

## Høringsnotat i forbindelse med udkast LRAIC-prisafgørelse om mobiltermineringspriserne i 2010 overfor TDC, Telenor, Telia og Hi3G

30. oktober 2009

### 1 Generelle bemærkninger til udkastet til prisafgørelse

**Telenor** finder ikke, at IT- og Telestyrelsens udkast lever op til en transparent og forudsigelig regulering. Telenor henviser til IT- og Telestyrelsen afgørelse af 19. juni 2008, hvoraf det fremgik: ”Det er på baggrund af modellernes resultater IT- og Telestyrelsens vurdering, at disse priser vil falde ca. 6 øre årligt fra 2009 til 2010 og 2010 til 2011”. I udkastet til prisafgørelse falder prisen imidlertid 11 øre for TDC, Telenor og Telia.

Telenor fremfører endvidere, at forskellen i faldet i priser indeholdt i udkastet til prisafgørelse og det fald, der vurderedes i sidste års prisafgørelse, burde have fået styrelsen til nærmere at overveje at udskyde implementeringen til senere i 2010 end 1. maj.

Telenor opfordrer IT- og Telestyrelsen til eksplicit at oplyse, hvornår næste prisreduktion i 2011 forventes at finde sted, samt at symmetrisk regulering for alle mobilnet bliver indført ved denne lejlighed, da dette vil skabe større forudsigelighed i reguleringen.

**Telia** fremfører, at det af udkast til afgørelse over for Telia, TDC og Telenor fremgår, at IT- og Telestyrelsen har konstateret, at den højeste beregnede pris for 2010 for de enkelte udbydere udgør 43 øre pr. minut i 2010-priser. Dette er hele fem øre mindre end styrelsens forventninger til samme pris i afgørelsen af 19. juni 2008. I løbet af kun ét år er der altså sket så markante ændringer i modellen, at styrelsens forhåndsforventninger til resultatet lå knap 12 pct. højere end det faktiske udfald. Som det er IT- og Telestyrelsen bekendt har en forskel i mobiltermineringsprisen på fem øre en særdeles stor betydning for mobilsekskabernes omsætning.

Telia finder endvidere, at når modellen fremkommer med en så markant lavere pris end, hvad IT- og Telestyrelsen for blot ét år siden selv udmeldte, bør hensynet til selskabernes allerede fastlagte budgetter veje tungt i udmøntningen af prisreguleringen – særligt set i lyset af den aktuelle situation på det danske telemarked.

IT- og Telestyrelsen  
Holsteinsgade 63  
2100 København Ø  
Telefon 3545 0000  
Telefax 3545 0010  
E-post itst@itst.dk  
Netsted www.itst.dk  
CVR-nr. 26769388

Sagsbehandler  
Frederik Rygaard  
Telefon 3545 0297  
E-post fry@itst.dk

Sags nr. 09-072132  
Dok nr. 1102055  
Side 1/15

Telia påpeger endvidere, at en lang række af de modelopdateringer, som styrelsen har foretaget i forbindelse med afgørelsesudkastet alene beror på skøn fra styrelsens side. Når disse skøn tilsammen får så stor betydning for termineringsprisen, som det er tilfældet, finder Telia, at IT- og Telestyrelsen bør udvise en overordentlig forsigtighed i de foretagne skøn.

Telia skønner, at IT- og Telestyrelsen på baggrund af Telias bemærkninger bør foretage modeltilretninger således, at termineringsprisen for Telia, TDC og Telenor for 2010 ikke falder under de 48 øre pr. minut, som den oprindelige LRAIC-model førte til.

**TDC** finder ikke grund til at gentage tidligere fremførte synspunkter om f.eks. fastsættelsen af WACC og om rimeligheden af, at den gradvise nedsættelse af priserne til LRAIC-niveau ikke sker samtidig for alle selskaber.

IT- og Telestyrelsen skal indledningsvist bemærke, at styrelsen på opfordring af branchen valgte i LRAIC-prisafgørelsen for 2009 at give branchen indikationer om den forventede prisudvikling for det kommende år. I sagens natur – og som det fremgår af afgørelsen – er denne vurdering baseret på modellens resultater på daværende tidspunkt. Grunden til de lavere LRAIC-priser skyldes primært, at der har været en stor vækst i trafikvolumenerne, som indebærer, at omkostningerne falder pr. termineringsminut.

IT- og Telestyrelsen angav også tidligere, jf. f.eks. høringsnotatet i forbindelse med sidste års udkast til prisafgørelse, at styrelsen forventer at opdatere data i forbindelse med fremtidige årlige prisafgørelser (s. 10). Endvidere fremgår det af høringsnotatet (s. 16), at Hi3G's forventede prisnedsættelse i 2010 er betinget af, at forventningerne til prisniveauet for de øvrige selskaber indfris. At sidste års prisafgørelses indikerede et prisniveau for termineringsprisen i 2010 på 48 øre pr. minut, skulle derfor tages med forbehold for ændringer i de historiske og prognosticerede mængder, der indgår som en forudsætning for modellens resultater.

Opdateringen af modellen nødvendiggør skøn for den fremtidige udvikling i de afsatte mængder. Da der er usikkerhed om de fremtidige volumner og antal abonnenter i nettene, har styrelsen netop udvist en stor forsigtighed i sine skøn. Særlig den prognosticerede datamængde, der formentlig er den tjeneste, som vil få den største indflydelse på termineringsprisen, har styrelsen skønnet konservativt, f.eks. i forhold til den svenske model.

Det er styrelsens vurdering, at der ikke derudover er grundlag for yderligere justeringer i modellens forudsætninger.

I forhold til spørgsmålet om symmetriske priser, kan det oplyses, at styrelsen i prisafgørelsen overfor Hi3G angiver, at Hi3G skal overgå til symmetriske priser med TDC, Telenor og Telia i 2011. Styrelsen forventer, at priserne, i overensstemmelse med den nuværende praksis, ændres pr. 1. maj, således at der indføres symmetriske priser pr. 1. maj 2011.

