikke vil være riktig å gi et tillegg i LRIC-prisen for å kompensere for at NetCom har valgt en annen måte å strukturere sitt nett på

Departementet mener dette er noe tilbyderne står fritt til å velge selv, og er en del av markedsdynamikken som det ikke blir riktig for telemyndighetene å gripe inn i. Departementet tar derfor til etterretning at det er de faktiske kostnadene for hver av tilbyderne som benyttes i LRIC-modellen og at tilbydernes valg av struktur legges til grunn i modellen. Det vil ikke være riktig at reguleringen skal gripe inn i og endre på de strategiene hvert av selskapene følger.



LRIC-modellen har en antagelse om lik geografisk dekning for Telenor og NetCom i 2012. Det er imidlertid slik at kostnadene for radioutstyr og basestasjoner ikke konvergerer i 2012. Departementet forstår at modellen kan vurderes som inkonsistent på dette punktet, siden kostnadene ved å oppnå lik dekning ikke konvergerer likt med dekningen. Denne ”inkonsistensen” har departementet bedt Post- og teletilsynet/Analysys om å undersøke nærmere, og om det ville vært riktig å gi et tillegg i NetComs pris ved at det ikke er forutsatt at NetComs kostnader konvergerer med Telenors, gitt at dekningen konvergerer mellom tilbyderne. Analysys konkluderer med at et slikt kostnadstillegg for NetCom burde vurderes i forhold til antagelsene om trafikkvolum og markedsandelen som ligger i modellen. Det er riktig at ikke kostnadene konvergerer i 2012, det gjør imidlertid heller ikke trafikken eller markedsandelen. Departementet mener at det er riktig å se disse variablene i sammenheng, og at forutsetninger som legges til grunn for variablene må vurderes opp mot hverandre.

Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er riktig å gi et tillegg i prisen til NetCom på dette punktet fordi markedsandel og trafikk vil konvergere på et senere tidspunkt. I tillegg mener departementet at det uansett ikke vil være riktig å sette det samme kostnadsnivået hos NetCom som hos Telenor siden de to tilbyderne bygger nettene sine på forskjellige måter. Videre vil det være naturlig å se oppdaterte tall i forbindelse med ny pristaksperiode etter 2010, dersom konvergensen blir annerledes enn det utviklingen hittil tilsier.

### **Benchmark**

Departementet er også av den oppfatning at Ovums benchmark har enkelte svakheter. Det gir ikke en riktig fremstilling av virkeligheten å sammenligne den fremtidige termineringsprisen i Norge i 2010 (45 øre) med dagens priser i Europa. Departementet mener man må ha et mer dynamisk, fremtidsrettet perspektiv. Ovum finner at gjennomsnittsprisen i de 5 mest sammenlignbare landene i Europa ligger på 7,70 €-cent per minutt = ca. 60 øre.

Departementet mener det kunne vært mer hensiktsmessig å sammenligne dagens priser i de 5 mest sammenlignbare landene med 70 øre som er dagens pris for NetCom i Norge. Dermed ser vi at dagens pris i Norge faktisk ligger 10 øre over gjennomsnittet (Telenors pris ligger derimot på gjennomsnittet). Departementet har i tillegg innhentet informasjon fra European Regulators Group<sup>12</sup> (ERG) som viser gjennomsnittlig mobiltermineringspris i de Europeiske landene per juli 2007. Norge ligger i denne rangeringen på 13. plass i Europa. Lavest ligger Kypros, etterfulgt av Sverige og Finland. Hadde man splittet opp Norges gjennomsnittlige pris i henholdsvis Netcoms pris og Telenors pris, hadde NetCom ligget betydelig høyere opp, og Telenor noe lavere. I tidligere sammenligninger har Norge vært blant de landene med lavest termineringspriser, men har gradvis beveget seg opp sammenlignet med de andre Europeiske landene. Dette viser at Norge ikke lenger er blant de landene med lavest termineringspriser, og at andre land stadig reduserer sine priser.

Departementet mener at en benchmark med sammenlignbare europeiske land gir et bilde av at pristakreguleringen i Norge vil føre til at termineringsprisene fortsatt vil være på linje med disse andre land.

---

<sup>12</sup> [http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg\\_07\\_61\\_mtr\\_update\\_for\\_publ.pdf](http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_07_61_mtr_update_for_publ.pdf)

## **Driftskostnader/kapitalkostnader**

Når det gjelder Ovums betraktninger rundt modelleringen av driftskostnader og kapitalkostnader, mener departementet at PT/Analysys gir en god fremstilling av hvordan denne sammenhengen er modellert. Tatt i betraktning at Ovum kun hadde seks uker til å gjennomgå en såpass avansert modell, er det umulig å få gjennomgått alle algoritmer i modellen. Uansett mener departementet at PT/Analysys modellering av driftskostnader og kapitalkostnader virker solid, og frembringer den nødvendige avklaring av forholdene som lå til grunn for Ovums bekymring.

### **4.6 Vurdering av LRIC-modellen som sådan**

Departementet viser til innspillene fra tilbyderne, der det fremkommer at tilbyderne i markedet ikke er enige om hvorvidt prosessen har vært tilfredsstillende. Telenor skriver at de mener prosessen har vært grundig og god, mens NetCom mener prosessen har vært lite transparent. Noe av dette kan eventuelt skyldes at Telenor på forhånd hadde kompetanse på denne typen modeller og at de besitter ressurser til blant annet å kunne utrede de prinsippene Post- og teletilsynet valgte for økonomiske avskrivninger.

I departementets gjennomgang av modelldokumentasjon og prosess har vi imidlertid ikke funnet grunn til å si at modellen ikke er av god kvalitet eller er uegnet som utgangspunkt for en regulering av mobiltilbydernes termineringspriser. Post- og teletilsynet har gjennomført en grundig prosess i forhold til utvikling av en norsk LRIC-modell. Departementet har brukt relativt mye tid og ressurser til å kvalitetssikre modellen for å være sikker på at modellen er robust, samt at forutsetningene som benyttes er gode og ligger innenfor et "forsiktighetsprinsipp". Gjennom våre undersøkelser har vi funnet at modellen er godt gjennomarbeidet, at den er solid dokumentert. I tillegg er vår foreløpige vurdering at den inkluderer en viss sikkerhetsmargin, se mer om dette nedenfor under pkt 6.2.

## **5. Symmetri**

### **5.1 Anførsler vedrørende symmetri**

NetCom mener PT har lagt til grunn at det finnes objektive kostnadsforskjeller, og at dette i seg selv begrunner asymmetri. NetCom skriver i klagen side 22: *"PTs konklusjon her er oppsiktsvekkende. PT slår altså fast at det finnes objektive kostnadsforskjeller mellom Telenor og NetCom, men uten noen nærmere forklaring konkluderes det i vedtaket med at disse ikke er "tilstrekkelig" til å begrunne asymmetrisk regulering."*

NetCom mener i tillegg at kostnadsforskjellene er utenfor NetComs kontroll, og viser her til Kommissjonens uttalelse: *"The Commissions considers that termination rates should normally be symmetric and that asymmetry, acceptable in a number of cases, requires an adequate justification. It recognizes that, in certain exceptional cases, an asymmetry might be justified by objective cost differences which are outside the control of the operators concerned. Possible justifications could be represented by the cost differences between the operation of a GSM900 network and a DCS1800 one or by substantial differences in the date of market entry"*

NetCom har i sin klage i tillegg vist til ESAs uttalelser vedrørende symmetri og tolker ESAs uttalelse slik at denne åpner for asymmetrisk regulering under visse forutsetninger som etter selskapets oppfatning er til stede her. Det vises til NetComs anførsler om at det foreligger objektive kostnadsforskjeller som ligger utenfor selskapets kontroll.

Videre sier NetCom seg enig i PTs vurderinger hva gjelder effekter for forbrukerne, og effektene for de nye, mindre tilbydere på markedet som vil få lavere kostnader som følge av symmetriske priser mellom Telenor og NetCom. NetCom mener imidlertid at effekten for forbrukerne reduseres noe ved at Tele2 og mindre aktører tillates en periode med høyere pris enn Telenor og NetCom.

NetCom har også vist til reguleringen i andre land der det etter selskapets oppfatning fremkommer et bilde av asymmetri i de land som er mest sammenlignbare med Norge.

NetCom har i sin klage redegjort for andre kostnadsforskjeller som etter selskapets oppfatning fører til en kostnadsforskjell som overstiger de 8 % som er konstatert av tilsynet. Departementet har i kapittel 3.2. vurdert disse anførselene og konkludert med at det ikke er grunnlag for å ta hensyn til anførsler som vil gi en kostnadsforskjell over 8 %. Departementet vil derfor i det følgende kun vurdere kostnadsforskjellen på 8 %.

