



Udkast til afgørelse på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet (marked 2)

Markedsafgrænsning,
markedsanalyse og
markedsafgørelse

04. maj 2016

Markedsafgørelse

I medfør af § 40, stk. 1, og § 41, stk. 1, i lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, jf. lovbekendtgørelse nr. 128 af 7. februar 2014 med senere ændringer (teleloven) træffer Erhvervsstyrelsen følgende afgørelse:

Med udgangspunkt i markedsanalysen i kapitel 2 udpeger Erhvervsstyrelsen hermed i medfør af telelovens § 40, stk. 1, Telia som udbyder med stærk markedsposition (SMP) på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet. Telia pålægges som følge heraf i medfør af telelovens § 41, stk. 1, følgende forpligtelser på markedet:

Netadgang

Forpligtelse til netadgang, jf. telelovens § 41, stk. 2, nr. 1, jf. § 42, som beskrevet i afsnit 4.4.

Priskontrol

Forpligtelse til priskontrol, jf. telelovens § 41, stk. 2, nr. 5, jf. § 46, som beskrevet i afsnit 4.5.

Ikke-diskrimination

Forpligtelse til ikke-diskrimination, jf. telelovens § 41, stk. 2, nr. 2, jf. § 43, som beskrevet i afsnit 4.6.

Transparens

Forpligtelse til transparens, jf. telelovens § 41, stk. 2, nr. 3, jf. § 44, som beskrevet i afsnit 4.7.

Denne afgørelse – og dermed de forpligtelser, som Telia herved bliver pålagt – træder i kraft den xx. xx 201x. Samtidig ophæves de forpligtelser, som Telia er pålagt i afgørelsen af 30. november 2012 på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet. Erhvervsstyrelsen har den 27. november 2015 truffet en ny afgørelse vedrørende maksimalpriserne, der gælder fra den 1. januar 2016.

Erhvervsstyrelsen meddeler Telia, som den direkte forpligtede adressat, om nærværende afgørelse. For så vidt angår øvrige berørte udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, vil underretningen om afgørelsen ske ved offentliggørelse på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, jf. telelovens § 41, stk. 1.

Klagevejledning

Erhvervsstyrelsens afgørelse kan påklages til Teleklagenævnet, Stormgade 2-6, 1470 København K, tlf.: 33 92 33 50, e-mail: tkn@evm.dk.

En klage skal være Teleklagenævnet i hænde senest fire uger efter, at Erhvervsstyrelsen har truffet denne afgørelse.

Opmærksomheden henledes på, at der i medfør af § 3, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 383 af 21. april 2011 om Teleklagenævnets virksomhed skal betales et gebyr på 4.000 kr. for behandling af klager af denne type i Teleklagenævnet. Beløbet vil blive opkrævet af Teleklagenævnets sekretariat.

Indholdsfortegnelse

SIDE

Forord	6
1. Detailmarkedet for mobiltelefoni	7
1.1. Detailmarkedet for mobiltjenester	7
1.1.1 Detailkundernes efterspørgsel efter mobiltjenester	7
1.1.2 Priser	14
1.2. Mobilnet	17
1.3. Beskrivelse af selskabernes forretningsmodeller	19
1.3.1 Mobiludbydere	19
1.4. Engrosprodukter (produktion af et taleopkald)	22
1.4.1 Produktion af et mobilopkald i Danmark	22
2. Afgrænsning	24
2.1. Indledning	24
2.2. Afgrænsning af produktmarkedet	24
2.2.1 Produktmarkedet	24
2.2.2 Engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet	25
2.2.3 Vurdering af efterspørgselssubstitution.....	26
2.2.4 Vurdering af udbudssubstitution.....	28
2.3. Afgrænsning af det geografiske marked	29
2.4. Konklusion	30
3. Analyse	31
3.1. Metode	31
3.2. Gældende regulering på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet	32
3.3. Markedets aktører	33
3.3.1 TDC	33
3.3.2 Telia.....	33
3.3.3 Telenor	33
3.3.4 Hi3G	34
3.3.5 Mundio	34
3.3.6 Lycamobile	34
3.4. Strukturelle forhold på termineringsmarkedet	35
3.4.1 Markedets størrelse	35
3.5. Købermagt	36
3.5.1 Der savnes en tilstrækkelig stærk modstående købermagt.....	36
3.6. Mobiltermineringspriser	39
3.6.1 Overgang fra LRAIC til "pure LRIC"	39

3.6.2	Termineringspriser i Europa.....	40
3.6.3	Terminering uden for EØS	41
3.7.	Konklusion	42
3.8.	Vurdering af udbydere med SMP	43
4.	Afgørelse	44
4.1.	Indledning.....	44
4.2.	Regelgrundlag.....	45
4.3.	Forpligtelser.....	46
4.3.1	Pålæggelse af forpligtelser	46
4.3.2	Konkurrenceproblemer på markedet	47
4.3.3	Proportionalitetshensyn i forbindelse med pålæggelse af forpligtelser	47
4.4.	Forpligtelse til netadgang	49
4.4.1	Regelgrundlag	49
4.4.2	Indhold af forpligtelsen til netadgang til terminering af taleopkald i Telias mobilnet.....	49
4.4.3	Begrundelse for forpligtelse til netadgang	51
4.5.	Forpligtelse til priskontrol.....	52
4.5.1	Forpligtelse til prisregulering af netadgangsprodukter	52
4.5.2	Indhold af forpligtelsen til prisregulering af netadgangsproduktet.....	55
4.5.3	Begrundelse for forpligtelsen til prisregulering af netadgangsproduktet	55
4.6.	Forpligtelse til ikke-diskrimination	58
4.6.1	Regelgrundlag	58
4.6.2	Indhold af forpligtelsen til ikke-diskrimination	58
4.6.3	Begrundelse for at pålægge en forpligtelse til ikke-diskrimination	59
4.7.	Forpligtelse til transparens.....	61
4.7.1	Regelgrundlag	61
4.7.2	Indhold af forpligtelsen til transparens.....	61
4.7.3	Begrundelse for at pålægge forpligtelsen til transparens	63

Til denne afgørelse hører følgende bilag:

Bilag 1: Afgørelse om den maksimale pris for terminering af taleopkald samt samtrafikpunkter i Telias mobilnet i 2016.

Forord

Den seneste markedsafgørelse på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet blev truffet den 30. november 2012.

Det følger af telelovens¹ § 37, at Erhvervsstyrelsen med regelmæssige mellemrum skal gennemføre undersøgelser² af konkurrencesituationen på telemarkedet. Markedsundersøgelsen foretages med henblik på at vurdere behovet for og eventuelt at pålægge forpligtelser efter lovens § 41. Erhvervsstyrelsen vil derfor foretage en markedsundersøgelse af markedet.

Som led i markedsundersøgelserne skal Erhvervsstyrelsen foretage en markedsafgrænsning, jf. telelovens § 38, og gennemføre en markedsanalyse, jf. § 39.

Hvis det på baggrund af markedsanalysen konstateres, at der ikke er reel konkurrence på det relevante marked, skal Erhvervsstyrelsen udpege en eller flere udbydere med en stærk markedsposition (SMP), jf. telelovens § 40.

En udbyder med en stærk markedsposition skal i henhold til telelovens § 41, stk. 1, pålægges en eller flere af de forpligtelser, der fremgår af telelovens §§ 42-47.

Hvis en markedsanalyse derimod viser, at der er reel konkurrence på markedet, skal Erhvervsstyrelsen i medfør af telelovens § 40, stk. 4, ophæve alle forpligtelser, der i medfør af loven eller regler udstedt i medfør heraf er pålagt på det pågældende marked.

Dette dokument indeholder Erhvervsstyrelsens markedsafgørelse inklusive markedsafgrænsning og markedsanalyse på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet.

¹ Lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, jf. lovbekendtgørelse nr. 128 af 7. februar 2014 med senere ændringer.