IT- og Telestyrelsen

Side 2/15

## 2 Bemærkninger til modellens historiske og prognostiserede markedsforhold

### 2.1 Mobilpenetration

Telia anfører, at IT- og Telestyrelsen i udkast til afgørelse bemærker, at styrelsen på baggrund af udviklingen i 2008 har fundet det nødvendigt at foretage en ny fremskrivning af mobilpenetrationen. Således har IT- og Telestyrelsen hævet fremskrivningen af mobilpenetrationen for 2022 fra 119 pct. til 125 pct. Telia finder denne stigning meget voldsom – særligt i betragtning af en sammenligning med de tilsvarende fremskrivninger foretaget i henholdsvis den svenske og norske LRAIC-mobilmodel.

Telia angiver, at en sammenligning viser, at så sent som i 2007 var mobilpenetrationen i Danmark lavere end i Sverige og kun marginalt (dvs. 0,1 pct.-point) højere end den forventede<sup>1</sup> penetration i Norge for samme år. Alligevel gælder det, at med IT- og Telestyrelsens seneste opjustering af den fremtidige mobilpenetration i Danmark, er forventningen til denne i 2022 henholdsvis knap 12 pct.-point og godt 10 pct.-point højere end forventningen til mobilpenetrationen samme år i Sverige og Norge. Telia finder ikke, at IT- og Telestyrelsen har sandsynliggjort det rimelige i, at mobilpenetrationen i Danmark forventes at antage så markant højere værdier end i Sverige og Norge.

Telia fremfører, at når IT- og Telestyrelsen alene bygger den seneste opjustering af mobilpenetrationen på udviklingen i et enkelt år (2008), finder Telia, at det er et utilstrækkeligt grundlag for IT- og Telestyrelsen til at foretage en så væsentlig ændring i fremskrivningen. Til sammenligning vekslede niveauet af mobilpenetrationen i Danmark i årene 2005-2007 ifølge modellen fra 105,2 pct. til 114,1 pct. og tilbage til 107,6 pct. De voldsomme niveauskift i mobilpenetrationen understøtter, at IT- og Telestyrelsen hverken kan eller bør anskue udviklingen alene i 2008 som en generel trend, der kan danne grundlag for en så markant opjustering af det fremtidige niveau.

Telia finder endvidere, at IT- og Telestyrelsen i den opdaterede fremskrivning af mobilpenetrationen ikke har taget højde for den nyligt vedtagne multimediebeskatning. Denne vil givet medføre, at en betydelig del af den befolkningsgruppe, som hidtil har besiddet både en arbejds- og en privatmobiltelefon på baggrund af beskatningen vil vælge at opgive én af disse med en markant fald i mobilpenetrationen til følge. Telia skal anmode IT- og Telestyrelsen om at tilpasse fremskrivningen af mobilpenetrationen i overensstemmelse med den vedtagne multimediebeskatning.

Foranlediget af Telias bemærkning om udsvingene i penetrationen, har styrelsen kvalitetssikret de tal, som ét selskab har indberettet i årene 2006-2008, og som giver anledning til udsvingene.

Styrelsen har på baggrund af nye oplysninger fra selskabet justeret antallet af

<sup>1</sup> Den norske LRAIC-model er ikke opdateret siden 2006, hvorfor der i modellen alene optræder forventede værdier af mobilpenetrationen fra og med 2006.

abonnenter for årene 2006-2008 for det pågældende selskab. Med de opdaterede antal abonnenter er der ikke voldsomme niveauskift i penetrationen. Opdateringen har samtidig givet anledning til, at penetrationen i 2008 er 119 pct., hvilket også er i overensstemmelse med styrelsens telestatistik.

Idet den danske penetration i 2008 var 119 pct., og der er intet, der tyder på, at væksten i penetrationen er aftagende, har IT- og Telestyrelsen valgt at fastholde endemålet for den forventede penetration på 125 pct.

## 2.2 Markedsandele

**Telenor** angiver, at IT- og Telestyrelsen har opdateret modellen med nye kundetal for 2008, men at IT- og Telestyrelsen i den forbindelse har undladt at opdatere fremskrivningen heraf. Telenor vurderer, at det er åbenlyst, at dette fører til nogle helt urealistiske scenarier for udviklingen på markedsandele i de kommende år, jf. tabellen nedenfor.

	2008	2009	2010	2011
TDC	42,1%	37,3%	35,5%	34,2%
Telenor	30,7%	30,1%	30,0%	29,8%
Telia	23,0%	26,1%	26,8%	27,3%
Hi3G	4,2%	6,5%	7,7%	8,7%

Telenor finder det rimeligt at antage, at det er Telia eller Hi3G, der er den prissættende selskab, og at termineringsprisen vil blive fastsat for lavt såfremt disse selskabers fremtidige markedsandel overvurderes. Dette er helt åbenlyst tilfældet her - i hvert for de kommende 3-5 år. Telenor anmoder IT- og Telestyrelsen om at rette op på denne fejl i den endelige afgørelse.

**Telia** angiver, at IT- og Telestyrelsen har opdateret LRAIC-modellen med de seneste oplysninger vedrørende antallet af abonnenter. For Telias vedkommende betyder det, at markedsandelen for 2008 opgøres til 23 pct., hvilket er et fald på 1,3 pct.-point i forhold til 2007. Som det fremgår af den oprindelige LRAIC-model havde IT- og Telestyrelsen forventet, at Telias markedsandel i 2008 var steget med 1,0 pct.-point til i alt 25,3 pct. På trods af, at udviklingen i Telias markedsandel således går stik imod IT- og Telestyrelsens forventninger, har IT- og Telestyrelsen foreløbigt ikke opdateret fremskrivningen heraf. De uændrede fremskrivninger betyder, at Telias markedsandel ifølge modellens antagelser skal stige urealistisk meget fra de faktiske 23 pct. i 2008 til forventede 26,1 pct. i 2009.

Telia skal derfor anmode IT- og Telestyrelsen om at foretage en opdatering af de fremskrevne markedsandele, der er i overensstemmelse med de seneste dataoplysninger.