På side 9 i Post- og teletilsynets oversendelse av klagen står det følgende: «*PT mener – i tråd med synspunktene fra Kommisjonen og ESA – at samfunnsøkonomisk effektivitet tilsier at mobiltermineringsprisene på lang sikt som hovedregel bør være symmetriske, når ikke relevante kostnadsforskjeller tilsier noe annet. PT anser at den forholdsvis lille forskjellen i kostnader for terminering mellom Telenor og NetCom, nå gjør det mest formålstjenlig med symmetriske priser.*»

PT viser til kommentarer fra ESA av 4. april 2007:

*«The Authority considers that mobile termination rates should normally be symmetric. In the Authority's view, asymmetric regulation of mobile termination rates can only be compatible with the requirements of the new regulatory framework if the differences are justified by underlying differences in efficient productions costs. Concerning MVNOs, the fact that an MVNO has a smaller market share in the retail mobile market can only justify higher termination rates for a limited transitory period. »*

Post- og teletilsynet skriver videre i oversendingen side 6: "Videre støtter ESA PTs mål om å oppnå symmetriske priser for NetCom og Telenor i løpet av reguleringsperioden."

Post- og teletilsynet har ved bruken av LRIC-modellen funnet en kostnadsforskjell mellom Telenor og NetCom på 8 %. PT uttaler i vedtaket punkt 204: "Selv om LRIC modellen viser en kostnadsdifferanse på om lag 8 % mellom Telenor og NetCom, mener PT at det ikke finnes tilstrekkelig objektive kostnadsforskjeller mellom selskapene som tilsier asymmetrisk regulering. "

På dette grunnlag har PT ved prisfastsettelsen valgt å sette den symmetriske prisen lik kostnaden til tilbyderen med høyest LRIC, slik at man sikrer kostnadsdekning for begge tilbyderne. Departementet bemerker at dette er den samme metoden som blant annet ble brukt

ved prisfastsettelsen i Sverige, hvor de tre største tilbydere er pålagt pristak tilsvarende kostnadsgrunnlaget til den tilbyderen med høyest LRIC.

Telenor har også i sin klage fremhevet at: *«Riktig og symmetrisk regulering av mobile termineringspriser er av stor prinsipiell og faktisk betydning for Telenor. I så måte understreker Telenor at det fremstår som ubegrunnet og urimelig at NetCom, som er en av de mest lønnsomme selskapene innenfor TeliaSonera konsernet, skal nyte godt av en særnorsk asymmetrisk regulering av termineringspriser.»*

## 5.2 Forholdet til formålsbestemmelsen i ekomloven

Departementet legger til grunn at symmetriske priser i markedet bare kan være en relevant målsetting dersom det er forenelig med lovens formål, jf. ekomloven § 1-1. Bestemmelsen i § 1-1 fastsetter at målsetningen skal søkes oppnådd gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser. Spørsmålet om hvorvidt symmetrisk regulering vil sikre en effektiv bruk av samfunnets ressurser er vurdert i økonomiske artikler<sup>13</sup>.

Det er fremkommet flere argumenter for at symmetriske priser fremmer samfunnsøkonomisk effektivitet. I økonomisk teori fremkommer det at symmetriske priser vil øke velferden til brukerne. Gitt CPP-prinsippet ("Calling Party Pays") har brukerne svært begrenset mulighet til å kontrollere kostnadene sine siden det er få som har full informasjon om hva det koster å ringe til andre brukere ut ifra hvilke tilbyder disse er kunder hos. Symmetriske termineringspriser vil derfor gi en oversiktlig situasjon for konsumentene. Departementet legger til grunn at dette vil være i samsvar med formålsbestemmelsen ved at man sikrer brukerne rimeligere tjenester og at man dermed også sikrer en mer samfunnsøkonomisk optimal bruk av samfunnets ressurser. For det andre anser teorien at symmetriske priser kan gi effektivitetsgevinster ved at det gir tilbyderne incentiver til å effektivisere sin produksjon. Den tilbyderen som klarer å produsere terminering til lavest pris under den symmetriske prisen, vil dermed høste den største effektivitetsgevinsten. Videre vil tilbydere som klarer å effektivisere selv høste gevinsten. Effektivisering av driften vil sikre effektiv bruk av ressursene og kan bidra til innovasjon i markedet. For det tredje vil symmetriske priser føre til effektivitet i markedet. Gitt at den mest effektive tilbyderen høster den største effektivitetsgevinsten kan også den mest effektive tilbyderen trekke til seg flere kunder. Dersom man har asymmetriske priser, kan den minst effektive også trekke til seg kunder, selv om tilbyderen ikke effektiviserer sin drift. En slik situasjon vil etter departementets oppfatning i forholdet mellom Telenor og NetCom i denne saken ikke oppfylle kravet til bærekraftig konkurranse og hensiktsmessig utvikling i markedet, jf. ekomloven § 1-1.

Omvendt vil pålegg om symmetriske priser for den tilbyder som er underlagt objektive kostnadsforskjeller utenfor tilbyderens kontroll i denne saken kunne føre til konkurransevilkår som ikke er forenelig med formålsbestemmelsen i ekomloven.

---

<sup>13</sup> Herunder blant annet Thomas Valetti "mobile termination rates, what is the right charge?" <http://www3.imperial.ac.uk/pls/portallive/docs/1/43006.DOC>

### 5.3 Departementets vurdering av symmetri

Departementet viser til at de mange fordelene ved symmetriske termineringspriser og hensynet til ekomlovens formålsbestemmelse i utgangspunktet tilsier at Telenor og NetCom bør pålegges symmetriske priser, dersom det ikke er konstatert tilstrekkelige objektive kostnadsforskjeller utenfor tilbyders kontroll. Det vises til at ekomloven § 1-1 tar sikte på å legge til rette for å sikre brukerne gode ekotjenester. Merknaden til § 1-1 fastslår at gode tjenester til sluttbrukerne er tjenester der forbrukerhensyn blir ivaretatt.

Når det gjelder bruken av symmetriske/asymmetriske priser innenfor Fellesskapet viser departementet til drøftelsene i ERGs Draft Common Position on symmetry of mobile/fixed call termination rates<sup>14</sup> der ERG uttaler følgende på side 73: *Termination rates should normally be symmetric and asymmetry, acceptable in some cases, requires an adequate justification.* Videre anføres det på side 75: *When there are differences in costs that are due to exogenous factors, outside the control of operators, asymmetric rates that reflect the cost differences may be justified. At the moment the only example, which is not related to a late entrance, identified by ERG is cost differences due to the spectrum licensing holdings however other examples of exogenous cost differences may also arise.*

Dette er etter departementets oppfatning i tråd med praksisen innenfor Fellesskapet. Departementet viser her til at i de landene der man har valgt en asymmetrisk regulering er dette basert på en vurdering av objektive kostnadsforskjeller for tilbyderne, jf. Kommisjonens uttalelse om at asymmetri kun kan begrunnes ved objektive kostnadsforskjeller som skyldes forhold som er utenfor tilbyderens kontroll, for eksempel kostnadsforskjeller som skyldes ulik tilgang på frekvenser. Dette kan også illustreres forholdene i Belgia, hvor det er vedtatt asymmetri. Begrunnelsen for asymmetri i Belgia, ble gjort ut fra ulik tilgang på frekvenser i GSM 900 og GSM 1800. Kommisjonen uttalte her: *Possible justifications could be represented by the cost differences between the operation of a GSM900 network and a DCS1800 one or by substantial differences in the date of market entry*”.

#### 5.3.1 Finns det objektive kostnadsforskjeller utenfor NetComs kontroll?

Spørsmålet i det videre blir dermed om det er konstatert tilstrekkelige objektive kostnadsforskjeller som skyldes ytre forhold utenfor tilbyders kontroll. NetCom hevder i sin klage at det er flere årsaker til at det eksisterer kostnadsforskjeller utenfor NetComs kontroll. For det første mener selskapet at Telenor kontrollerer frekvenser som gjør utbygging mindre kostnadskrevende. NetCom viser til at Telenor ble tildelt frekvenser i 900 MHz båndet som tidligere ble benyttet til drift av NMT 900. NetCom har flere frekvenser i 1800 MHz båndet, men anfører at Telenor altså har flere av de ”verdifulle” frekvensene i 900 MHz båndet. For det andre mener NetCom at det er helt spesielle forhold i Norge når det gjelder spredt bosetning og topografiske utfordringer. For det tredje hevder selskapet at Telenor har en historisk fordel som utgjør en vesentlig objektiv kostnadsforskjell, ved at Telenor, etter NetComs mening, har et 10-årig forsprang på NetCom som mobiltilbyder i Norge.