² Telelovens regler om markedsundersøgelser er baseret på Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF, om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, (rammedirektivet), offentliggjort i EF-Tidende nr. L 108 af 24/04/2002 s. 0033-0050, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009 og på Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF, om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet) offentliggjort i EF-Tidende nr. L 108 af 24/04/2002 s. 0007-0020, som ændret ved Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009 samt Kommissionens henstilling af 9. oktober 2014.

1. Detailmarkedet for mobiltelefoni

1.1. Detailmarkedet for mobiltjenester³

I dette afsnit beskrives det danske detailmarked for mobiltjenester. Der redegøres bl.a. for privat- og erhvervskundernes typiske efterspørgsel og for de tjenester, som detailkunderne anvender.

En grundlæggende viden om efterspørgslen på detailmarkedet danner et godt grundlag for at forstå udbuds- og efterspørgselsmekanismerne på det bagvedliggende engrosmarked, som afgrænses og beskrives i de senere afsnit.

1.1.1 Detailkundernes efterspørgsel efter mobiltjenester⁴

Antallet af mobilabonnemeter i Danmark har gennem de senere år været nogenlunde stabilt. I første halvår af 2015 var der ca. 8,4 mio. mobilabonnemeter i Danmark, hvilket svarer til 148,1 abonnemeter pr. 100 indbyggere. Til sammenligning var det tilsvarende tal ultimo 2011 knap 8,1 mio. mobilabonnemeter i Danmark, hvilket svarede til 144,7 mobilabonnemeter pr. 100 indbyggere.

Tidligere blev mobiltelefonen benyttet til at foretage og modtage taleopkald og til at sende og modtage sms. Brugen af disse tjenester stiller som sådan ikke krav til, hvilken type mobiltelefon detailkunden anvender. Detailkunderne benytter fortsat mobiltelefonen til disse formål, men langt de fleste stiller i dag helt andre krav til, hvad mobiltelefonen og mobilabonnementet ellers skal kunne bruges til.

Med introduktionen af smartphones bliver mobilen i dag udover traditionel tale og sms brugt til formål, man før brugte en computer til. Der tilbydes således i dag en lang række forskellige mobiltjenester til både privat- og erhvervskunder – tjenester, som kræver, at data er inkluderet i abonnementet. Detailkunderne kan således være på internettet, se video og tv samt sende og modtage e-mails via mobiltelefonen. Muligheden for at anvende de forskellige mobiltjenester har været med til at drive efterspørgslen efter data.

Ud af de i alt ca. 8,4 mio. mobilabonnemeter pr. 1. halvår 2015 er ca. 7,2 mio. abonnemeter med tale. De resterende næsten 1,2 mio. er dedikerede dataabonnemeter (USB-dongles, dataindstikskort og lignende). Mobilabonnemeter med tale udgør således den overvejende del af alle mobilabonnemeter. Af de ca. 7,2 mio. mobilabonnemeter med tale udgør taletidskort ca. 925.000 svarende til ca. 13 pct.

1.1.1.1 Tale

Den mobile taletrafik er vokset støt gennem årene. Den samlede mængde afgående minutter nåede i første halvår 2015 op på ca. 6,8 mia. minutter. Dette svarer til en stigning på 4,9 pct. i forhold til 1. halvår 2014, hvor der var ca. 6,5 mia. afgående minutter. I modsætning til den mobile taletrafik er den samlede mængde afgående minutter for fast-

³ Med mobiltjenester menes kerneydelserne tale og sms såvel som data m.m.

⁴ Tal i dette afsnit er hentet fra Energistyrelsens telestatistik, 1. halvår 2015.

nettelefon i samme periode faldet med ca. 17,5 pct. fra ca. 2 mia. minutter til ca. 1,67 mia. minutter.⁵

1.1.1.2 VoLTE og WiFi calling

VoLTE – eller Voice over LTE – er forsimplet forklaret tale via en dataforbindelse⁶. Grundlæggende kan man således gøre det samme med VoLTE som med for eksempel Skype, således at man kan føre talesamtaler, videoopkald, sende filer mv. via dataforbindelsen.

LTE er fagtermen for 4G (fjerde generation inden for mobilnet). Teknologien indebærer, at man kan tale over 4G-nettet, hvorved den hidtidige afhængighed af kredsløbskoblede mobilnet ikke længere er til stede. VoLTE har op til tre gange mere tale- og datakapacitet end 3G UMTS og op til seks gange mere tale- og datakapacitet end 2G GSM. Brugen af VoLTE frigør desuden båndbredde.

VoLTE giver mobilsamtaler med HD-lyd, hvilket giver bedre stemmegengivelse og markant reduktion af baggrundsstøj. Ydermere går der typisk kun et sekund fra man trykker ”ring op”, til modtagerens telefon ringer, hvis begge telefoner er på VoLTE. Uden VoLTE kan det tage 10 sekunder eller mere at etablere et opkald, når mobilen skal bruge tid på at skifte 4G-nettet til 3G- eller 2G-nettet.⁷

Telenor⁸ og TDC⁹ har som de første teleselskaber i Danmark åbnet for VoLTE, mens både Telia og Hi3G har oplyst, at de forventer at gå i luften med VoLTE i løbet af 2016¹⁰.

Telenor takserer opkald via VoLTE som almindelige taleopkald, jf. kundens abonnement. Opkaldet tælles således ikke med i dataforbruget.

WiFi calling er kort fortalt tale via en WiFi-forbindelse fx via husedens trådløse internet i stedet for det offentlige mobilnet. I princippet gør WiFi calling brug af internetforbindelsen på samme måde som når man foretager opkald via fx Skype eller Viber på sin smartphone. Forskellen er dog, at WiFi calling er integreret i den almindelige opkaldsfunktion på mobilen, hvorfor der er ikke brug for en særlig applikation ligesom med Skype eller Viber for at foretage opkaldet. Man ringer fra sit eget telefonnummer, og det er således ikke et krav, at modtageren benytter sig af samme applikation, som i tilfældet med fx Skype. Det kræver blot, at wifi calling er aktiveret i den enkelte smartphone, samt at der er et tilgængeligt trådløst netværk.

Denne nye måde at kombinere mobiltelefoni og WiFi kan bidrage til en forbedret indendørs mobildækning i danske husstande, hvis der er en bredbåndsforbindelse. WiFi calling vil fx kunne bidrage til at skabe mobildækning i bygninger, som grundet moderne byggestandarder eller fornyelser i stigende grad oplever forringet indendørs mobildækning.

⁵ Energistyrelsens telestatistik, 1. halvår 2015.

⁶ Baseret på et IP Multimedia Subsystem (IMS) netværk, defineret via GSMA (PRD IR.92).

⁷ Oplysningerne er fundet på Telenors hjemmeside: <https://www.telenor.dk/kundeservice/mobil/samsung-galaxy/brug-ogsaa-mobilen-til/brug-4g-netvarket-til-tale/>

⁸ Telenor har dog foreløbig kun åbnet for kunder med en Samsung Galaxy S6 eller S6 Edge, jf. ovenstående henvisning til Telenors hjemmeside.

⁹ <http://presse.tdc.dk/pressemeddelelser/forste-mobilsamtale-via-almindeligt-wifi-1291104>

¹⁰ Jf. selskabernes oplysninger i Computerworlds artikel fra 30. november 2015:

<http://www.computerworld.dk/art/235659/4g-samtaler-i-danmark-her-er-teleselskabernes-tidsplaner-for-volte>.

WiFi calling stiller ifølge TDC ikke store krav til kapaciteten i netværket. Hvis blot man kan få bredbånd, kan man få mobildækning via WiFi. Med 2,6 mio. private bredbåndsforbindelser i Danmark, er der altså åbnet op for potentielt 2,6 mio. nye ”mobilmaster” i form af danskernes hjemmenetværk¹¹.

Selskabet Hi3G har allerede åbnet for, at privat- og erhvervskunder med Fri Tale abonnemeter og en iPhone 5C eller en nyere mobil kan foretage WiFi opkald¹². De øvrige teleselskaber forventer at tage WiFi calling i brug i løbet af 2016 blandt andet i forbindelse med, at der også introduceres tale på 4G-nettene. Det vil dog primært være tilgængeligt på de nyeste modeller af smartphones, ligesom det i flere tilfælde vil kræve softwareopdateringer fra telefonproducenterne.