Som anført i forbindelse med opbygningen af LRAIC mobilmodellerne er det IT- og Telestyrelsens vurdering, at det i fremskrivningen bør forudsættes, at markedsandelene for mobiludbydere konvergerer på lang sigt. Baggrunden herfor er, at det må forventes, at udbydere, der er trængt ind på markedet, vil stræbe mod at øge sine markedsandele. Det skyldes, at de mindre udbydere kun

kan få en tilfredsstillende forrentning af deres investerede kapital, hvis de opnår samme skalamæssige fordele som de store på markedet.

Dertil kommer, at såfremt man belønner Telia eller Hi3G for deres lavere markedsandele, vil det kunne give u hensigtsmæssige investeringssignaler og fremme ineffektiv indtrængen på markedet. En sådan tilgangsvinkel kan f.eks. hæmme mindre udbyderes incitament er til at innovere og ekspandere. Det er på den baggrund IT- og Telestyrelsens opfattelse, at når mobiltermineringspriserne baseres på udbyderen med de højeste omkostninger, vil det være rimeligt at antage at mindre udbydere kan opnå samme markedsandel som de øvrige udbydere. IT- og Telestyrelsen vurderede i forbindelse med opbygningen af modellen, at en rimelig forudsætning var, at udbyderne nåede ens markedsandele efter 20 års drift.

Styrelsen skal endvidere henvise til ERG's fælles holdning samt Europa-Kommissionens henstilling af 7. maj 2009 om regulering af fastnet- og mobiltermineringstakster i EU. Den fælles holdning og henstillingen angiver, at det med rimelighed kan forventes, at det på mobilmarkedet tager tre-fire år at opnå en markedsandel på mellem 15 og 20 pct. Styrelsen er derfor af den opfattelse, at en effektiv mobiludbyder vil være i stand til at øge sin markedsandel med knap fem procentpoints frem mod 2011, hvorfor Telias prognosticerede markedsandel ikke er urealistisk.

IT- og Telestyrelsen har bemærket, at Telias markedsandel er faldet. IT- og Telestyrelsen har justeret prognosen for Telias markedsandel for 2009-2011, således at Telias markedsandel udvikler sig mere jævnt frem mod 2012. Det indebærer, at Telias markedsandel i 2009 er lavere i den endelige model end i modeludkastet.

IT- og Telestyrelsen

Side 5/15

### 2.3 Migrationen fra 2G til 3G

**Telenor** angiver, at IT- og Telestyrelsen i udkastet har valgt at ændre profilen for den fremtidige migrering fra 2G til 3G således, at den endelige udfasning af 3G nu forventes at finde sted i 2014 og ikke som tidligere antaget 2013. Telenor anerkender, at IT- og Telestyrelsen hermed er på vej i den rigtige retning. Ændringen er dog desværre ikke tilstrækkelig, idet der ikke kan være nogen velbegrundet tvivl om, at 2G nettet langt fra vil være udfaset i 2014.

Telenor argumenterer med, at det i 2009 fortsat er en minoritet i befolkningen, som har en 3G telefon, og at der fortsat afsættes en betydelig andel 2G-terminaler i nysalg. Det er derfor oplagt, at uanset hvornår UMTS900 måtte blive en realitet, vil det være en forudsætning for ikke at være næsten sikker på at tabe betydelige markedsandele til konkurrenterne, at 2G-nettene holdes aktive betydeligt længere end til 2014. Tilsvarende må det også forventes, at det vil være en helt nødvendig forudsætning for at kunne indgå (preferred) roaming-aftaler med udenlandske selskaber i en længere årrække fremover.

Telenor finder endvidere, at en rimelig afvejning af de forskellige hensyn tilsiger, at migreringsprofilen bør ændres, således at den endelige udfasning af 2G først antages at finde sted i 2018 i modellen.

**Telia** angiver, at IT- og Telestyrelsen i udkast til afgørelse bemærker, at styrelsen har justeret modellen således, at det første år for fuld migration fra 2G til 3G udskydes fra 2013 til 2014. På baggrund af den faktiske udvikling finder Telia, at en udskydelse af migreringen er en naturlig konsekvens. Telia har imidlertid konstateret, at IT- og Telestyrelsen samtidig med udskydelsen har valgt at ændre i selve migreringsprofilen, således at den nu antager en betydeligt mere progressiv form end styrelsens oprindelige profil. Telia ser dog ingen årsag til, at migreringen skulle blive mere progressiv alene fordi denne er modelleret til at blive afsluttet (og påbegyndt) et år senere end først antaget. Tværtimod er den hidtidige konsensus i branchen, at 2G-nettet fortsat vil transportere taletrafik mange år frem i tiden. Eftersom selskabernes 1800 MHz licenser er gældende frem til 2017 er der da heller ikke umiddelbart noget der peger i retning af, at selskaberne vil ønske at fremskynde migreringen for taletrafik fra 2G til 3G.

Telia anmoder på denne baggrund, om at IT- og Telestyrelsen tilretter migreringen således, at denne bevarer sin oprindelige form og dermed blot bliver en étårig forskydning af den oprindelige migreringsprofil. Endvidere angiver Telia, at i arket Market\_scenario\_subs\_evolution række 68 opgøres antallet af Telias UMTS abonnenter, men der af opgørelsen imidlertid ikke fremgår antallet af UMTS abonnenter i 2007. Telia anmoder IT- og Telestyrelsen om at tilrette dette.

IT- og Telestyrelsen

Side 6/15

I høringsnotat i forbindelse med sidste års udkast til prisafgørelse angav styrelsen følgende: "IT- og Telestyrelsen skal i den forbindelse bemærke, at LRAIC modellen skal afspejle et optimalt drevet mobilnet. Baggrunden for migrationsforudsætningen er, at en effektiv udbyder ville migrere hurtigere til en mere omkostningseffektiv teknologi. Derfor vil styrelsen ikke ændre migrationsprofilen før næste modelrevision, der er planlagt at skulle gælde for priser fra 2012."