Når det gjelder NetComs første anførsel viser departementet til at NetCom i 900 MHz båndet har 71 dupleks kanaler og at Telenor har 72 dupleks kanaler. Post- og teletilsynet viser i sin oversendelse av klagen til at både NetCom og Telenor har hatt mulighet til å by i de samme

---

<sup>14</sup> ERG 07 (83)

auksjonene over de samme frekvensene, og at strategiske valg som betalingsvillighet i en auksjon ikke kan godtgjøre høyere termineringspris for NetCom i dag. Departementet formoder at NetCom sikter til at deler av NetComs frekvenser i 900 MHz båndet ligger i det såkalte E-GSM-båndet hvor ikke Telenor har frekvenser. Departementet er imidlertid kjent med at selskapet har de samme basestasjonene i både GSM kjernenettet og i E-GSM båndet, slik at plasseringen for NetCom i 900 MHz båndet i praksis ikke utgjør en stor forskjell. NetCom viser videre til at Telenor har sikret seg ressurser i båndet til en pris som må anses å ligge langt under den reelle markedsverdien. Her viser departementet til at i auksjonen over 900 MHz frekvenser i 2001 betalte Telenor NOK 11 400 000 og NetCom betalt i den samme auksjonen NOK 5 050. NetCom betalte altså betydelig mindre enn Telenor i denne auksjonen, og hvorvidt Telenor betalte under markedspris blir derfor irrelevant for denne saken. For departementet blir det vanskelig å begrunne et tillegg i termineringsprisen til NetCom ut fra denne anførselen. Ved fornyingen i 2005 hadde begge selskapene innfridd de opprinnelige kravene til dekning slik at en videreføring av de opprinnelige kravene vanskelig kan si å ha en stor effekt for NetCom i dag, og da heller ikke begrunne et tillegg i prisen i dag.

Angående NetComs anførsel vedrørende Telenors historiske fordeler vises det til Post- og teletilsynets oversending hvor tilsynet skriver at det er uklart hvorfor NetCom mener at Telenors virksomhet på 1980-tallet skal begrunne asymmetri i 2008. Departementet viser til at NetCom på et tidlig tidspunkt var den største aktøren på 2G av de to. Departementet mener at NetCom etter 15 års tilstedeværelse i det norske mobilmarkedet har klart å innarbeide et seriøst merkevareravn og en solid kundemasse. Departementet finner derfor i likhet med tilsynet, NetComs anførsel her noe uklar.

Tilfellet i Belgia<sup>15</sup> hvor det er konstatert symmetri mellom de to største (Belgacom Mobile og Mobistar) men asymmetri mellom den minste tilbyderen (Base) og de største, er begrunnet med at de to største har tilgang på 900 MHz frekvenser mens Base kun har tilgang på 1800 MHz frekvenser. Dette utgjør en objektiv forskjell utenfor tilbyderens kontroll.

Samferdselsdepartementet mener dette ikke er tilfellet i Norge mellom Telenor og NetCom. Selskapene har i hele 2G perioden hatt tilgang til 900 MHz frekvenser. Kommisjonens vurdering av den belgiske saken eksemplifiserer relativt godt når frekvensressurser utgjør en objektiv forskjell utenfor kontroll. Saken er i tillegg relativt fersk (høsten 07). Departementet har imidlertid også sett hen til utviklingen for øvrig innenfor Fellesskapet.

Tabellen<sup>16</sup> under viser en oversikt over reguleringen i Europa:

---

<sup>15</sup> Cullen International <http://www.cullen-international.com/documents/cullen/prindex.cfm>

<sup>16</sup> Hentet fra Econ Pöyry rapporten "Termineringspriser for mobiltelefoni"

Land	Symmetri mellom to eller flere aktører per 1/7 - 2007	Hvis nei, prosentvis forskjell mellom de to største:
Osterrike	Nei	33 %
Belgia	Nei	26 %
Frankrike	Ja	
Tyskland	Ja	
Italia	Ja	
Luxembourg	Ja	
Nederland	Ja	
Portugal	Ja	
Spania	Nei	2 %
Danmark	Ja	
Norge	Nei	40 %
Sverige	Ja	
Irland	Ukjent	
Storbritannia	Ja	
Hellas	Nei	0.4 %

Tabellen viser at det er 5 land som ikke har symmetriske priser per 1. juli 2007. Både Belgia og Østerrike skal oppnå symmetri mellom to eller flere aktører i 2009. I Spania og Hellas er asymmetrien svært liten. Departementet har derfor ikke funnet flere eksempler å vise til når det gjelder andre land som har begrunnet asymmetri med ulik tilgang på frekvenser. Departementet konstaterer at PTs vedtak i marked 16 vil være i tråd med de fleste land i Europa når det gjelder symmetrispørsmålet.

Departementet legger til grunn at Telenor og NetCom har tilgang til om lag like stor frekvensmengde. Etter en skjønnsmessig helhetsvurdering finner departementet ikke at det er konstatert objektive kostnadsforskjeller utenfor NetComs kontroll. NetComs anførsler på dette punktet tas ikke til følge.

### 5.3.2 Konstatert kostnadsforskjell

Når det gjelder den konstaterte 8 % forskjellen mellom Telenor og NetCom, relaterer denne forskjellen seg til et påslag på NetComs kostnader som følge av ulik "overhead cost". Siden NetCom er et "standalone"-mobilselskap vil det være slik at NetCom har færre divisjoner å fordele felleskostnader som relaterer seg til hele virksomheten. Telenor har for eksempel fastnettvirksomhet og mobilvirksomhet som de kan fordele disse overheadkostnadene på. Analysys og PT valgte på dette grunnlag å gi NetCom et påslag i prisen på 8 %. Departementet mener dette påslaget verken kan knyttes til ulik frekvenstilgang eller andre objektive kostnadsforskjeller og kan heller ikke se at påslaget kan knyttes til ulik inntreden i mobilmarkedet i Norge.

Samferdselsdepartementet mener symmetriske priser i termineringsmarkedet kan gi en rekke samfunnsøkonomiske gevinster som vil være i tråd med formålsbestemmelsen i ekomloven, jf. kapittel 5.2. Det vises også til at ekomlovens formålsbestemmelse forutsetter at ved avveining av hensyn vil hensynet til forbrukerne veie tyngst, jf. kapittel 2.2. I tillegg ser departementet at symmetriske priser mellom Telenor og NetCom vil være i tråd med reguleringen i de fleste andre europeiske landene som Norge tradisjonelt sammenligner seg med på området, jf. figuren over.

Departementet finner basert på en skjønnsmessig helhetsvurdering uansett ikke at påslaget på 8 % størrelsesmessig kan begrunne asymmetri mellom Telenor og NetCom.

### 5.3.3 Målet om effektivitet i markedet

Som departementet legger til grunn kan symmetriske priser gi tilbydere i markedet incentiver til å effektivisere sin drift for å søke å innhente størst mulig effektivitetsgevinst. Gevinsten blir da forskjellen mellom kostnaden ved å tilby terminering og den symmetriske prisen. Tilbyderen som klarer å effektivisere mest har da størst mulighet til å konkurrere om kundene.

Departementet ønsker en regulering som tilrettelegger for at man i Norge skal ha effektive tilbydere på markedet, dette vil sikre at ressursene i størst mulig grad benyttes på en samfunnsøkonomisk optimal måte. Det vises til at NetCom ved tidligere anledninger (i klage til markedsvedtak i marked 16 10. oktober 2005) har lagt til grunn at selskapet er rangert som et av de mest effektive selskapene i Europa, jf. European Cost Benchmarking for Mobile Operators utarbeidet av A. T Kearney i 2005. Selskapet mente dermed at det ikke var muligheter for ytterligere effektivisering. Samferdselsdepartementet mener det er svært positivt at NetCom scorer høyt på en slik benchmarking-studie, og ønsker ikke på noen måte å inndra NetComs effektivitetsgevinst ved å regulere selskapet for hardt. Departementet legger til grunn at både Telenor og NetCom er effektive selskaper, men at de har bygd opp og drifter nettene på ulike måter. Departementet kan ikke se at symmetrisk regulering vil gi en slik kostnadsdekning for NetCom som vil være til hinder for at selskapet kan utvikle sin virksomhet til å konvergere med Telenor når det gjelder blant annet dekning og markedsandeler. Forutsetningen for dette er at selskapet følger den effektive strategien de har fulgt frem til nå. Departementet har ingen indikasjoner på at NetCom har ønske om å endre sin strategi. Selv om reguleringen skal legge til rette for bærekraftig konkurranse, er det ikke regulatørens oppgave å fastsette hvilken strategi som er effektiv for den enkelte tilbyder. Dersom NetComs tillates et tillegg på sin pris er det ikke gitt at selskapet vil endre sin investeringsstrategi i Norge. Departementet viser blant annet til at NetCom har hatt relativt høy avkastning på termineringsproduktet samtidig som selskapet i den senere tid har valgt å investere historisk lavt. Departementet legger derfor til grunn at NetCom over tid fortsatt kan drive sin virksomhet effektivt både for å beholde kunder og få nye kunder i markedet, slik de har gjort frem til nå.

#### Samferdselsdepartementets vurdering

Etter en skjønnsmessig helhetsvurdering mener departementet at det er hensiktsmessig og i overensstemmelse med forutsetningene i ekomloven og dens formål å legge til grunn symmetriske priser i termineringsmarkedet mellom Telenor og Netcom innenfor den tidshorizonten og med valget av den glidebanen som tilsynet har lagt opp til i sin regulering.