1.1.1.3 Sms & mms¹³

Antallet af afsendte sms-beskeder¹⁴ har været faldende siden første halvår 2010, hvor der blev sendt 6,6 mia. sms'er. I første halvår 2015 blev der sendt ca. 4 mia. sms'er, hvilket er et fald på 439 mio. i forhold til første halvår 2014. Det svarer til et fald på ca. 10 pct.

Fra første halvår 2014 til samme periode i 2015 steg antallet af sendte mms-beskeder med 5,3 pct. fra 108 mio. til 114 mio. I det mellemliggende halvår (andet halvår 2014) blev der imidlertid sendt 115 mio. mms'er, så noget tyder på, at den konstante stigning, som hidtil har fundet sted (i 1. halvår 2010 blev der fx sendt ca. 40 mio. mms'er), nu er stoppet. I hvert fald er det første gang, at antallet af sendte mms-beskeder er faldet fra ét halvår til et andet.

1.1.1.4 Mobile bredbåndsabonnementer

Siden 2010 er der sket en stor stigning i brugen af mobiltelefonen til internetadgang, samt til funktioner, som kræver, at man kan tilgå internettet via mobilen. At gå på nettet via mobilen er i dag den anden mest udbredte mobilfunktion efter sms.¹⁵ I 2014 var det at gå på nettet via mobilen den tredje mest udbredte mobilfunktion (efter tale og sms).

For at kunne tilgå internettet via sin mobiltelefon, skal detailkunden have et abonnement med data inkluderet. Abonnementer med data – kombineret med smartphones og opgraderede mobilnet – har gennem de seneste år banet vejen for en række nye tjenester og funktioner, som i stadig stigende grad benyttes via mobiltelefonen. Der findes således et utal af applikationer, og detailkunder har også mulighed for at foretage og modtage opkald og bruge sociale medier, herunder at streame og dele videoklip via mobiltelefonens bredbåndsforbindelse.

Energistyrelsens telestatistik opererer med tre varianter af mobile bredbåndsabonnementer:

- Standardabonnementer, som er almindelige mobilabonnementer, der ikke har et separat dataabonnement tilknyttet. Her er fx tale om pakkeløsninger med tale, sms, mms og data inkluderet.
- Tillægsabonnementer, som består af separate dataabonnementer knyttet til almindelige mobiltelefoniabonnementer. Tillægsabonnementerne anvendes især

¹¹ <http://presse.tdc.dk/pressemeddelelser/forste-mobilsamtale-via-almindeligt-wifi-1291104>

¹² <https://www.3.dk/om3/presse/pressemeddelelser/2016/3-lancerer-wi-fi-opkald/>

¹³ Tal i dette afsnit er baseret på baggrundstal fra Energistyrelsens telestatistik, 1. halvår 2015.

¹⁴ Inkl. overtaksede sms'er.

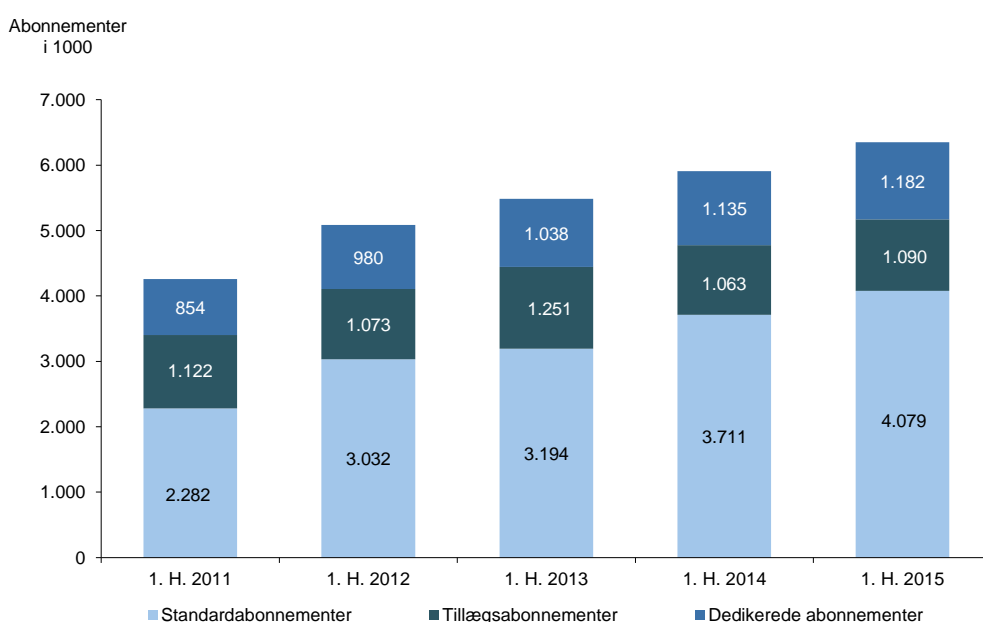
¹⁵ ”It-anvendelse i befolkningen - 2015”, Danmarks Statistik.

til smartphones og indeholder ofte en fast forbrugsgrænse for anvendelse af data, eksempelvis 1, 2 eller 5 GB data om måneden, og en given maksimal hastighed.

- Dedikerede dataabonnementer, som består af mobile bredbåndsabonnementer, der kun giver adgang til datatrafik. De dedikerede dataabonnementer leveres typisk i form af USB-dongles eller SIM-kort (til computere og tablets), som brugeren kan anvende til at etablere den mobile bredbåndsadgang.

Sammenlagt er der pr. 1. halvår 2015 ca. 6,35 mio. mobile bredbåndsabonnementer i Danmark. Fordelingen af dem ses i nedenstående figur.

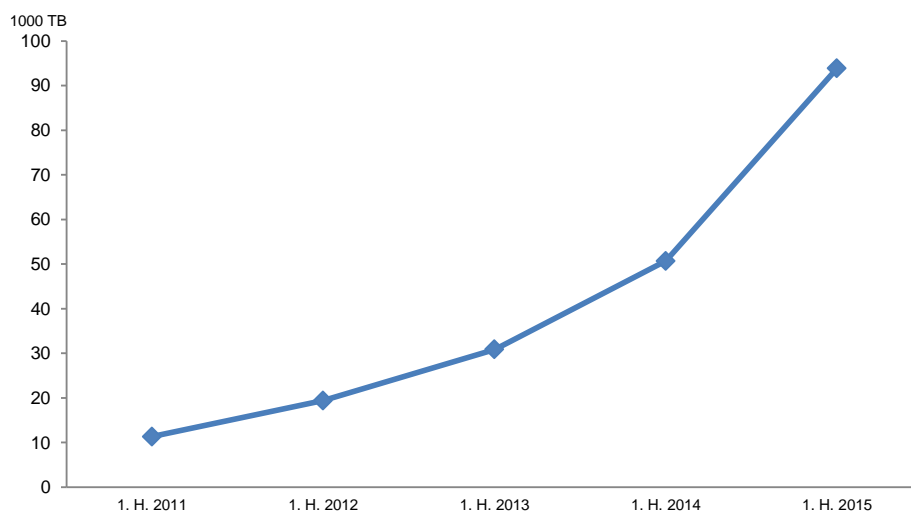
Figur 1: Antal mobile bredbåndsabonnementer fordelt på type, 2011-2015



Kilde: Erhvervsstyrelsen.

Af figuren fremgår det, at den store vækst i antallet af mobile bredbåndsabonnementer især er båret af en vækst i standardabonnementer, som har data inkluderet. På blot fire år er antallet af standardabonnementer vokset fra ca. 2,3 mio. til mere end 4 mio. – en vækst på 78 pct. Lægges antallet af standardabonnementer og tillægsabonnementer sammen (1. halvår 2015), er der tale om ca. 5,2 mio. mobile bredbåndsabonnementer, som er knyttet til almindelige mobilabonnementer med tale (ca. 7,2 mio.). Lidt forsigtigt kan det derfor konstateres, at ca. 70 pct. ligeledes har et dataabonnement.