Der er således tale om en regulatorisk forudsætning, der hænger sammen med kravet om, at LRAIC-priserne afspejler den mest omkostningseffektive teknologi, som en ny udbyder ville tage i brug.

På trods af dette valgte styrelsen i sit udkast til afgørelse dog alligevel at udskyde migrationen ét år for at afspejle, at enkelte selskaber migrerer langsommere end tidligere forventet. På baggrund af de indgivne høringssvar udskyder styrelsen migrationen yderligere ét år i forbindelse med dette års prisafgørelse således, at der er fuld migration for abonnenter og trafik i 2015..

Det er korrekt, som Telia bemærker, at enkelte selskabers migrationsprofil i modeludkastet er blev mere progressiv i formen efter 2008, mens andre selskaber fik en mindre progressiv migrationsprofil efter 2008. Dette var som følge af 1) at der på markedet generelt allerede er en migration i gang, 2) at nogle selskaber har migreret mere end andre og 3) at opdateringen tog udgangspunkt i, at forskellen mellem selskabernes migrationsprofil ikke bør divergere for meget. Derfor vil selskaber, der sammenholdt med andre selskaber har en lav migration i 2008 i forhold til det prognosticerede, få en mere progressiv migrationsprofil i forbindelse med opdateringen, da selskaberne så at sige skal indhente det højere niveau, som de andre selskabers migrationsprofil har taget udgangspunkt i.

Princippet om, at selskabernes migrationsprofil ikke skal divergere for meget, afholder styrelsen fra at foretage en ren udskydelse af migrationen, dvs. uden yderligere justering af migrationskurven. Med de ændringer af migrationen, der er foretaget i den endelige model i 2009, er Telias migrationskurve dog væsentlig tættere på den migrationskurve, der ville fremkomme med en ren toårig udskydelse af migrationskurven fra 2008-modellen, end den er på den oprindelige migrationskurve for 2008-modellen.

Telias indberettede UMTS-kunder for 2007 var rene datakunder, der ikke skal tælles med i UMTS-kunder. Styrelsen har derfor ikke fundet anledning til at ændre arket Market\_scenario\_subs\_evolution række 68..

## 2.4 Fremskrivning af SMS

**Telia** angiver, at IT- og Telestyrelsen har opdateret LRAIC-modellen med de seneste oplysninger vedrørende antallet af indkomne og afsendte SMS. Telia mener ikke, at IT- og Telestyrelsen har opdateret fremskrivningen af SMS på en måde, der er overensstemmelse med, hvad man kan forvente på baggrund af de seneste dataoplysninger.

IT- og Telestyrelsen

Side 7/15

Styrelsen har foretaget en betydelig ændring af modellens prognose for antallet af Telias indkommende og afsendte sms. Styrelsen vil dog ikke justere modellens mængdeprognoser udelukkende på baggrund af et enkelt år. Såfremt det viser sig, at udviklingen i en mængde er mere permanent, vil styrelsen naturligvis justere prognoserne derefter.

## 2.5 HSDPA-forbrug pr. kunde

**Telia** anfører, at Telia har oplyst i forbindelse med besvarelse af dataforespørgsel til brug for opdatering af LRAIC-modellen, at Telias systemer ikke i stand til at skelne mellem 2G- og 3G-datamængder. De datamængder Telia har oplyst er således henholdsvis den samlede datamængde (både 2G- og 3G-data) for samtlige almindelige mobilkunder og den samlede datamængde (både 2G- og 3G-data) for samtlige rene datakunder. Når IT- og Telestyrelsen vælger at beregne det gennemsnitlige forbrug af HSDPA pr. kunde er det derfor misvisende og inkonsistent, at styrelsen alene anvender antallet af iPhone-kunder som kundebase i beregningen. Således er det i allerhøjeste grad de rene datakunder, der er de primære forbrugere af HSDPA-data og dermed årsag til den markante stigning i datamængden fra 2007 til 2008. Derved må antallet af rene datakunder nødvendigvis indgå i beregningen af forbruget pr. kunde for, at beregningen giver mening. Telia skal derfor anmode IT- og Telestyrelsen om at tilrette dette i opdateringen af modellen.

Telia fremfører, at ved retmæssigt at inkludere de kunder, der reelt er årsag til den opgjorte datamængde, bliver det gennemsnitlige forbrug af HSDPA pr. kunde betydeligt mindre end IT- og Telestyrelsen har beregnet. Dette forhold bør naturligvis afspejle sig direkte i styrelsens ændrede fremskrivning af det gennemsnitlige forbrug. Telia skal derfor anmode IT- og Telestyrelsen om at

korrigere denne fremskrivning på baggrund af det korrekte lavere HSDPA-forbrug pr. kunde i 2008.

Telia angiver endvidere, at som IT- og Telestyrelsen selv bemærker, er det ved fremskrivning af datamængderne vigtigt at holde sig for øje, at den faktiske udbygning af nettet i praksis vil foregå i byerne i langt højere grad end det er modelleret i LRAIC-modellen. Ligeledes er det helt afgørende, at der ved fremskrivningen medregnes, at det i første omgang primært er high users, der benytter sig af 3G-nettet. Det betyder, at man typisk vil se et med tiden faldende gennemsnitligt forbrug pr. kunde. Dette forhold taler for at anvende en mere konservativ fremskrivning af datamængderne end IT- og Telestyrelsen foreløbigt har anvendt.

IT- og Telestyrelsen opmærksom på, at Telia ikke har angivet trafikken fordelt på 2G og 3G. Styrelsen har derfor, efter aftale med Telia, anvendt den omregningsfaktor, der blev angivet af Telia i forbindelse med opdateringen af modellen i 2008.

Styrelsen kan ikke medgive Telia i, at måden, hvorpå modellen opdateres, er misvisende og inkonsistent. Modellen er en ren mobiltelefonimodel, og modellen indeholder derfor ikke en specifik modellering af rene datakunder. Måden, hvorpå modellen tager højde for den trafik, der genereres af rene datakunder, er ved at sprede trafikken fra de rene datakunder ud på UMTS-mobiltelefonkunderne. Dette er den simple og korrekte måde at tage højde for den trafik, som de rene datakunder genererer, når de rene datakunder ikke er specifikt modelleret i modellen.