## 6. Forholdsmessig bruk av modellresultat og konklusjon

Samferdselsdepartementet har i kapittel 3 konkludert med at prisreguleringen ikke lider av prosessuelle mangler. Videre er det etter departementet oppfatning hjemmel for å bruke en LRIC-model i prisreguleringen som ledd i tilsynets virkemiddelbruk. Departementet har i sin gjennomgang av Post- og teletilsynets prosess i forbindelse med utviklingen av LRIC-modellen, herunder tilsynets utredning av forutsetninger for modellen, heller ikke funnet grunnlag for å fastslå at det er forhold som tilsier at LRIC-prisen som sådan er uriktig. Departementet har konstatert at LRIC-modellresultatet kan tjene som utgangspunkt for å fastsette en prisregulering for terminering. Det vises i det hele til kapittel 4. Departementet har videre konkludert med at samfunnsøkonomiske hensyn og hensynet til konkurransen i markedet tilsier symmetrisk prisregulering, jf. kapittel 5.

Ovenfor har departementet vurdert anførselene om at Ramsey prising, tapstillegg og nettverkseksternaliteter burde vært hensyntatt i selve modellen, da det kunne ført til et påslag for begge tilbyderne i forhold til LRIC-kostnaden. Departementet har ikke funnet at disse anførselene fører frem.

I det følgende vil departementet vurdere om prisreguleringen i vedtaket er uforholdsmessig eller i strid med formålsbestemmelsen i ekomloven.

### 6.1 Uforholdsmessighet og i strid med formålet?

NetComs har anført at den vedtatte prisregulering er uforholdsmessig og i strid med lovformålet. NetCom hevder i klagen at reduksjonen av termineringsprisene på den måten det legges opp til i vedtaket etter selskapets vurdering vil føre til en utvikling som ikke samsvarer med formålet og viser her til at vedtaket fjerner 1/3 av NetComs inntjening slik at det ikke legges til rette for en bærekraftig konkurranse, samtidig som forbrukergevinstene er mindre enn antatt.

NetCom har videre anført at forholdsmessighetskravet tilsier at prisbanene for Telenor og NetCom må utformes lineært, alternativt at selskapenes termineringspris må reduseres forholdsmessig like mye. Departementet har bedt NetCom redegjøre nærmere for hva som etter selskapets oppfatning skal forstås med lineært henholdsvis forholdsmessig i denne sammenheng. NetCom har i svar av 12. oktober 2007 redegjort for at det etter selskapets oppfatning ikke er grunn til å velge en annen profil på glideskalaen enn en lineær profil og at glideskalaen samtidig må være forholdsmessig. NetCom mener at dette kan skje enten i kroner eller %. NetCom mener dette gjelder uavhengig av om prisene skal ende opp som symmetriske.

Post og teletilsynet har i vedtaket 8. mai 2007 konkludert med at den foreslåtte prisreguleringen av NetCom er forholdsmessig fordi reguleringen er påkrevd for å oppfylle ekomlovens formål, metoden ikke er mer inngripende enn alternativene og virkemiddelet isolert sett står i forhold til målet.

Departementet er på generelt grunnlag enig med tilsynet i at for høye termineringspriser kan føre til betydelige effektivitets- og velferdstap og være et hinder for nyetablering i det norske

markedet for elektronisk kommunikasjon. Departementet er også enig i at prisregulering i form av maksimalpriser er et effektivt virkemiddel for å motvirke for høye termineringspriser. I det følgende vil departementet vurdere om det i den konkrete saken er forhold som tilsier at prisreguleringen av NetCom er uforholdsmessig eller i strid med formålet.

#### 6.1.1 Generelt om forholdsmessighet og ekomlovens formålsbestemmelse

Innledningsvis vises til ekomloven § 4-9 første ledd som fastsetter vilkårene for prisregulering. I tillegg til at det er et vilkår for pålegg av prisregulering at tilbyder må ha sterk markedsstilling slik at det foreligger mulighet for at tilbyderen kan ta en overpris eller sette konkurrentene i en prisskvis, må et pålegg om prisregulering være forholdsmessig og valget av kostnadsmetode må være hensiktsmessig i relasjon til reguleringsbehovet.

Kravet til forholdsmessighet kan kort beskrives som kravet til forvaltningen om å sikre samsvar mellom middelet som anvendes og målet som nås (alternativt søkes nådd). Forholdsmessighetsprinsippet (også kalt proporsjonalitetsprinsippet) er et grunnleggende prinsipp i EU-retten og følger av EØS-avtalen. Myndighetsutøvelse hjemlet i blant annet ekomloven er underlagt kravet til forholdsmessighet. Dette er også understreket i forarbeidene til ekomloven hvor det i merknadene til § 3-4 er sagt følgende:

*”Forpliktelsene som pålegges skal være forholdsmessige, ikke diskriminerende, bygge på objektive og saklige kriterier og være offentlig tilgjengelig. Med forholdsmessighet menes at pålegg om tilgang eller sterk markedsstilling med tilhørende vilkår skal være egnet til å kompensere for manglende bærekraftig konkurranse, og skal bidra til å fremme forbrukerinteresser, og om mulig bidra til nasjonal og internasjonal utvikling. Ulempene ved de pålagte virkemidlene skal stå i forhold til det som søkes oppnådd.” (Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 100).*

Det er i den sammenheng relevant å se hen til antatte konsekvenser for NetCom av en ytterligere regulering veid opp mot behovet for regulering i markedet. Forholdsmessighetsprinsippet ble blant annet omtalt i departementets vedtak 20.august 2006 der departementet oppsummerte som følger:

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

Når det gjelder behovet for regulering i markedet er det som nevnt hensynet til bærekraftig konkurranse, forbrukerinteresser, og nasjonal og internasjonal utvikling, som må ivaretas. Departementet viser videre til at formålet i ekomloven § 1-1, blant annet fastslår at brukerne i hele landet skal sikres gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjons-tjenester. Ved avveiningen av hensyn vil først og fremst hensynet til brukerne måtte ivaretas, jf merknadene til § 1-1 der det fremgår:

*"Ved avveiningen av hensyn ved tolkningen av lov om elektronisk kommunikasjon, vil hensynet til brukeren normalt veie tyngst med mindre den enkelte bestemmelse gir uttrykk for noe annet". (Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 85, spalte 2).*

I det følgende vil departementet vurdere vedtakets effekt overfor henholdsvis brukerne, konkurransen i markedet og NetCom.

#### 6.1.2 Effekt for brukerne

Når det gjelder effekt for sluttkundene i markedet ved regulering av termineringsprisene vises det innledningsvis til departementets vedtak på samtrafikkmarkedet 10. desember 2003, punkt 3.8 formålsbetraktninger der departementet ga uttrykk for at regulering av termineringsprisen må antas å føre til lavere sluttbrukerpriser:

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

Departementet viser til vurderingene i kapittel 3.2 hvor departementet konkluderte med at NetCom har mulighet til å sette en uforholdsmessig høy pris i mobiltermineringsmarkedet som følge av sin monopolstilling i markedet. Når det gjelder tidligere erfaringer viser disse at lavere termineringspriser mellom tilbyderne kan antas å gi lavere priser for sluttbruker ved samtaler fra fastnett til mobil. Departementet har tidligere uttrykt usikkerhet vedrørende hvor store utslag et vedtak om redusert termineringspris vil gi på kort sikt for sluttbrukerpriser ved samtaler fra mobil til mobil, jf. departementets vedtak i marked 16 av 20. april 2006. Departementet viser imidlertid til at trafikkomsetningen per minutt i mobilmarkedet er redusert fra 1,12 NOK i 2005 til 0,86 NOK 1. halvår 2007<sup>17</sup>, noe som kan tyde på at reguleringen av termineringsprisene på noe lengre sikt har hatt effekt på sluttbrukerprisene i mobilmarkedet. Det er grunn til å tro at noe av effekten skyldes reduksjonen i termineringspriser, samt at noe skyldes konkurransen i markedet. I følge Post- og teletilsynets halvårsstatistikk for 2007 fremkommer det at antall mobilabonnement økte med 7 % det siste året, og trafikken økte med 21 %. Disse tallene, og det faktum at mobilpenetrasjonsraten i Norge økt fra 107 % til 111 % det siste året indikerer at det er flere som har mobil, samt at det er et økende antall som kun har mobiltelefon. Det må derfor ut fra en samlet vurdering kunne antas at forbrukereffektene ikke bare vil være gevinsten til sluttkundene som ringer fast til mobil, men også gevinst ved å ringe mobil til mobil.