Figur 2: Forbrug af mobil datatrafik fra 2011 til 2015



Kilde: Erhvervsstyrelsen.

Som det fremgår af Figur 2, er udviklingen i forbruget af mobil datatrafik siden første halvår 2011 (10.818 TB) tilnærmelsesvis eksponentiel, og stigningen fra 1. halvår 2014 til 1. halvår 2015 svarer til en vækst på hele 85 pct. Hertil skal det bemærkes, at data benyttet via WiFi ikke er medregnet. I 1. halvår 2015 var 48.121 TB (ca. 50 pct.) i øvrigt baseret på LTE.

Den voldsomme stigning i forbruget af data illustrerer, at detailkunderne for alvor har taget mobildatabaserede tjenester til sig.

1.1.1.5 Udbredelse af smartphones og tablets

Udbredelsen af smartphones og tablets (med indbygget simkort eller som bruger dongles) har bevirket en markant stigning i efterspørgslen efter mobilt bredbånd.

En smartphone har de grundlæggende samtalefunktioner og de efterhånden almindelige mediefaciliteter som at kunne tage foto og optage video. Derudover har smartphones en række computerfunktioner, heriblandt håndtering af dokumenter, tilgang til internettet via mobilt bredbånd, håndtering af e-mails og kalenderfunktion. Desuden er det muligt at installere en lang række applikationer. Ved download af særlige applikationer kan en smartphone også anvendes til taletjenester via dens mobile bredbåndsforbindelse.¹⁶ Disse tjenester kaldes under ét for mobil Voice over Broadband (VoB).

Det er svært at fremskaffe præcise tal for antallet af smartphones i Danmark, men figur 1, som viser antal mobile bredbåndsabonnementer fordelt på type kan medvirke til at give et kvalificeret bud. Der findes – standardabonnementer og tillægsabonnementer lagt sammen – ca. 5,2 mio. mobile bredbåndsabonnementer, som er tilknyttet et almindeligt mobilabonnement med tale. Sådanne abonnementer udnyttes bedst, hvis detailkunden har en smartphone.

Det kan således med rimelighed antages, at der pr. 1. halvår 2015 var i omegnen af 5,2 mio. smartphones i Danmark. Med afsæt i abonnementstal vil det tilsvarende betyde, at ca. 72 pct. af alle mobiltelefoner i Danmark er smartphones. Det er mere end en fordobling i forhold til 2010.

¹⁶ Eksempler på disse applikationer er Skype og Viber.

At der findes ca. 5,2 mio. smartphones i Danmark understøttes af forskellige undersøgelser. Af Danmarks Statistik fremgår det, at 77 pct. af alle husstande i 2015 havde en smartphone¹⁷, og en anden undersøgelse fra maj 2014¹⁸ viser, at næsten tre ud af fire danskere har en smartphone, og at ni ud af ti – blandt de 15-29 årige – har en smartphone.

Udbredelsen af smartphones forventes fortsat at stige, og det forventes ifølge eMarketer¹⁹, at mere end 80 pct. af danskerne i 2017 vil eje en smartphone, hvilket ifølge eMarketer vil gøre Danmark til det land i verden med flest smartphones pr. indbygger.

En tablet er en form for bærbar computer, som består af én stor touchskærm. Stort set alle tablets kan tilsluttes internettet. Fx via en WiFi-forbindelse eller via en mobil bredbåndsforbindelse. I flere tablets kan man indsætte et SIM-kort og derved bruge mobilt bredbånd til at gå på nettet (eksempelvis med henblik på at skrive e-mails, surfe, se film m.m.). Hvis der er et almindeligt SIM-kort i en tablet, kan den også bruges til at foretage taleopkald og til at sende og modtage sms'er. Desuden kan en tablet også anvendes til taletjenester såvel som MIM-tjenester via en mobil bredbåndsforbindelse eller WiFi-forbindelse.

En dongle er et mobilt modem, der forbinder detailkundens computer med et mobilnet og sørger for, at detailkunden kan tilgå internettet via et mobilt bredbåndsabonnement. En dongle kan ikke anvendes til almindelige taleopkald, men kan bruges til taletjenester via en dataforbindelse. Som tidligere nævnt, var der pr. 1. halvår 2015 ca. 1,2 mio. dedikerede dataabonnementer, som typisk benyttes til USB-dongles, dataindstikskort og lignende.

1.1.1.6 Privatkundemarkedet

I dag har stort set alle danskere en mobiltelefon²⁰, hvorfor det danske marked for mobiltelefoni må betegnes som et modent marked. På et modent marked som det danske må det forventes, at det er vanskeligt at vinde nye kunder, da nye kunder for størstedelens vedkommende skal erobres fra konkurrerende udbydere. På detailmarkedet er abonnementspriserne de seneste år da også faldet markant – et tegn på, at selskaberne gennem lavere abonnementspriser forsøger at erobre kunder fra hinanden, samt at fastholde eksisterende kunder.

Det modne marked, de faldende priser og dermed den hårde konkurrence har formodentlig også været medvirkende til, at der har været en længere periode, hvor kun ganske få nye mobilselskaber har forsøgt at etablere sig på det danske marked. Det seneste eksempel på et nyt teleselskab, som har etableret sig på markedet er Plenti²¹, som blev lanceret i marts 2016. Selskabet forsøger at differentiere sig ved kun at tilbyde ét abonnement med fri tale og fri data kombineret med en række tjenester som fx ugeblade, lydbøger og nyheder.

Detailkunderne har i nogle tilfælde ikke umiddelbart mulighed for at skifte mobilselskab, fordi de i forbindelse med indgåelsen af et mobilabonnement begrænses, at en bindingsperiode. Den maksimalt tilladte bindingsperiode i abonnementsaftaler, der indgås med detailkunder (forbrugeraftaler), er i henhold til telelovgivningen seks måneder

¹⁷ ”It-anvendelse i befolkningen - 2015”, Danmarks Statistik.

¹⁸ Foretaget af Index Danmark/Gallup maj 2014 (<http://danskemedier.dk/nyhed/smartphone-alle-har-den-og-alle-bruger-den/>)

¹⁹ <http://www.dk/nyhedscenter/nyheder-og-kommentarer/nyhed/?id=1089>

²⁰ Som nævnt i afsnit 1.1.1 findes der i Danmark 148 mobilabonnementer pr. 100 indbyggere

²¹ <https://plenti.dk/#/home>

inklusive opsigelsesvarsel.²² Efter bindingsperiodens udløb vil en detailkunde kunne opsiges abonnementsaftalen til enhver tid med det varsel, der fremgår af aftalen. Der ses dog i mange tilfælde, at abonnementer sælger helt uden bindingsperiode.

Detailkundernes muligheder for at skifte mobilselskab understøttes ved brugen af nummerportabilitet, som giver mulighed for at flytte (portere) et telefonnummer fra et teleselskab til et andet. Nummerportering fra et selskab til et andet må kun tage én arbejdsdag og sikrer, at en detailkunde kan skifte teleselskab hurtigt uden at miste sit telefonnummer. Formålet er at fremme konkurrencen på telemarkedet og gøre det lettere for detailkunderne at skifte teleselskab.

Det er ikke nødvendigt at afvente udløbet af en eventuel bindingsperiode eller et opsigelsesvarsel, før et nummer kan blive porteret, men betalingsforpligtelsen i forhold til en eventuel bindingsperiode eller opsigelsesvarsel består stadig, selvom et nummer bliver porteret. Detailkunden har således let adgang til at skifte teleselskab, men kan dog skulle betale for to abonnementer samtidig, hvis vedkommende vælger at skifte før udløbet af en bindings- eller opsigelsesperiode.

Detailkunder har ikke krav på at kunne tage deres telefonnumre med på tværs af fast- og mobilnet (såkaldt krydsportering). Teleselskaber kan dog frivilligt tilbyde tjenester, der muliggør krydsportabilitet.

1.1.1.7 Erhvervskundemarkedet

I forhold til privatkundemarkedet adskiller erhvervskundemarkedet sig ved, at erhvervskunder typisk opstiller bestemte kvalitetsparametre til deres mobiltjenester. Såfremt erhvervskunden er en større virksomhed, kan mobiltjenesterne indgå som en del af en samlet løsning, hvor eksempelvis også bredbånd via faste forbindelser indgår.