Som styrelsen angav i udkastet til prisafgørelse, kan det tænkes, at den faktiske udbygning i praksis foregår mere i byerne end modelleret i modellen. IT- og Telestyrelsen har dog for at adressere denne usikkerhed anvendt en konservativ fremskrivning af mængderne generelt, herunder særligt datamængderne.

Datamængderne i modellen er blevet fastlagt ud fra det nuværende niveau for datatrafik samt endemålet i 2022, således at den samlede trafik i et net udvikler sig jævnt frem mod 2022. Det er styrelsens opfattelse, at dette er den korrekte måde at modellere udviklingen i trafikken på.

Styrelsen har som nævnt valgt at anvende et forsigtigt skøn over den fremtidige udvikling i datamængderne. Således stiger modellens samlede datatrafikmængde med blot syv pct. i gennemsnit pr. år fra 2009 til 2022. Som det fremgår af telestatistikken steg datamængden med knap 90 pct. på blot ét halvt år fra 1. halvår 2008 til 2. halvår 2008.

IT- og Telestyrelsen

Side 8/15

## 2.6 Omregning af HSDPA-data til R99

**Telenor** anfører, at HSDPA i praksis er en væsentlig mere effektiv måde at håndtere datatrafik på end R99. For at tage højde for denne isolerede problemstilling har styrelsen omregnet HSDPA-datamængderne med en såkaldt kompressionsfaktor på 4. Telenor skal hertil bemærke, at med de nyere generationer af HSDPA, der anvendes i dag, vil en kompressionsfaktor på 4

fortsat overvurdere datatrafikkens belastning af radionettet i forhold til taletrafikken. Efter Telenors opfattelse bør kompressionsfaktoren således sættes betydeligt op.

Telenor angiver, at den svenske telestyrelsen efter samråd med dens konsulenter fra Analysys-Mason i forbindelse med opdateringen af den svenske LRIC model i 2008 traf beslutning om, at kompressionsfaktoren blev fastsat til 4,25 (7,65/1,80), jf. figuren nedenfor, der stammer fra side 62 i den tilhørende svenske modeldokumentation.

<i>GSM sub-model</i>		<i>UMTS sub-model</i>	
<i>Traffic unit</i>	<i>In GSM voice minutes</i>	<i>Traffic unit</i>	<i>In UMTS voice minutes</i>
Voice minute	1	Voice minute	1
SMS	0.0098	SMS	0.00033
GPRS MB	6.6	R99 MB	7.65
		HSDPA MB	1.80

*Table 4.8: Conversion factors into minutes within both sub-models [Source: Analysys]*

IT- og Telestyrelsen

Side 9/15

Telenor fremfører, at IT- og Telestyrelsen ligeledes anvendte Analysys-Mason ved udviklingen af LRAIC modellen i 2006-2007. Med tanke på, at den teknologiske udvikling på dette område naturligvis er fortsat også efter 2008 finder Telenor derfor, at IT- og Telestyrelsen som minimum bør fastsætte kompressionsfaktoren til 4,25, og at en faktor på 4,4-4,5 vil være mere retvisende.

IT- og Telestyrelsen er enig i, at den anvendte kompressionsfaktor for omregningen mellem HSDPA og R99 er udtryk for et skøn på tidspunktet for udviklingen af LRAIC-modellen. Det bemærkes i den forbindelse, at den anførte oplysning fra den svenske model er fra samme tidspunkt (2008) som den danske.

Styrelsen har noteret sig Telenors synspunkt, men mener ikke, at Telenor har angivet, hvorfor den svenske omregningsfaktor skulle være mere korrekt end den danske.

Styrelsen har derfor valgt at fastholde omregningsfaktoren på 4. Såfremt Telenor ønsker omregningsfaktoren ændret til næste prisafgørelse, skal styrelsen anmode Telenor om at fremsende dokumentation for, at en anden omregningsfaktor er mere korrekt end den gældende.

IT- og Telestyrelsen skal endelig bemærke, at omregningsfaktoren skal ses i lyset af, at der som nævnt er anvendt meget forsigtige fremskrivninger for netop særligt datamængderne.

### 3 WACC (kapitalforrentning)

#### 3.1 Betaberegning

Telia fremfører, at det for selskabet er uklart, hvorledes IT- og Telestyrelsen har udvalgt de fem selskaber, der indgår i sammenligningen. Telia hævder endvidere, at det er et ufravigeligt krav, at sammenligningsselskaber for betaberegningen

alene beskæftiger sig med mobiltelefoni. Det er imidlertid Telias opfattelse, at de 5 sammenligningsselskaber i større eller mindre udstrækning beskæftiger sig med en lang række andre aktiviteter end mobiltelefoni.

Telia fremhæver endelig, at styrelsen i beregningen af sammenligningsselskabernes aktivbetaværdier ikke har korrigeret for selskabsskattesatsen i de pågældende lande. Dermed bliver de resulterede betaværdier i styrelsens beregning mindre end de retmæssigt burde.

Det har ikke for IT- og Telestyrelsen været muligt at finde et sammenligningsgrundlag af selskaber, hvis forretning alene er centreret om mobilområdet. IT- og Telestyrelsen har derfor valgt de europæiske selskaber, hvis forretning er mest centreret om mobilområdet. Ifølge oplysninger fra Bloomberg er eksempelvis ca. 94 pct. af Mobistars omsætning genereret ved mobilaktiviteter. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at styrelsen har været meget konservativ ved fastsættelse af betaværdien. Analysen viste således, at betaværdien kunne fastsætte i intervallet 0,4 til 0,8, mens styrelsen fastsatte værdien til 0,9.

Styrelsen er bekendt med, at inddragelse af skattesatsen vil påvirke aktivbetaværdien i opadgående retning. Inddrages skattesatserne i beregningerne fås aktivbetaværdier i intervallet fra 0,39 til 0,81, hvilket ikke giver styrelsen anledning til at ændre intervallet fra 0,4 til 0,8.