Departementet skrev i vedtaket i marked 16, 20. august 2006, at *"...den fremste teoretiske mulighet for prisendringer i mobilmarkedet som følge av reduserte mobiltermineringspriser, naturlig nok er at mobilprisene øker som følge av at en inntektsreduksjon i realiteten er det samme som en kostnadsøkning.....tilbyderne søker å dekke inn sine inntektstap gjennom prisøkninger andre steder i produktporteføljen (også kjent som den såkalte "waterbed-effekten")"*. Departementet fastholder muligheten for en waterbed-effekt. Departementet

<sup>17</sup> [http://www.npt.no/iKnowBase/Content/104273/Foiler\\_pressekonf\\_v.8.pdf](http://www.npt.no/iKnowBase/Content/104273/Foiler_pressekonf_v.8.pdf) Det norske ekomarkedet 1. halvår 2007

viser imidlertid til at situasjonen til nå har vært at det i stor grad har vært Telenors kunder som har subsidiert NetComs virksomhet, siden Telenors høye markedsandel fører til at det er Telenors kunder som i stor grad betaler den høye termineringsprisen til NetCom. Effekten på sluttbrukerprisene av redusert termineringspris vil derimot kunne bli at tilbyderne velger å sette opp *noen* av sine sluttbrukerpriser for å kompensere for sitt nettotap. Konsekvensene av det vil være at det i større grad blir tilbyderens egne sluttbrukere som genererer inntekter til sin egen tilbyders virksomhet. Man går bort fra en situasjon hvor det er andre tilbyders kunder som genererer store deler av inntektene. Denne situasjonen er etter departementets syn for det første langt sunnere for sluttbrukerne som får større kontroll over egne kostnader, og for det andre sunnere i en rent samfunnsøkonomisk forstand fordi tilbyderne vil måtte få inntekter fra egne kunder i stedet for andres kunder.

Departementet legger betydelig vekt på at hensynet til sluttbrukerne ivaretas gjennom reduserte priser og legger til grunn at forbruker- og effektivitetshensyn taler for at det nå gjennomføres prisreduksjoner ut over det som ble vedtatt i forrige vedtaksrunde. Lavere priser for sluttbrukerne som nærmer seg det reelle kostnadsnivået, vil sørge for en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser i ekomsektoren, jf. ekomloven § 1-1.

Når det gjelder den anslåtte faktiske besparelse for sluttbrukerne viste departementet i vedtak 20. april 2006 til at "gjennomsnittskunden (sparer) 13,7 øre hver dag" ved å ringe fra fastnett til NetComs mobilnett. Dette var relatert til daværende reduisering av NetComs termineringspris med 22,5 øre. Tilsynets regulering av NetComs termineringspris ved vedtak 8. mai 2007 (til 45 øre) innebærer en samlet reduksjon på 46 øre.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at effekten av denne reguleringen overfor sluttbruker vil være større enn estimatet ved forrige vedtak som følge av økt mobilpenetrasjon, samt at gevinsten denne gang (i motsetning til i klagevedtaket av 20. april 2006 som var ment å ha relativ kortvarig tidshorison) ikke bare vil gjelde sluttbrukere som ringer fast til mobil, men også mobil til mobil. I tillegg er det for departementet viktig å bemerke at det tidligere estimatet gjelder gjennomsnittskunder, dette medfører at kunder med svært høye trafikk tall, typisk bedriftskunder vil kunne oppleve til dels store reduksjoner på sine telefonregninger, og dermed reduksjoner i sine produksjonskostnader. Dette vil derfor kunne ha en positiv virkning på verdiskapningen i samfunnet.

### 6.1.3 Effekt på konkurransen

Når det gjelder styrkeforholdet mellom Telenor og NetCom mener departementet at det er viktig å understreke at det er grunn til å tro at Telenors priser for å ringe fra fastnett til mobilnett vil reduseres ved regulering av NetComs termineringspris. En slik reduksjon av sluttbrukerpriser vil i noen grad oppveie gevinsten Telenor får ved å betale reduserte termineringspriser til NetCom. I tillegg mener departementet at det kan forventes volumvekst i mobilmarkedet utover det man har i dag, blant annet på grunn av økt migrasjon fra fast til mobil. Dette vil et stykke på vei balansere effekten for tilbyderne på mobilmarkedet.

Når det gjelder virkning av regulering i form av relativt store inntektsreduksjoner for NetCom, og noe mindre prisnedsettelse for Telenor, viser departementet til at Telenors termineringspris har vært regulert strengere over lengre tid enn NetComs pris. Det vises blant annet til departementets vedtak 20. april 2006 hvor departementet fastsatte NetComs

maksimalpris til 91 øre i stedet for å sette prisen ned til 83 øre slik PTs vedtak medførte, mens Telenors pris ble satt til 65 øre. Post- og teletilsynets foreliggende vedtak er basert på en markedsanalyse som inneholder mer informasjon. Dette gir etter departementet oppfatning grunnlag for å kunne sette NetComs pris ytterligere ned i forhold til resultatene i forrige vedtaksrunde.

Departementet mener at dette ikke lenger kan forsvares overfor de andre tilbydernes kunder som faktisk betaler disse termineringsprisene. En videreføring av denne situasjonen mener departementet er uforholdsmessig og er i strid med ekomloven § 1-1, der formålet fastsettes til blant annet å skulle sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester.

Når det gjelder hensynet til den øvrige konkurransen i markedet mener departementet at høye termineringspriser kan virke som en etableringshindring for nye (mindre) aktører på markedet. Lavere termineringspriser hos tilbydere med sterk markedsstilling vil senke etableringsbarrierene for en eventuell tredje nettilbyder. Siden en tilbyder som er relativt liten i markedet terminerer størsteparten av sin trafikk i andres nett, vil dette kunne gi en positiv effekt for konkurransen i markedet og gagne forbrukerne i form av økt valgfrihet og mer konkurranse i sluttbrukermarkedet. Etter hvert som en tredje nettilbyder bygger større nett og øker antallet tilknyttede abonnenter, vil en større andel av trafikken terminere i eget nett og fordelen av at de eksisterende nettilbydere som er regulert, reduseres. Dersom etableringshindrene reduseres, får de nye (mindre) aktørene større muligheter til å konkurrere om sluttkundene, og dermed øker muligheten til å klatre på investeringsstigen.

I en analyse som Norsk Telecom utførte for TeleNorge<sup>18</sup> vises blant annet til at tjenestetilbydere har en varekost på opptil 70 % av inntektene, altså at egen brutto verdiskapning kun ligger på 30 %. Departementet mener at dette viser at reguleringen av mobiltermineringsprisene vil kunne gjøre situasjonen langt på vei bedre for de små aktørene slik at man på sikt kan få flere aktører med eget nett.

Departementet legger derfor til grunn at reduserte termineringspriser vil bidra til å bedre konkurransen i markedet ved at etableringshindringene reduseres.

Når det gjelder spørsmålet om prisreguleringen styrker Telenor, har NetCom hevdet at balanseforholdet mellom NetCom og Telenor samlet blir endret med 1,3 milliarder i Telenors favør. NetCom mener vedtaket derfor ikke bare har konsekvenser for konkurransen i mobilmarkedet, men også i fastnettmarkedet. En slik utvikling mener NetCom ikke er i samsvar med ekomlovens formål.

Samferdselsdepartementet viser til at det er grunn til å tro at rebalansering av sluttbrukerpriser og forventning om volumvekst i mobilmarkedet et stykke på vei vil kunne kompensere effekten av vedtaket for tilbydere på mobilmarkedet. Videre vises det til at vedtaket vil bidra til å bedre konkurransen i markedet ved at etableringshindringene reduseres. På bakgrunn av opplysninger fra selskapets eget konsulentfirma NERA legger departementet til grunn at NetCom har tatt en termineringspris som har ligget betydelig over de underliggende kostnadene helt siden 1995 og departementet legger avgjørende vekt på at dette ikke lenger kan forsvares overfor de andre tilbydernes kunder.

---

<sup>18</sup> <http://teleinfo.no/?id=44>

#### 6.1.4 Effekt for NetCom

Når det gjelder effekt for NetCom ved regulering av termineringsprisene bemerkes innledningsvis at selskapet forut for vedtaket har hatt tid til å forberede seg på et pålegg om ytterligere prisreduksjoner. Ved forrige vedtaksrunde i samme marked ble NetComs termineringspris regulert til et maksimalnivå per minutt på 91 øre. Departementet fant da ikke grunnlag for å regulere termineringsprisen til 83 øre som vedtatt av Post- og teletilsynet. Maksimalprisreguleringen den gangen var basert på historiske kostnader, noe som etter departementets oppfatning skapte en informasjonsskjevheter til ulempe for myndigheten og førte til en viss usikkerhet ved fastsetting av det riktige reguleringsnivået. Det vises her blant annet til departementets bemerkning om at det kan være slik at allokert kapital i NetComs produktregnskap for 2004 er satt for høyt, noe som igjen gjør at departementet ikke med rimelig grad av sikkerhet kan sette prisen ned til Post- og teletilsynets nivå i andre reguleringsperiode (vedtak 20. april 2006 pkt 3.1 s. 12).