I modsætning til privatkundemarkedet findes der på erhvervskundemarkedet ikke regler om en maksimal bindingsperiode. Til gengæld gælder de samme nummerporteringsregler for erhvervskunder som for privatkunder. At der ikke findes regler for bindingsperioder over for erhvervskunder betyder, at teleselskaberne via en aftalebaseret bindingsperiode kan fastholde kunderne i en længere periode og derigennem sikre sig en stabil indtægt. Samtidig kan erhvervskundernes krav til udvidet service og større stabilitet bevirke, at teleselskaberne kan tage højere priser, end dem de tilbyder til privatkunder. Det skal dog bemærkes, at den faldende indtjening på erhvervskunder, som illustreret i eksemplet med TDC nedenfor, vidner om, at erhvervskunderne – ligesom privatkunderne – i stigende fokusere på prisen, når de indkøber mobilabonnementer.

Dertil skal nævnes M2M-tjenester (machine-to-machine), hvor simkort i stigende grad bruges til fx overvågning af målere. I de tilfælde, hvor der er tale om aftaler, som omfatter mange simkort, vil det være omkostningsfyldt for kunden at skifte mobilselskab. På sigt vil simkort være at finde i stadig flere apparater og genstande, som fx i biler, således at fx alarmcentralen vil blive kontaktet automatisk i tilfælde af en ulykke (ecall²³).

Erhvervskundemarkedet er ligesom privatkundemarkedet præget af intens konkurrence. TDC beskriver i præsentationen til selskabets Capital Market Day 27. januar 2016 udviklingen på erhvervskundemarkedet hos TDC.²⁴ Her fremgår det bl.a., at konkurrencen

²² Jf. § 12 i Bekendtgørelse nr. 715 af 23. juni 2011 (Bekendtgørelse om udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester).

²³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-534_en.htm

²⁴ <http://investor.tdc.com/presentations.cfm>

påvirker rentabiliteten. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at ARPU²⁵ fordelt på tre erhvervskundeområder (små og mellemstore virksomheder, offentlige kunder og større virksomheder) alle er faldende.

- For små og mellemstore virksomheder (ca. 77.500 som står for ca. 60 pct. af bruttoresultatet) er ARPU fra 2011 til 2015 faldet med 11-13 pct. om året.
- For TDC's offentlige kunder (ca. 460 som står for ca. 19 pct. af bruttoresultatet) er tilbagegangen i ARPU fra 2011 til 2013 ca. 10 pct. om året, mens ARPU fra 2013 til 2015 faldt med ca. 26 pct. om året.
- For større virksomheder (ca. 79 som står for ca. 21 pct. af bruttoresultatet) er tilbagegangen i ARPU fra 2011 til 2013 ca. 17 pct. om året, mens ARPU fra 2013 til 2015 faldt med ca. 7. pct. om året.

TDC oplyser endvidere, at selskabet forventer, at den intense konkurrence om erhvervskunderne vil udfordre mulighederne for at forbedre ARPU i de kommende år. En lang periode med faldende priser på et modent marked vidner om et presset mobilmarked.

Det offentlige (dvs. stat, amter og kommuner) er også en del af erhvervskundemarkedet. Offentlige indkøb af mobile tjenester varetages af SKI, og der er i dag tre rammeaftaler. Telenor har indgået en aftale, hvor selskabet fra 1. januar 2014 og for de næste tre år leverer telefoni og mobilt bredbånd mv. til de statslige institutioner. Regionerne forsynes i dag og indtil medio 2016 med telefoni og mobilt bredbånd mv. fra Telenor, der er hovedleverandør, mens TDC er standby leverandør. Endelig findes der en kommunal aftale, hvor 65 kommuner indtil medio 2018 forsynes med telefoni og mobilt bredbånd mv. af TDC som hovedleverandør med Telenor som standby leverandør.

1.1.2 Priser

Efter flere år med faldende priser på detailmarkedet har der siden efteråret 2015 været tegn på, hvad analytikere beskriver som "market repair". Det dækker over en udvikling, hvor selskaberne har sat gang i en proces med prisstigninger med henblik på at forbedre deres indtjening. Typisk starter market repair ved, at et af selskaberne hæver prisen på de billigste abonnemeter eller fx skruer ned for indholdet i pakkebaserede abonnemeter i håbet om, at konkurrenterne følger med. Market repair kan også ske ved, at selskaberne for de lidt dyrere abonnemeter sænker priserne eller opjusterer indholdet for på den måde at få kunderne til at betale lidt mere. TDC, Telia, Telenor og Hi3G har siden efteråret 2015 praktiseret denne form for market repair ved løbende at justere priser og indhold i deres pakkebaserede abonnemeter for nye abonnenter. Med få undtagelser er der ikke sket prisstigninger for eksisterende kunder.

Mobilabonnemeter sælges i overvejende grad som pakked løsninger, som består af et antal timers tale (eller fri tale), fri sms og mms samt en på forhånd defineret mængde data inkluderet til en fast månedlig pris. I gennemsnit brugte hvert mobile bredbåndabonnement (pr. 1. halvår 2015) lidt mere end 2,4 GB pr. måned (mod 1,4 GB i første halvår 2014).²⁶ Dette gennemsnit dækker både dedikerede databonemeter (dongles) og abonnemeter til mobiltelefoner. Da dataforbruget fra dongles er væsentligt højere end dataforbruget fra mobilabonnemeter, er det faktiske dataforbrug via mobiltelefonen således væsentligt lavere end de anførte 2,4 GB pr. måned. Da de fleste pakkeabonne-

²⁵ Average Revenue Per User.

²⁶ Baggrundstal fra Energistyrelsens telestatistik, 1. halvår 2015.

menter indeholder væsentlig mere data end det gennemsnitlige forbrug, må det formodes, at detailkunderne sjældent oplever at have brug for at tilkøbe yderligere data.

I de tilfælde hvor detailkunden har brug for mere (taletid, data osv.) end hvad der er inkluderet i pakken, kan det typisk tilkøbes ved siden af, og hvis en forbruger overskrider sin inkluderede datamængde sker der som oftest et af følgende: At detailkunden overgår til forbrugsafregning, at datahastigheden sættes ned til et minimum, eller at forbrugeren skal tilkøbe yderligere data. For tilkøb af data til et pakkeabonnement varierer priserne typisk fra mellem 20 og 40 kroner for 1 GB, mens 10 GB almindeligvis koster mellem 100 og 150 kroner. For forbrugsafregnede abonnemeter og taletidskort ligger priserne typisk mellem 0,05 kr. pr. MB og 15,00 kr. pr. MB.²⁷

Således er mobilmarkedet i dag præget af stor variation i udbuddet af mobiltjenester, hvor selskaberne ikke alene konkurrerer på enhedsprisen, men også på pakkeløsninger og tillægstjenester, som adgang til musik, film og nyhedstjenester m.m. Abonnementsprisen er derfor ikke den eneste faktor, som forbrugeren skal forholde sig til, når denne skal vælge hvilket selskab, abonnementet skal købes hos.

Et mobilabonnement i form af en pakke har den fordel, at forbrugeren kan vide sig sikker på en månedlig pris. Omvendt skaber mobilpakker en mindre gennemsnitlig enhedspris, idet pakkestrukturen gør det svært for den enkelte at gennemskue, hvad de enkelte tjenester koster (sms, mms, tale og data).

Da priser og indhold på selskabernes abonnemeter varierer, har Erhvervsstyrelsen – for at beskrive prisudviklingen – valgt at tage udgangspunkt i Energistyrelsens telestatistik, som følger prisudviklingen for henholdsvis en lille og en stor pakke. Den ses i nedenstående tabel:

Tabel 1: Mobilpakker: Udvikling - Månedlige abonnementsudgifter

Pr. måned	Juli 2011	Juli 2013	Juli 2015
Lille pakke (under 100 kr.)	2 timers tale, fri sms og mms, 200 MB data - 99 kr.	3 timers tale, fri sms og mms, 10 GB data - 79 kr.	10 timers tale, fri sms og mms, 10 GB data - 79 kr.
Stor pakke (under 150 kr.)	5 timers tale, fri sms og mms, 5 GB data - 149 kr.	6 timers tale, fri sms og mms, 10 GB data - 129 kr.	20 timers tale, fri sms og mms, 20 GB data - 129 kr.