Styrelsen finder således ikke, at Telias bemærkninger giver anledning til at foretage ændringer i fastsættelsen af betaværdien.

IT- og Telestyrelsen

Side 10/15

### 3.2 Ændring af WACC over tid

**Telenor** fremfører, at IT- og Telestyrelsen i udkast til afgørelse har fundet grundlag for at reducere kapitalforrentningen fra 8,4 % til 8,09 %. IT- og Telestyrelsen har i praksis implementeret denne ændring i modellen ved at fastholde en kapitalforrentning på 8,4 % fra 1992-2008 og fastsætte en lavere kapitalforrentning på 8,09 % fra 2009-2041.

Telenor angiver, at Telenor i tidligere høringer har dokumenteret overfor styrelsen, at modellen fortsat ikke meningsfyldt håndterer situationer, hvor kapitalforrentningen ændrer sig undervejs i hele den modellerede periode fra 1992-2041. Dvs. det er en nødvendig forudsætning for, at modellen ikke regner forkert med "vilkårlige" resultater til følge, at kapitalforrentningen holdes konstant i hele den modellerede levetid. Til illustration af denne vilkårlighed er der i tabellen nedenfor sammenlignet modelresultaterne for tre situationer

WACC=8,09 % i hele perioden fra 1992-2041,  
WACC=8,4 % fra 1992-2008 og WACC=8,09 % fra 2009-2041,  
WACC=8,4 % i hele perioden fra 1992-2041.

Scenarie	Periode	WACC	Modelresultat 2010
1	1992-2041	8,09%	0,4339
2	1992-2008	8,40%	0,4300
3	2009-2041	8,09%	0,4386
	1992-2041	8,40%	

Telenor angiver, at styrelsens tilgang, der er afspejlet i scenario 2, fører til lavere omkostninger, end når kapitalforrentningen er lavere i hele perioden (scenario 1) og højere i hele perioden (scenario 3). Det giver i særdeleshed ingen mening, at omkostninger i scenario 2 beregnes til at være lavere end i scenario 1. Som Telenor ser på tingene, er dette da også alene et resultat af, at modellen fortsat ikke kan håndtere ændringer i kapitalforrentningen på en konsistent måde i forbindelse med beregningen af de økonomiske afskrivninger.

IT- og Telestyrelsen

Side 11/15

Telenor fremfører, at uanset hvilket kapitalforrentningsniveau styrelsen i den endelige afgørelse måtte nå frem til er retvisende, bør dette niveau derfor med den nuværende modellering af økonomiske afskrivninger være gældende for hele den modellerede periode. Såfremt styrelsen måtte være uenig i denne vurdering, skal Telenor anmode om en nærmere redegørelse for hvordan en sådan grad af vilkårlighed, jf. eksemplet ovenfor, kan forsvares/forklares.

IT- og Telestyrelsen skal indledningsvist bemærke, at Telenor i høringsvaret til høringen over udkast til efterspørgsels- og netmodel, der blev påbegyndt den 17. december 2007 fremførte, at det ikke er hensigtsmæssigt at anvende en konstant WACC for hele den modellerede periode. På baggrund af Telenors argumenter blev modellen ændret, således at modellen kan håndtere ændringer i WACC i forbindelse med styrelsens årlige opdateringer.

IT- og Telestyrelsen er derfor uenig i, at modellen ikke kan håndtere ændringer i kapitalforrentningen på en konsistent måde.

Det bemærkes i den forbindelse, at sammenligningerne mellem de 3 scenarioer Telenor foretager er ikke meningsfulde, da det ikke er meningsfyldt at sammenligne enkelte år i en model, der dækker en periode på adskillige år. Det forhold, at omkostningerne for 2010 er marginalt højere i scenario 1 end 2, skyldes, at omkostningsprofilen for hele perioden ændres, når man går fra scenario 1 til scenario 2. Set over hele perioden, er der således højere omkostninger/forrentning i scenario 2 end scenario 1.

Styrelsen skal endvidere bemærke, at selvom LRAIC-omkostningen blev justeret op svarende til forskellen på de af Telenor nævnte omkostningsscenarier, ville det grundet afrunding ikke give anledning til en ændret LRAIC-pris.

IT- og Telestyrelsen finder ikke anledning til at indføre en konstant WACC i hele den modelerede periode, som anbefales af Telenor.

#### 4 Overgangsordningen og asymmetri

**TDC** bemærker, at TDC forstår afgørelserne således, at selskabernes termineringspriser vil blive symmetriske fra og med 2011. Når overgangsordningen for Hi3G således vil være udtømt pr. 1. januar 2011, bør overgangsprisen fastsættes til "halvvejen" mod den forventede symmetriske pris for 2011 (i modellen beregnet til 36 øre/min). Med den pris som efter afgørelsesudkastet indrømmes Hi3G for 2. halvår 2010, vil der blive tale om en meget stor nedsættelse pr. 1. januar 2011.

**Telia** finder det ubegrundet og diskriminerende, når IT- og Telestyrelsen ønsker at anvende et princip om provenuneutralitet i forhold til Hi3G's økonomiske forhold. Samme princip gør sig i IT- og Telestyrelsens modelopdatering således ikke gældende over for hverken Telia, TDC eller Telenor. De tre nævnte selskaber oplever på baggrund af IT- og Telestyrelsens modelopdateringer alle en prisnedsættelse på fem øre pr. minut i forhold til 2010-prisen i den oprindelige LRAIC-model. Denne yderligere prisnedsættelse vil få direkte negativ effekt i selskabernes regnskaber. I modsætning hertil er prisnedsættelsen for Hi3G fra den oprindelige models 58 øre pr. minut til afgørelsesudkastets 51 øre pr. minut alene udtryk for resultatet af et provenuneutralitetsprincip. Dette medfører, at prisnedsættelsen på syv øre pr. minut ikke vil påvirke Hi3Gs nettoregnskab. Dermed får de af IT- og Telestyrelsen foretagne skønsmæssige opdateringer til modellen alene tabsgivende virkning for Telia, TDC og Telenor, hvorimod Hi3G holdes skadesfri på den konto. På den baggrund finder Telia, at IT- og Telestyrelsen ved fastsættelsen af Hi3G's termineringspris bør fravige den diskriminerende brug af et provenuneutralitetsprincip.