Myndighetene signaliserte imidlertid overfor NetCom at sluttmålet for termineringsprisinivå kanskje ikke ble nådd i forrige vedtaksrunde. Det vises til departementets vedtak 20. april 2006 der departementet traff vedtak slik:

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

Departementet legger til grunn at en regulering av NetComs termineringspriser vil innebære et inntektstap for NetCom. Selskapet vil imidlertid få reduserte kostnader ved at Telenor også må sette ned sin termineringspris.

Departementet ser ikke bort fra at NetCom kommer til å sette opp sine sluttbrukerpriser, for å delvis kompensere for sitt inntektstap (jf. avsnitt om forbrukereffekter). Departementet er innforstått med at konkurransen på sluttbrukernivå i mobilmarkedet er svært hard, og at en økning av sluttbrukerprisene kan være vanskelig for NetCom å forsvare, forutsatt fortsatt deltakelse i konkurransen. Departementet ser imidlertid ikke bort fra at NetCom kan komme til å sette opp enkelte av sine priser på sluttbrukernivå, og at dette delvis kan kompensere noe for det netto inntektstapet de kan oppleve av vedtakets ikrafttredelse.

Departementet har beregnet at NetCom ved tilsynets vedtak av 8. mai 2007 vil oppleve et rent inntektstap på ca. 700-800 millioner kroner. NetCom vil imidlertid få reduserte kostnader ved at Telenor også må sette ned sin termineringspris. Dersom hele reduksjonen hadde skjedd ved første prisreguleringstidspunkt, ville det gitt en årlig reduksjon i varekostnadene som NetCom betaler Telenor på anslagsvis 100-200 millioner kroner. Det betyr at nettoinntektstapet for NetCom vil være i størrelsesorden 400-600 millioner kroner per år.

Videre viser departementet til NetComs produktregnskap for terminering i 2006 der det fremkommer at NetCom hadde et driftsresultat på termineringsproduktet på 1,124 milliarder kroner, hvilket ga en avkastning på anvendt kapital på 127 %. Avkastningskravet i mobilmarkedet er satt til 14 %, basert på innspill fra professor Tore Johnsen og er lagt til grunn i modellen. I rettsaken om midlertidig forføyning la NetCom frem dokumenter hvor

det fremgikk at NetComs akkumulerte avkastning lå på 6 % i 2006. NetCom hevdet videre at det var nødvendig for NetCom å ha en årlig avkastning på 127 % i termineringsmarkedet helt frem til 2013 for å nå avkastningskravet på 14 %.

Det følger av merknaden til § 4-9 at metoden for prisberegning skal gi tilbyder anledning til å få en rimelig avkastning på anvendt kapital. Samferdselsdepartementet mener det er svært viktig å understreke at selv om avkastningskravet på 14 % er beregnet ut fra NetComs samlede virksomhet er kravet bare relevant for beregning av kostnadsgrunnlaget for termineringstjenestene til NetCom siden det bare er disse som er regulert. Denne tjenesten er en av mange tjenester som NetCom tilbyr. Departementet finner ikke grunnlag for å sammenligne NetComs hittil akkumulerte avkastning på 6 %, som referer seg til *hele NetComs virksomhet*, med et avkastningskrav på 14 %, som kun referer seg til *regulerte tjenester* i mobilmarkedet, som i vårt tilfelle er avgrenset til *termineringstjenestene*. Uansett har departementet bedt NetCom om å dokumentere påstanden om 6 % avkastning. Avkastningen på 6 % viste seg i henhold til NetComs dokumentasjon å være avkastning etter skatt. Det beregnede avkastningskravet på 14 % i termineringsmarkedet er beregnet før skatt. NetComs avkastning før skatt dersom hele virksomheten skulle vært lagt til grunn (noe som altså ikke er meningen, jf ovenfor) ville dermed blitt 9 % i 2007. Videre mener departementet at bokført verdi av anleggsmidlene (den del av selskapsverdien som beregnes ved slutten av prognoseperioden) også burde inkluderes i disse beregningene. Dersom dette hensyntas i beregningene, vil NetComs akkumulerte avkastning på *hele virksomheten* nærme seg 14 %. Departementet stiller seg imidlertid tvilende til enkelte av tallene NetCom anvender i sin kontantstrømoppstilling, da noen av tallene ikke samsvarer med tall fra årsrapportene.

Fra departementets side understrekes viktigheten av at reguleringen i marked 16 skal sikre at NetCom fortsatt kan være en aktør i det norske telemarkedet, herunder at selskapet fortsatt skal ha evne til å investere. Departementet er inneforstått med at investeringer er basert på både evne og vilje, samt at disse faktorene til en viss grad kan være avhengige av hverandre. NetCom er eid av det svenske konsernet Telia Sonera, som i stor grad tar avgjørelser vedrørende selskapets investeringer i det nordiske markedet. Det er dermed ikke nødvendigvis NetComs avgjørelse om det skal investeres i nettverksutbygging og/eller utvikling i Norge. Departementet viser her til at NetCom hadde en avkastning på 127 % på termineringstjenestene i 2006, mens investeringsnivået samme år var historisk lavt for selskapet. Dette viser at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom inntjening og investering.

Samferdselsdepartementet finner at selv om regelverket skal gi incentiver til å investere, og reguleringen til en viss grad kan legge til rette for investeringsevnen gjennom å tillate rimelige priser, kan det være vanskelig å regulere og etterprøve investeringsviljen. Departementet legger derfor vekt på at reguleringen skal legge til rette for å opprettholde evnen til å investere. Reguleringen i marked 16 vil redusere NetComs inntjening i marked 16. Etter departementets beregninger vil selskapet likevel oppnå avkastning på høyde med avkastningskravet på 14 %. Dette vil etter departementets vurdering legge til rette for fortsatt investeringsevne. Det er også slik at inntektstapet som selskapet vil oppleve må ses i forhold til andre viktige samfunnshensyn som ekomloven er satt til å fremme bl.a. at samtaler i mobilnettet bør være effektive i samfunnsøkonomisk forstand og gi rimelige sluttbrukerpriser og at også hensynet til bærekraftig konkurranse må ivaretas. Videre legges det til grunn at

selskapet delvis vil kunne kompensere noe for det netto inntektstapet de kan oppleve av vedtakets ikrafttredelse.

#### 6.1.5 Om glidebanen

Departementet har konkludert med at LRIC-resultatet som tilsynet har beregnet er riktig og at en symmetrisk regulering fremmer effektivitet i markedet. Det som videre må vurderes, er om utformingen av glidebanen er riktig og forholdsmessig. Departementet mener en gradvis nedtrapping ned til det effektive nivået vil sikre at tilbyderne får tilpasset sin drift. Den første nedtrappingen fra 91 til 70 øre for NetCom er imidlertid relativ stor, men vil bidra til å oppnå symmetri i 2008. Symmetri vil etter departementets oppfatning gi en rekke samfunnsøkonomiske gevinster, jf. kapittel 5.3.

Departementet har konkludert med at termineringsprisen ligger over det effektive nivået, noe som innebærer at NetCom har en betydelig avkastning uten at dette har ført til en økning i selskapets investeringer, jf. kapittel 6.1.4. Hensynet til NetCom må imidlertid veies opp mot andre hensyn. Herunder vil en nedsettelse av prisen måtte forventes å komme sluttbrukerne til gode. Departementet legger vesentlig vekt på at det er sluttbrukerne som til syvende og sist betaler disse prisene, og at en reduksjon av NetComs termineringspriser med stor sannsynlighet vil føre til lavere priser for sluttbrukerne, jf. kapittel 6.1.2.

Dette taler for at den første nedtrappingen skal være relativ stor. Videre vises det til kapittel 6.3 hvor departementet finner at PTs vedtak om å sette NetComs termineringspris gradvis ned til 45 øre og at prisene bør være symmetriske, underbygges av resultat basert på fullfordelte historiske kostnader.

Departementet finner at glidebanen er rimelig og forholdsmessig.

#### 6.1.6 Konklusjon ad. forholdsmessighet

Basert på en helhetsvurdering av vedtakets effekt på brukerne, konkurransen og effekten for NetCom har departementet kommet til at tilsynets prisregulering av NetCom termineringspriser (maksimalprisregulering) på det nåværende tidspunkt må anses forholdsmessig og i overensstemmelse med formålsbestemmelsen i ekomloven § 1-1. Departementet mener videre at den valgte metoden for glidebane gir NetCom rimelig tid til å tilpasse sin drift og ser ikke at forholdsmessighetskravet fører til at prisbanene for Telenor og NetCom må utformes etter et annet prinsipp enn det tilsynet her har valgt. NetComs anførsel om at prisreguleringen er uforholdsmessig og formålstridig fører ikke frem.

## 6.2 Bruk av modellresultat direkte i prisregulering

Departementet viser til at det ovenfor er konkludert med at LRIC-resultatet som sådan er riktig og at prisreguleringen av NetCom er forholdsmessig og i overensstemmelse med formålet. Departementet mener likevel at selv om det ikke kan konstateres feil ved beregningen av LRIC-kostnaden, må det legges vekt på LRIC er en av flere mulige kalkylemodeller og at et økonomisk modellresultat i seg selv ikke er uttrykk for en eksakt vitenskap. Departementet ønsker å legge til rette for å utnytte ressursene i markedet på en



samfunnsøkonomisk optimal måte, samtidig som man ønsker nye aktører på markedet. Det er også viktig for departementet at NetCom fortsatt er en sterk aktør i Norge, og at vedtaket ikke ødelegger konkurransen i markedet.