Kilde: Energistyrelsens telestatistik

Prisudviklingen vist i tabel 1 illustrerer, hvor intens priskonkurrencen har været i de seneste år. Detailkunderne har fra 2011 til 2015 oplevet prisfald til trods for at selskaberne så at sige har fyldt flere minutter og mere data i pakkerne. Den marked repair, som omtales i starten af dette afsnit, startede i efteråret 2015 og fremgår derfor ikke af tabellen. Eksempelvis hævdede Oister (Hi3G) i januar 2016 prisen på deres billigste abonnement med 10 kroner til 69 kroner samtidig med, at den inkluderede data blev reduceret med 1 GB.

Konkurrencepresset på mobilmarkedet har formodentlig været medvirkende til, at Telia og Telenor i december 2014 offentliggjorde planer om at lægge forretningerne i Danmark sammen i ét selskab. Formålet var bl.a. at opnå en fælles kundebase på ca. 3,5 mio. kunder samt at sammenlægningen af de to selskaber skulle skabe synergieffekter for mere end 800 millioner kroner om året med fuld effekt fra 2019. I forbindelse med offentliggørelsen udtalte Kjell-Morten Johnsen, Executive Vice President og chef for

²⁷ Prisoplysninger pr. 1. januar 2016 oplyst af Energistyrelsen.

Telenor Region Europa at *"Konkurrencen i Danmark er intens, og vi ser et fortsat pres på omsætning og indtjening, så en konsolidering var den eneste løsning"*.²⁸

I september 2015 oplyste Telia og Telenor imidlertid, at de havde opgivet planerne om at sammenlægge de to selskaber på det danske marked. Selskaberne meddelte, at det ikke var muligt at nå til enighed med EU-Kommissionen om acceptable betingelser for det sammenlagte selskab, men at selskaberne fortsat vil vurdere strategiske muligheder i det danske marked.²⁹

Teleselskabernes udmeldinger i pressen i relation til offentliggørelse af regnskaber understøtter ligeledes billedet af, at konkurrencen er intens. Telenor anførte i forbindelse med offentliggørelsen af selskabets resultat for 4. kvartal³⁰, at *"Udsigterne for det danske telemarked er fortsat udfordrende. Som en konsekvens af opdaterede resultatforventninger blev en nedskrivning på 2,1 milliarder (norske) kroner indregnet i fjerde kvartal af 2015 i Telenor Danmark"*. Nedskrivningen svarer til ca. 1,6 milliarder danske kroner. Da Telia udsendte selskabets regnskab for 3. kvartal 2015 udtalte koncernchef hos TeliaSonera Johan Dannelind, at *"Vores opfattelse er stadig, at indtjeningen er utilstrækkelig, og vi fortsætter med at søge andre måder at forbedre lønsomheden i vores danske virksomhed"*.³¹

Da TDC i februar 2016 offentliggjorde regnskabet for 2015 udtalte TDC's koncernchef Pernille Erenbjerg, at *"Presset på den danske forretning er hårdt", samt at TDC "desværre må aflyse den resterende del af udbyttebetalingen for 2015 på grund af forværrede udsigter for 2016"*. En uge før regnskabet blev offentliggjort foretog TDC en regnskabsmæssig nedskrivning i Danmark på 4,6 milliarder. Desuden oplyses det, at TDC's erhvervsforretning i 2015 havde en omsætning på 5,9 milliarder kroner, hvilket er en tilbagegang på 7,2 procent i forhold til året før.³²

Hi3G har endnu ikke offentliggjort regnskabet for 2015, men i forbindelse med offentliggørelsen af regnskabet fra 2014 udtalte administrerende direktør i teleselskabet 3, Morten Christiansen, at *"Resultatet for 2014 viser med al tydelighed, at det danske mobilmarked er presset. Når vi på trods af dette formår at fortsætte en positiv udvikling, skyldes det i høj grad fokus på effektiv drift og innovation, senest i form af konceptet 3LikeHome, som skal være med til at sikre os den fornødne vækst i kundebasen og dermed også et fornuftigt resultat på bundlinjen"*.³³

Samlet set har TDC, Telenor og Telia i løbet af januar og februar 2016 tilsammen nedskrevet deres værdi med 7,7 mia. kroner³⁴. Selvom nedskrivningerne også dækker andre dele af selskabernes forretninger, så kan det konstateres, at selskaberne er presset på deres indtjening.

Ovenstående giver en indikation af, at konkurrencen på mobilmarkedet er intens, og at teleselskaberne på det danske marked samlet set har svært ved at tjene penge.

²⁸ <http://www.computerworld.dk/art/232611/telia-og-telenor-smelter-sammen-til-t-selskab-i-danmark>

²⁹ <http://www.computerworld.dk/art/234901/telia-og-telenor-dropper-sammenlaegning-i-danmark>

³⁰ <http://www.telenor.com/media/press-releases/2016/telenor-reports-fourth-quarter-results-2015/>

³¹ <https://www.information.dk/telegram/2015/10/telia-henter-12000-nye-mobilkunder-danmark>

³² <http://www.computerworld.dk/art/236235/sprintnyt-aarsregnskab-fra-tdc-saa-presset-er-den-danske-telegigant>

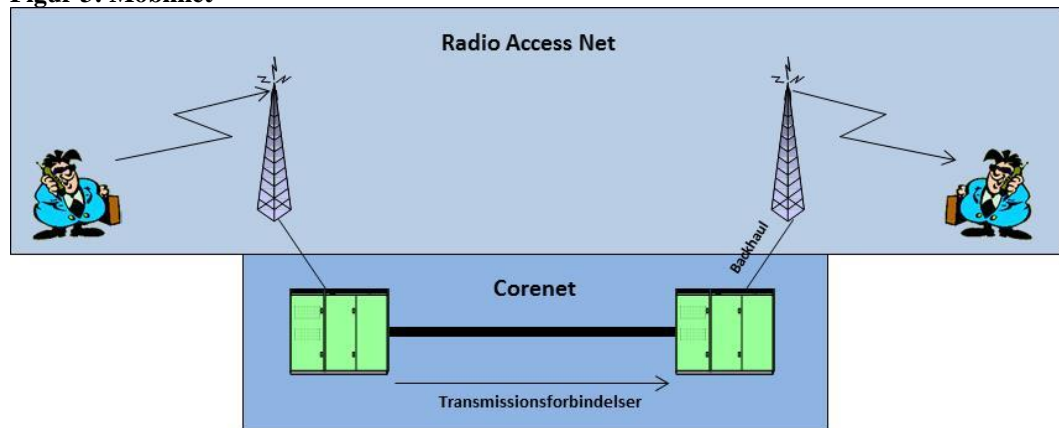
³³ <http://www.computerworld.dk/art/234079/teleselskabet-3-har-fundet-vaekst-formlen-nu-vaelter-pengene-ind>

³⁴ <http://www.computerworld.dk/art/236306/dansk-teleindustri-i-krise-foerende-teleselskaber-har-nedskrevet-for-milliarder>

1.2. Mobilnet

Et mobilnet består i princippet af et radionet, et core-net samt et backhaulnet (typisk fiberkabler), som forbinder radionettet og core-nettet. Radionettet består først og fremmest af en række basestationer (primært antenner og master) samt tilhørende radioudstyr. Core-nettet består af en række systemer, som ud over at holde styr på, hvor detailkunderne befinder sig, også behandler opkald og håndterer datatjenester samt øvrige tilhørende mobiltjenester.

Figur 3: Mobilnet



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

I Danmark anvendes tre typer af radiokommunikationssystemer til fremføring af mobiltrafik – GSM³⁵(2G), UMTS³⁶(3G), og LTE³⁷ (4G).