Telia finder, at såfremt IT- og Telestyrelsen måtte fastholde at foretage opdateringer til LRAIC-modellen, som gør, at den højeste beregnede termineringspris for 2010 bliver lavere end i den oprindelige model, bør IT- og Telestyrelsen sikre, at denne prisnedsættelse påvirker samtlige af de regulerede mobilselskaber ligeligt. Som følge af fortroligholdt data i LRAIC-modellen er Telia imidlertid ikke i stand til at foretage en nøjagtig beregning af den termineringspris, der burde fastsættes for Hi3G, såfremt IT- og Telestyrelsen anvendte et ikke-diskriminationsprincip. Ved antagelse om en termineringspris for Telia, TDC og Telenor for 2010 på 43 øre pr. minut er det dog givet, at termineringsprisen for Hi3G skal være mindre end afgørelsesudkastets 51 øre pr. minut.

**Hi3G** angiver, at udkastet til prisafgørelse overfor Hi3G indeholder en markant større procentvis nedsættelse for Hi3G, end IT- og Telestyrelsen lægger op til i prisafgørelserne over for de øvrige teleselskaber.

Hi3G har forståelse for, at termineringspriserne mellem teleselskaberne over tid skal udlignes i overensstemmelse med de retningslinjer, der er givet af EU-Kommissionen, hvilket – som det også fremgår af udkast til afgørelse – indebærer asymmetri i hvert fald fire år fra det tidspunkt, hvor Hi3G blev prisreguleret. Udkast til afgørelse er derfor i overensstemmelse med Kommissionens Artikel 7(3) meddelelse af 28. august 2009, hvilket fortsat vil

være tilfældet, hvis IT- og Telestyrelsen følger Hi3G's begrundede anmodning om højere termineringspriser i overgangsperioden end de priser, der er lagt op til i udkast til afgørelse.

**Telenor** angiver, at en udskydelse af ikrafttræden af prisbeslutning i 2010 vil kunne sikre en knap så voldsom positiv særbehandling af Hi3G. Styrelsen har således på uforståelig vis tilsyneladende lagt op til, at reguleringen af Hi3G's mobiltermineringspriser skal være provenuneutralt i forhold til en tidligere og ikke længere gældende BP3-afgørelse, hvorved det alene bliver de øvrige mobilselskaber, der skal rammes af, at reguleringen bliver hårdere end tidligere forventet.

IT- og Telestyrelsen har i lighed med LRAIC-prisafgørelsen sidste år overfor Hi3G anvendt et princip om provenuneutralitet.

Dette sker i forhold til IT- og Telestyrelsens bedste praksis afgørelse af 4. april 2008, ifølge hvilken Hi3G skal nedsætte sine priser gradvist og til 70 øre pr. minut pr. 1. maj 2010. IT- og Telestyrelsen baserede vurderingen i BP3-afgørelsen på de daværende markedsforhold, herunder at priserne for terminering af trafik hos de øvrige selskaber i hele overgangsperioden ville udgøre 62 øre i minuttet. Styrelsen havde på daværende tidspunkt ikke mulighed for at inddrage et eventuelt andet prisniveau som måtte følge af den igangværende LRAIC-proces, idet arbejdet hermed ikke var afsluttet. Således baserede niveauerne for den trinvis reduktion i Hi3G's termineringspriser sig på en forudsætning for de øvrige selskabers termineringspriser, der ændrede sig med LRAIC-prisfastsættelsen for 2009.

Anvendelse af den samme overgangsordning i forbindelse med LRAIC-afgørelsen ville indebære en overførsel af midler til Hi3G som følge af, at Hi3G opnår en besparelse på grund af reduktionen af de øvrige selskabers priser for terminering af trafik, hvis Hi3G's priser for terminering ikke reduceres på en sådan måde, at denne besparelse ville blive neutraliseret.

På baggrund af en provenuneutralitetsberegning, fandt styrelsen, at en pris på 74 øre i minuttet ved en termineringspris for de øvrige selskaber på 54 øre stiller Hi3G økonomisk på samme måde som BP3-afgørelsens pris på 81 øre minuttet ved en termineringspris for de øvrige selskaber på 62 øre.

Det er IT- og Telestyrelsens opfattelse, at dette provenuneutralitetsprincip, hvormed Hi3G's termineringspris beregnes, skal videreføres for 2010. Det er derfor uden betydning for prisfastsættelsen for 2010, om Hi3G får et relativt stort fald fra 2010 til 2011, hvor Hi3G overgår til symmetriske priser med TDC, Telenor og Telia.

På baggrund af de ændringer, der er foretaget til LRAIC-modellen, og som har forårsaget, at termineringsprisen for TDC, Telenor og Telia er steget fra 43 til 44 øre pr. minut, har styrelsen opdateret provenuneutralitetsberegningen for Hi3G. Den provenuneutrale termineringspris for Hi3G er 51 øre, hvilket grundet afrunding også var resultatet af første provenuneutralitets beregning. Maksimalprisen for terminering i Hi3G's mobilnet fastsættes derfor 51 øre pr.

IT- og Telestyrelsen

Side 13/15

minut pr. 1. maj 2010. Dette betyder, at maksimalprisen for terminering i Hi3G's mobilnet samlet set er justeret 19 øre pr. minut ned i forhold til de 70 øre pr. minut, som Hi3G skulle have ifølge den oprindelig trappestige, som styrelsen fastlagde i BP3-afgørelsen overfor Hi3G i april 2008.