Under henvisning til ekomloven § 1-1 vil departementet derfor i det følgende vurdere om det likevel er forhold som under hensynet til sluttbrukene, den samlede konkurransen, samt næringsutvikling og innovasjon i markedet taler imot at LRIC-resultatet anvendes direkte i reguleringen på denne måten som tilsynet har gjort i sitt vedtak.

#### 6.2.1 Sikkerhetsmargin

Dette er første gang en LRIC-modell blir brukt i ekomreguleringen i Norge. Det kan stilles spørsmål til om det er forsvarlig å bruke LRIC-resultatet direkte i reguleringen.

Departementet vil derfor i det følgende vurdere om LRIC-resultatet gir tilstrekkelig sikkerhetsmargin basert på de konservative anslagene som etter departementets skjønn er funnet ovenfor.

De konservative anslagene er delvis bekreftet gjennom prognoser fra tredjepart i etterkant av vedtaket (for eksempel tall fra Credit Suisse) og nyere statistikk (PTs halvårsrapport fra 2007). Departementet finner at flere av de konservative anslagene er relativt betydningsfulle for LRIC-resultatet.

Departementet viser til forutsetningen om migrasjon fra 2G til 3G innen utgangen av 2015, jf kapittel 4.2.7, som etter departementets oppfatning er av stor betydning for resultatet. Forutsetningen fører til et langt høyere enhetskostnad for terminering i 2G nettet frem til 2015 enn det som etter departementets vurdering kan vise seg å være tilfellet. Det vises til at senere migrasjon reduserer LRIC-kostnaden betydelig.

Departementet viser videre til at Post- og teletilsynet har lagt til grunn et konservativt estimat for forventet trafikkvekst, jf. drøftelsene under kapittel 4.2.3. Estimaten har vist seg å være betydelig lavere enn den faktiske trafikkveksten har vist seg å være, og det kan videre argumenteres for at økt migrasjon fra fast til mobil mest sannsynlig vil føre til en raskere trafikkvekst enn det som ligger inne i modellen. Igjen ville et høyere estimat redusere enhetskostnaden ved terminering. Endelig mener departementet at forutsetningen om dekning er offensivt i forhold til det som anses som realistisk fra NetComs side. Det vises til drøftelsene under kapittel 4.2.6. Det forutsettes at NetCom konvergerer i dekning med Telenor allerede i 2012. Modellen legger da til grunn at NetCom får tilskrevet tillegg for å utplassere utstyr for å nå dette målet. Ser man forutsetningen om dekning sammen med forutsetningen om at NetCom ikke får tilskrevet noe ekstra trafikkvolum, blir også dette et konservativt anslag som peker i NetComs favør.

Departementet mener dermed at dette innebærer at LRIC-modellen har en innbygget sikkerhetsmargin som blant annet sikrer at det også fremover er incentiver og rom for innovasjonspregede investeringer og fremtidsrettet drift i dette marked. Departementet viser også til vurderingene gjort i kapittel 1.1.

## 6.2.2 Bruken av LRIC-modellresultat i andre land

Videre viser departementet til bruken av hybridmodeller i reguleringen i andre land og anvendelse av LRIC-modellresultat. Selv om Ovum i sin rapport, side 30, påpeker at den norske modellen ikke er å betrakte som en "ekte" hybrid-modell, fordi den bare bruker Post- og teletilsynets bottom-up-modell, mener departementet at det kan være ulike måter å utvikle LRIC-modeller på, herunder også mange metoder å utvikle hybrid-modeller. Post- og teletilsynet har etter departementets oppfatning lagt vekt på i størst mulig utstrekning å benytte netteierne tall som input i modellen. En slik metode mener departementet ligger innenfor valgmulighetene som er forutsatt i ekomregelverket når det gjelder valg av økonomisk reguleringsmodell. I tillegg vil en slik fremgangsmåte være med å sikre at tilbydernes interesser er godt ivaretatt. Departementet mener derfor ikke at dette er et moment som taler imot å anvende LRIC-resultatet direkte i reguleringen.

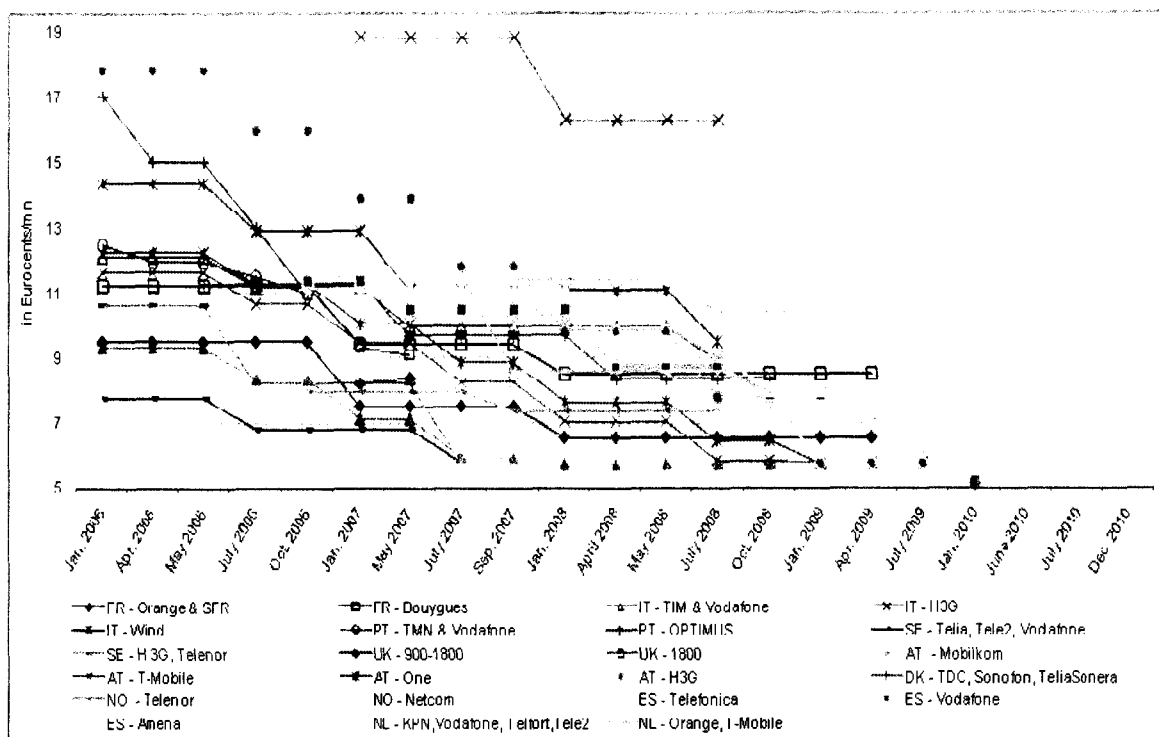
Post- og teletilsynet har i sin regulering av tilbyderne valgt å sette LRIC-prisen lik LRIC-kostnaden for NetCom som har en LRIC-kostnad 3 øre over Telenor. Utgangspunktet for reguleringen av termineringsprisene i noen europeiske land er at maksimalprisen settes et sted mellom regulatorens beregnede LRIC-kostnad (bottom up) og tilbyderne modeller (top down). Reguleringen i Finland er et eksempel på dette, hvor prisen er fastsatt ved forhandlinger. Innebygd i dette ligger det en sikkerhetsmargin mot at kostnadsmodellen til regulatoren gir et for lavt anslag. På den annen side kan man også si at styrkeforholdet mellom tilbyder og regulatør avgjør hvor i intervallet mellom de to modellene den regulerte prisen settes. Det finnes også eksempler på at LRIC-kostnaden har blitt brukt direkte i reguleringen, det vises blant annet til Sverige der man har valgt å sette termineringsprisen for alle tre tilbyderne lik den høyeste LRIC-kostnaden. Dette viser at det både er grunnlag for både å bruke prisen direkte, og å gå for en mellomløsning. Departementet mener at det i hvert reguleringstilfelle må vurderes hva som er mest hensiktsmessig metode.

Etter en skjønnsmessig vurdering finner departementet at det også i Norge er gode grunner til å sette termineringsprisen lik den høyeste LRIC-kostnaden. Dette mener departementet for det første fordi metoden sikrer kostnadsdekning for begge de regulerte tilbyderne. For det andre kan metoden gi gode incentiver når det gjelder effektivisering, jf. vurdering i kapittel 5.2.

Endelig mener departementet at figuren under<sup>19</sup> viser at utviklingen i termineringspriser i Europa går i retning av et prisnivå der Norge vil være på linje med medlemslandene i EU, dersom LRIC-prisen anvendes direkte i reguleringen slik Post- og teletilsynet har gjort.