Det har en væsentlig betydning for kvalitet, kapacitet og hastighed, hvilket radiokommunikationssystem der anvendes. Udviklingen i mobiltjenester og antallet af mobilabonnementer betyder, at der stilles større krav til blandt andet kapaciteten i mobilnettet. Det medfører, at teleselskaberne opgraderer deres net til nyere radiokommunikationssystemer som UMTS og LTE.

Et teleselskab, der som mobiludbyder benytter et trådløst punkt-til-multipunkt-net, vil ikke for alle tjenesters vedkommende kunne tilbyde en garanteret kapacitet til den enkelte detailkunde. Da antallet af detailkunder i basestationens dækningsområde vil variere over tid, vil den kapacitet, som den enkelte detailkunde oplever, tilsvarende kunne variere. Det betyder også, at teleselskabet vil have vanskeligt ved at tilrettelægge tjenester alene efter detailkundens efterspørgsel.

Mobile bredbåndsforbindelser er oftest baseret på teknologierne UMTS eller LTE. Derudover anvendes teknologien WiFi til at levere faste trådløse bredbåndsforbindelser i trådløse punkt-til-multipunkt-net.

LTE, som er en videreudvikling af UMTS-teknologien, er allerede udrullet i større grad af alle mobiloperatører i Danmark. Denne videreudvikling er i højere grad end UMTS designet til at understøtte datakommunikation og multimedietjenester til mange samtidige detailkunder og kan levere de høje transmissionskapaciteter, som de eksisterende detailkundetjenester kræver.

³⁵ Global System for Mobile Communications.

³⁶ Universal Mobile Telecommunications System.

³⁷ Long Term Evolution.

LTE kan levere teoretiske hastigheder på op til 450 Mbit/s. LTE er dog ligesom UMTS en fælles dataressource for alle samtidige detailkunder. Det vil således normalt ikke være muligt for en enkelt detailkunde at opnå downloadhastigheder i nærheden af 450 Mbit/s – typisk oplevede hastigheder vil være mellem 6 og 40 Mbit/s.

LTE handler dog også om meget andet end hastighed. Eksempelvis ligger den forsinkelse, detailkunden oplever, når datapakker skal føres gennem luften, på omkring 25 millisekunder. I UMTS ligger den på omkring 150 millisekunder.

Mobilselskaberne på det danske marked har i de seneste år satset massivt på at øge LTE-dækningen. LTE er udrullet i hele landet af alle ejere af mobilnet i Danmark. Erhvervsstyrelsen erfarer, at tæt ved 99 pct. af den danske befolkning har adgang til LTE (4G). For 3G er tallet ligeledes 99 pct.

1.3. Beskrivelse af selskabernes forretningsmodeller

Der er i dag et stort antal teleselskaber, der tilbyder forskellige mobiltjenester til detailkunder. For at tilbyde mobiltjenester til detailkunder skal et selskab på den ene eller anden måde have adgang til mobilnettet. Der er flere mulige forretningsmodeller for selskaberne, når de vil tilbyde mobiltjenester til detailkunder afhængig af, hvor meget det enkelte selskab ønsker at investere.

1.3.1 Mobiludbydere

1.3.1.1 Mobilnetoperatører (MNO)

I Danmark findes der fire mobilnetoperatører – TDC, Telia, Telenor og Hi3G. En mobilnetoperatør ejer eget mobilnet, der muliggør udbud af mobiltelefoni og mobil internetadgang på både engros- og detailniveau. I forlængelse heraf skal det nævnes, at Telia og Telenor i 2012 samlede deres net i et fælles joint venture ved navn Newco, således at antallet af danske radionet er reduceret fra fire til tre tilhørende Newco, TDC og Hi3G. Det betyder dog ikke, at antallet af MNO'er er faldet, idet Telia og Telenor fortsat fungerer som selvstændige teleselskaber.

MNO'en har fået udstedt en frekvenstilladelse, der giver brugsret til en række frekvenser til brug for opbygning af et radionet. En mobilnetoperatør har endvidere investeret i et radio acces-, core- og backhaulnet mv., jf. Figur 3.

For opkalds- og datatrafik samt for sms'er og mms'er indgår en MNO på engrosniveau aftaler med andre MNO'er og MVNO'er³⁸ om betaling (termineringsafgifter) og øvrige vilkår for udveksling af trafik mellem net (interconnect-aftaler). Sådanne aftaler indgås med både nationale og internationale selskaber. MNO'en kan ligeledes indgå nationale og internationale roamingaftaler, dvs. aftaler om bl.a. udveksling af trafik fra andre operatørers detailkunder.

En MNO kan aflevere trafik til egne detailkunder og udveksle trafik mellem egne detailkunder og har et såkaldt HLR³⁹, der indeholder en database over MNO'ens abonnenter. MNO'en udsteder selv SIM-kort, som blandt andet definerer, hvilke tjenester detailkunden kan benytte. De danske MNO'er har fået tildelt egne nummerserier⁴⁰.

MNO'erne har investeret i at opbygge eget mobilnet samt erhverve frekvenstilladelser, og det kræver en betydelig trafikvolumen for, at det er økonomisk lønsomt at investere i og drive eget mobilnet m.m. En MNO kan sælge netadgang til virtuelle mobilnetoperatører (MVNO'er), som således ikke selv investerer i et mobilnet.

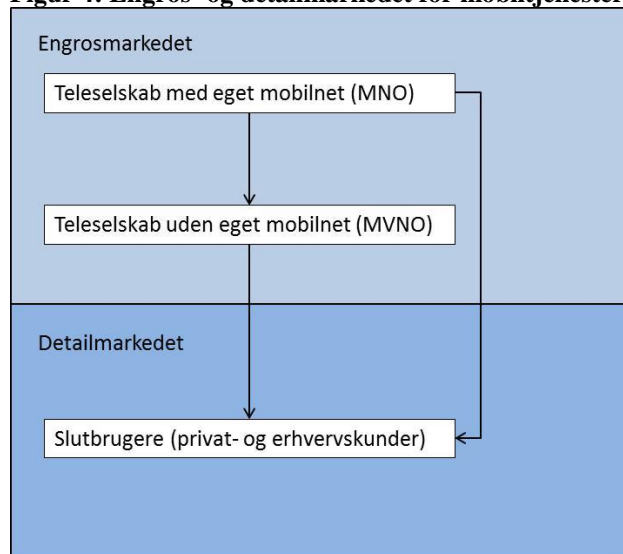
Nedenstående figur viser engrosmarkedet henholdsvis detailmarkedet for mobiltjenester. Øverst i figuren er MNO'er med eget mobilnet, der sælger infrastruktur til teleselskaber uden eget mobilnet (MVNO'er) eller direkte til detailkunder.

³⁸ Mobile Virtual Network Operator.

³⁹ Home Location Register.

⁴⁰ Den danske nummerplan er 8-cifret og ikke-geografisk og specificerer, at visse nummerserier er afsat til fortrinsvis fastnet- eller mobiltelefoni. Herudover er særlige nummerserier afsat til kortnumre, gratisnumre, overtaksede tjenester, M2M-kommunikation, reserver mv.

Figur 4: Engros- og detailmarkedet for mobiltjenester



Kilde: Erhvervsstyrelsen.

1.3.1.2 Mobile Virtual Network Operator (MVNO)

En MVNO er en virtuel mobilnetoperatør, som tilbyder mobiltjenester til detailkunder uden at eje et komplet mobilnet.

En MVNO er ikke tildelt frekvenser og har ikke investeret i et Radio Access net, et fuldt udbygget core-net m.v. MVNO'en lejer i stedet den nødvendige kapacitet hos en MNO. MVNO'en opererer i en vis udstrækning uafhængigt af den mobilnetoperatør (værtsnet), som MVNO'en har lejet sig ind hos.

MVNO'er kan få tildelt, og dermed have brugsret over deres egen nummerserie, men kan også vælge i stedet at få videretildelt en nummerserie fra MNO'en. Derudover har MVNO'en fuld kontrol over branding, marketing, regnings- og kundeservice.