IT- og Telestyrelsen kan ikke medgive, at provenuneutralitetsprincippet er diskriminerende overfor TDC, Telenor og Telia. Justeringen af Hi3G's termineringspris afhænger af Hi3G's trafikforhold. Da Hi3G har cirka lige så meget indgående trafik fra andet net som udgående trafik til andre mobilnet, er Hi3G's justeringer af termineringsprisen meget lig de andre selskabers.. Således bliver prisen pr. 1. maj 2010 justeret 19 øre pr. minut (51 øre pr. minut i stedet for 70 øre pr. minut) på baggrund af, at TDC, Telia og Telenor har en maksimal termineringspris, der er 18 øre lavere pr. minut (44 øre pr. minut i stedet for 62 øre pr. minut) end forventet, da trappestigen for Hi3G blev fastsat i 2008.

Det er korrekt, at Hi3G i øjeblikket i disse år har en større procentuel nedsættelse af termineringsprisen end de andre selskaber. Det er dog en naturlig konsekvens af, at Hi3G skal have symmetriske priser i 2011, og at Hi3G's priser p.t. ligger på et højere niveau end de andre selskaber. Der vil således være tale om en indhentningseffekt, der udspringer af, at Hi3G blev underlagt prisregulering senere end de andre selskaber.

Det fremgår ikke af styrelsens udkast til afgørelse, at Hi3G er berettiget til fire års asymmetri fra det år, hvor Hi3G blev underlagt prisregulering. Trappestigen fra BP3-prisafgørelsen fra april 2008 samt anvendelse af provenuneutralitetsprincippet i forbindelse med reduktion af de andre selskabers termineringspriser er udtryk for den asymmetriske regulering af Hi3G, som IT- og Telestyrelsen finder berettiget. IT- og Telestyrelsen har derfor valgt ikke at ændre på trappestigen og provenuneutralitetsprincippet, og Hi3G kan som følge heraf ikke opnå højere termineringspriser for opkald til Hi3G's net.

Styrelsen fastholder på ovenstående baggrund ikrafttrædelsestidspunktet for prisafgørelserne.

IT- og Telestyrelsen

Side 14/15

## 5 Europa-Kommissionens bemærkninger:

**Kommissionen** anerkender, at der er pålagt en større nedsættelse af Hi3G's mobiltermineringstakster i forhold til andre mobilnet i udkastet til foranstaltning, og at IT- og telestyrelsen har til hensigt at udfase asymmetrien ved den næste prisbeslutning. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at Hi3G's mobiltermineringstakster hurtigst muligt bør bringes ned på et niveau, der afspejler et effektivt selskabs omkostninger. Kommissionen opfordrer derfor IT- og Telestyrelsen til enten at pege på eventuelle objektive omkostningsforskelle, som kunne begrunde asymmetrien, eller at lægge en konkret tidsplan for opnåelsen af symmetri i dens endelige beslutning.

Ifølge Kommissionens henstilling af d. 7 maj 2009 om regulering af fastnet- og mobiltermineringstakster i EU bør de nationale tilsynsmyndigheder fastsætte termineringstaksterne for en effektiv operatør. Endvidere opfordrer Kommissionen

styrelsen til at anvende differensomkostningsmetoden, hvor den relevante differens er engrostalettermineringstjenesten.

Endelig opfordrer Kommissionen IT- og Telestyrelsen til ved den fremtidige fastsættelse af mobiltermineringstaksterne efter LRAIC-omkostningsmodellen på ny at overveje at inkludere frekvensomkostningerne, idet disse omkostninger i henhold til Kommissionens henstilling ikke synes at være trafikafhængige.

Kommissionen angiver, at IT- og Telestyrelsen undersøgte markedet for terminering af taleopkaldt på individuelle mobiltelefonnet i 2005. I henhold til artikel 16, stk. 1, i rammedirektivet skal de nationale tilsynsmyndigheder gennemføre en analyse af de relevante markeder snarest muligt efter vedtagelsen af enhver henstilling om relevante markeder eller enhver opdatering heraf. Kommissionen vedtog en sådan revideret henstilling den 17. december 2008.

Kommissionen anfører, at der i bilaget til henstillingen af den 17. december 2008 angives det relevante marked for terminering af taleopkald på individuelle mobiltelefonnet (marked 7) som et marked, der er underlagt forhåndsregulering. Kommissionen opfordrer IT- og Telestyrelsen til at gennemføre en ny markedsanalyse snarest muligt for at efterkomme kravene i artikel 16, stk. 1, i rammedirektivet.

IT- og Telestyrelsen

Side 15/15

IT- og Telestyrelsen har i udkast til afgørelse angivet, at asymmetrien for Hi3G udfases i 2011. For at imødekomme Kommissionens bemærkninger har styrelsen har i den endelige prisafgørelse angivet præcist, hvornår styrelsen forventer at udfase asymmetrien. Af afgørelsen fremgår således, at styrelsen forventer at udfase asymmetrien mellem Hi3G og de andre LRAIC-regulerede selskaber pr. 1. maj 2011.

Styrelsen er bekendt med henstillingen af den 7. maj 2009, hvoraf der fremgår, at 'ren LRIC' skal anvendes på marked 7 senest pr. 31. december 2012. Styrelsen i gang med at undersøge de danske muligheder for at efterleve Europa-Kommissionens henstillingen om reguleringen af fastnet- og mobiltermineringstakster, hvor det relevante inkrement er engrostalettermineringstjenesten.

Styrelsen vil ved fremtidige fastsættelser af mobiltermineringstaksterne overveje, hvordan frekvensomkostningerne inkluderes i modellen. Styrelsen er bekendt med, at det tidligere er blevet fremført, at frekvenser, der ikke kan handles, skal betragtes som irreversible omkostninger (sunk cost), og at irreversible omkostninger ikke skal medregnes i termineringsomkostningen. Styrelsen skal hertil bemærke, at det fra 2010 vil være muligt at handle frekvenser i Danmark.

IT- og Telestyrelsen har i 2009 iværksat en markedsanalyse af marked 7, markedet for terminering af taleopkald på individuelle mobiltelefonnet. Analysen blev sendt i høring i september 2009, og høringsfristen var d. 21. oktober. IT- og Telestyrelsen forventer at sende udkast til afgørelse i høring ultimo 2009. Styrelsen forventer at sende endelig afgørelse ud primo 2010.