---

<sup>19</sup> Cullen International <http://www.cullen-international.com/documents/cullen/prindex.cfm>



### 6.3 Kvalitetssikring av resultatet mot tidligere anvendt kostnadsmodell

Departementet er som vist ved gjennomgangen av denne saken ovenfor, fullt på det rene med at resultatet en LRIC-modell viser, i stor grad vil avhenge av hvilke forutsetninger og tall som er lagt til grunn i modellen. Departementet har derfor i kapittel 4.2 ovenfor gått igjennom de punkter der det etter NetComs oppfatning er gjort feil i modellen, med sikte på å vurdere om det er utvist et forsvarlig skjønn fra førsteinstansens side. For å sikre konklusjonen i LRIC-modellen ytterligere kan det være relevant å se hen til hvilket resultat den forrige kostnadsmodell (fullfordelte historiske kostnader) som inn til nå har vært brukt til å regulere termineringsmarkedet, ville ha ført til.

NetComs produktregnskap fra 2004 og frem til i dag viser etter tilsynets beregninger at enhetskostnad for terminering ville ha vært i overkant av 40 øre i 2006. Dette tyder på at LRIC-modellen har beregnet en pris i 2010 som ligger over den prisen som fullfordelte historiske kostnader ville ha gitt i 2006 for NetCom. Det støtter synet om at LRIC-modellen bygger på relativt konservative anslag for NetComs vedkommende, og at NetComs glidebane i stor grad tar hensyn til at selskapet får rimelig tid til å tilpasse sin drift.

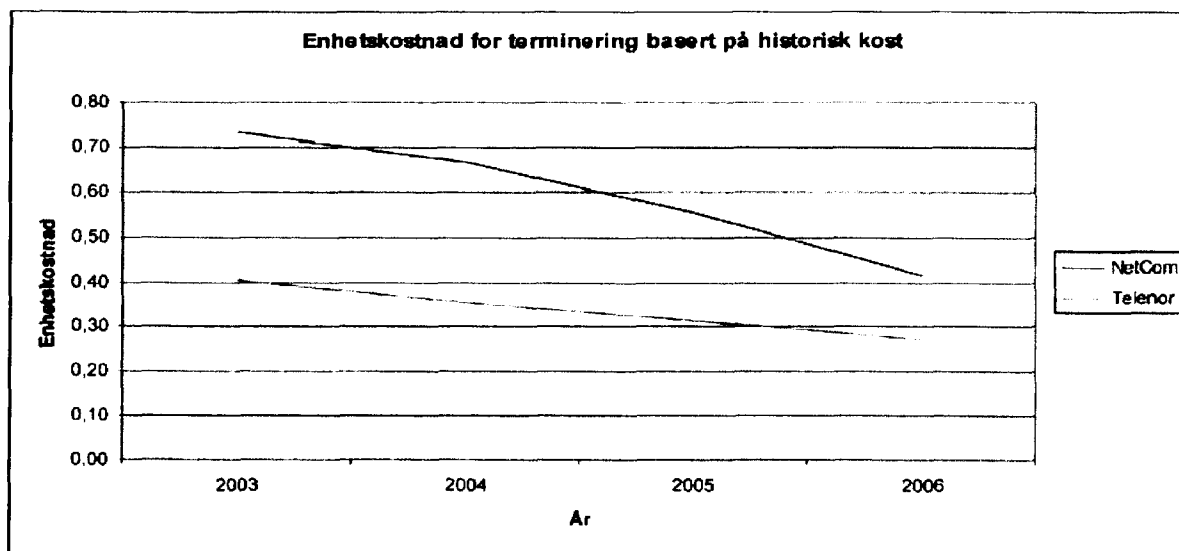
Figuren på side 60 som er hentet fra PTs kommentar av 18. september 2007 til Ovums rapport illustrerer at enhetskostnadene er sterkt fallende og differansen i enhetskostnadene mellom de to tilbyderne er avtakende. Som departementet kommenterte under kapittel 4.1.1 er det visse svakheter ved bruk av fullfordelte historiske kostnader i reguleringen av mobiltermineringspriser, informasjonsasymmetri er en av svakhetene. Det vises blant annet til Samferdselsdepartementets vedtak i marked 16 av 20. april 2006 hvor det blant annet ble slått fast at: *"Selskapet har, etter det departementet kan se, allokert nesten kr. 600 mill som "kostnader" ifm nettverkseksTERNALiteter i 2004. Det er bare kr. 50 mill lavere enn selskapet kan vise i rene driftskostnader knyttet til terminering av innkomne samtaler. Fordelt per*

minutt er Netcom følgelig av den oppfatning at 46 øre per terminert minutt er en rimelig internalisering av eksternaliteten av å "vinne" en ny kunde i sitt nettverk".

Slik det fremgikk av tidligere vedtak fant departementet den gang at "I tillegg kan det, selv om departementet ikke kan si det med sikkerhet, være at allokert kapital er for høy i produktregnskapet for 2004." Departementet vurderte med andre ord den gang at det var sannsynlig at NetCom henvførte uforholdsmessig store kostnader til termineringsproduktet. Figuren under viser et fortsatt avvik mellom tilbydernes kostnader. Departementet mener at en av grunnene til at det fortsatt er et relativt stort avvik, er at Telenor har levert inn kostnadsregnskap over en lengre periode, og Post- og teletilsynet har derfor over en lengre periode hatt innsyn i Telenors tall og har hatt mulighet til å etterkontrollere dem på en annen måte enn for NetCom som kun har sendt inn kostnadsregnskap siden 2004. Figuren indikerer imidlertid at kurvene antagelig vil konvergere i nær fremtid.

Departementet mener at resultatet som denne figuren viser ikke kan brukes isolert, fordi det er usikkerheter knyttet til resultatet. Departementet finner at PTs vedtak om å sette NetComs termineringspris gradvis ned til 45 øre og at prisene i dette markedet over tid er på vei mot symmetri, underbygges av indikasjoner fra denne figuren.

Departementet mener at figuren til tross for de usikkerhetene som er knyttet til tallene som figuren er basert på, støtter departementets vurdering av at det er grunnlag for å sette NetComs termineringspris ned til 45 øre i 2010, samt fastsette symmetriske maksimalpriser fra 1. juli 2008.



#### 6.4 Konklusjon

Departementet er opptatt av at man på ekommerket i Norge skal sikre brukere gode, rimelige og fremtidsrettede ekomtjenester. Samtidig skal det legges til rette for å utnytte ressursene på en samfunnsøkonomisk optimal måte, og det skal sikres gode konkurransevilkår for eksisterende og nye tilbydere i markedet. Det har derfor vært viktig for departementet å få informasjon om hvordan reguleringen basert på LRIC-modellen virker inn på NetCom, på brukerne og på konkurransen. Departementet har ikke funnet grunnlag for at den vedtatte

reguleringen er uforholdsmessig eller i strid med formålsbestemmelsen i ekomloven. Departementet mener videre at det er viktig at forutsetninger i modellen gir en viss sikkerhetsmargin for tilbyderne som kan ta høyde for eventuelle uforutsigbare innvirkninger. Samtidig er det viktig at modellen ikke bærer preg av for konservative anslag, da dette ikke vil gjenspeile en effektiv eller faktisk aktør i markedet. Det er derfor viktig at forutsetningene balanseres på en velbegrunnet måte. Basert på en samlet vurdering mener departementet at det verken er lagt for offensive eller for konservative anslag til grunn i modellen, og at prisreguleringen balanserer forutsetningene i samsvar med markedsutviklingen og hensynene bak ekomregelverket. Departementet mener derfor at det ikke er grunnlag for å legge inn en ytterligere sikkerhetsmargin i termineringsprisen enn den som allerede er lagt til grunn av PT i LRIC-beregningen.

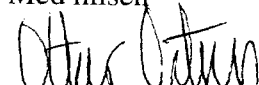
Samferdselsdepartementet konkluderer med at det etter en helhetsvurdering av LRIC-modellen, NetComs anførsler og de øvrige momenter som er fremkommet i forbindelse med klagebehandlingen, ikke er forhold som taler imot å anvende LRIC-resultatet på den måten som Post- og teletilsynet har gjort i sin regulering av NetCom i marked 16.

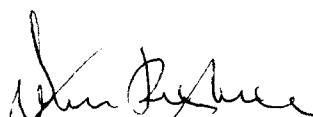
## 7. Vedtak

Departementet stadfester Post- og teletilsynets vedtak 8. mai 2007 om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for terminering av tale i individuelle offentlige kommunikasjonsnett for så vidt gjelder maksimalpris per minutt for terminering av tale i NetComs mobilnett i perioden 1. oktober 2007 – 31. desember 2010, jf. punkt 9.2.4.

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

Med hilsen

  
Ottar Ostnes e.f.

  
Jørn Ringlund

**Kopi til:** Post- og teletilsynet