Man kan placere MVNO'er på et interval alt efter, hvor meget egen infrastruktur de har. I den ene ende befinder sig den MVNO, der har mest infrastruktur. Denne MVNO vil typisk have en tilstrækkelig infrastruktur (mobilcentral) til selv at kunne udveksle trafik til/fra egne detailkunder med andre net end værtsnettet og kan herudover endvidere have et HLR, der indeholder en database over MVNO'ens abonnenter. En sådan MVNO vil selv kunne indgå aftaler med netudbydere om betaling (termineringsafgifter) og vilkår for udveksling af trafik mellem net (interconnect-aftaler) samt indgå egne internationale roamingaftaler. Endelig vil denne type MVNO (med HLR) også selv kunne udstede SIM-kort. Sådanne MVNO'er går under betegnelsen "Full MVNO". Erhvervsstyrelsen har kendskab til to Full MVNO'er på det danske marked (Lycamobile og Mundio Mobile).

I den anden ende af intervallet findes MVNO'er, der enten ikke ejer, eller blot ejer meget begrænset infrastruktur, og som i øvrigt ikke er i stand til at fastsætte egne termineringspriser. Sådanne MVNO'er går under betegnelsen "Light MVNO" og beskrivelsen dækker således også over selskaber, som styrelsen i tidligere markedsundersøgelser har beskrevet som gensælgere⁴¹.

⁴¹ Eksempelvis OK Mobil og evercall.

Som beskrevet kan der være store forskelle på, hvor meget den enkelte MVNO har investeret i egen infrastruktur, og dermed også store forskelle i hvor meget trafik selskabet skal have, før dets forretning bliver lønsom. Da det som ovenfor anført ikke kræver store investeringer i infrastruktur at etablere sig som MVNO, kan antallet af MVNO'er på markedet løbende ændre sig, mens ændring i antallet af mobilnetoperatører kræver erhvervelse af en frekvenstilladelse enten gennem deltagelse i en frekvensauktion eller gennem erhvervelse på anden vis.

1.3.1.3 Netdeling

Selvom teleselskaberne konkurrerer om de samme detailkunder, findes der områder, hvor de med fordel kan vælge at indgå i et samarbejde. Udbredelsen af mobilt bredbånd samt efterspørgslen efter øget kapacitet betyder, at selskaberne løbende må investere i udbygningen af mobilnettet. Dette skaber incitament for selskaberne til at indgå samarbejdsaftaler, fx som Telia og Telenor i form af Newco, dels for at bringe investeringsomkostningerne ned, dels for at opnå et bedre og mere effektivt mobilnet.

Netdeling indebærer, at to eller flere mobilnetoperatører deler visse komponenter i den infrastruktur, et mobilnet består af. Der kan være mange penge at spare, hvis man kan dele omkostningerne til opbygning af nettet med et andet mobilnetoperatør. Derved rækker investeringerne samlet set længere.

Der findes ikke særlige regler i telelovgivningen om netdeling, men en aftale har været anmeldt til og godkendt af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efter reglerne i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og 2 om individuel fritagelse. En forudsætning for, at selskaberne kan dele mobilnet, er også, at de til stadighed imødekommer de krav, der stilles i en given tilladelse, således at netdelingen respekterer tilladelseskravene. Eksempelvis skal selskaberne kunne dokumentere, at de opfylder eventuelle dækningskrav, såsom kravet i 3G-tilladelserne om 80 pct. befolkningsmæssig dækning.

Den teknologiske udvikling har medført, at det nu er muligt at dele forskellige elementer i et mobilnet og samtidig opfylde kravene fra de tidligere afholdte 2G-udbud og 3G-auktioner - for eksempel kravet om fuld kontrol over eget net.

1.4. Engrosprodukter (produktion af et taleopkald)

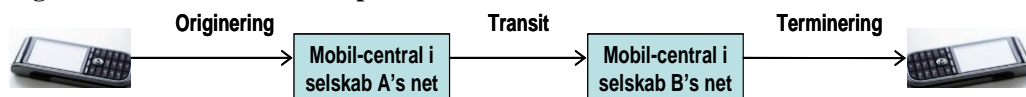
For at et teleselskab kan levere en komplet mobil samtale kræves, at selskabet kan fremføre et opkald mellem to detailkunder. Fremføringen af et opkald består af som oftest af to dele – originering, terminering og i nogle tilfælde transit.

Hvis en mobilnetoperatør, og i visse tilfælde en virtuel mobilnetoperatør, på engrosniveau sælger disse dele til andre selskaber, kan selskaber, der helt eller delvis ikke ejer egen infrastruktur, også tilbyde mobiltjenester til detailkunder.

Selvom indholdet af en samtale overføres i begge retninger mellem to detailkunder, er det den indledende opkobling af et opkald fra den kaldende detailkunde til den kaldte detailkunde, som ligger til grund for beskrivelsen nedenfor af de enkelte dele af et opkald.⁴²

1.4.1 Produktion af et mobilopkald i Danmark⁴³

Figur 5: Produktion af et taleopkald



Kilde: Erhvervsstyrelsen.

1.4.1.1 Originering

En kaldende detailkunde, som har adgang til mobilnettet, initierer et udgående opkald ved at indtaste et telefonnummer og dermed signalere, hvor opkaldet skal dirigeres hen. Opkaldet genereres i den mobilcentral, hvor den kaldende detailkunde er koblet på. På basis af den kaldte detailkundes telefonnummer dirigerer teleselskabet opkaldet videre i mobilnettet.

Det er det teleselskab, hvor den kaldende detailkunde har sit abonnement, der originerer opkaldet. Originering sker altid i detailkundens eget net. Det originerende teleselskab har ansvaret for, at opkaldet fremføres fra det punkt i mobilnettet, hvor den kaldende detailkunde er koblet på frem til et sammenkoblingspunkt i mobilnettet, hvorfra opkaldet kan videreføres til terminering eller transit.

1.4.1.2 Terminering

For at terminere et opkald dirigeres samtalen til den kaldte detailkundes teleselskab, dvs. det teleselskab, der har adgang til de detailkundeunikke informationer, der kræves for at kunne dirigere et opkald til detailkunden. Terminering sker dermed altid i det net, som den kaldte detailkunde har knyttet sit abonnement til, og den kaldte detailkundes teleselskab er det eneste, der kan terminere opkaldet.

Terminering omfatter fremføring af opkaldet fra det sammenkoblingspunkt, hvor det efter originering og eventuel transit er blevet afleveret, og frem til og med den mobilcentral, hvor den kaldte detailkunde er opkoblet. Når et teleselskab køber terminering af et opkald, er det et engrosprodukt, der sælges af det teleselskab, der har abonnementsforholdet med den kaldte detailkunde. Køberen af termineringsydelsen er det telesel-

⁴² I beskrivelsen ses bort fra såvel national som international roaming.

⁴³ Figuren illustrerer et kredsløbskoblet kald, men dækker tillige pakkekoblede kald som fx VoLTE.

skab, hvis detailkunde ønsker at foretage et opkald til en detailkunde som har et abonnement hos et andet teleselskab.⁴⁴

1.4.1.3 Transit

Transit indgår som en del af et opkald, hvis fremføringen af opkaldet til den modtagne detailkunde kræver, at der foretages en transport af opkaldet fra det sammenkoblingspunkt, hvor opkaldet origineres og til det sammenkoblingspunkt, hvor opkaldet afleveres til terminering. Transit starter således, hvor opkaldet origineres, og slutter, hvor termineringen af opkaldet begynder. I modsætning til originering og terminering indgår transit dermed ikke altid som en del af fremføringen af et opkald.

Transit er et engrosprodukt og anvendes for at kunne fremføre et opkald fra en detailkunde til en anden detailkunde. Det er normalt det teleselskab, som leverer opkaldet fra den kaldende detailkunde, som køber transit.

Hvor stort behovet for at købe transit er hos det enkelte teleselskab afhænger bl.a. af, hvor mange fælles sammenkoblingspunkter teleselskabet har med andre teleselskaber. Behovet for at købe transit reduceres således i det omfang, et teleselskab kan udveksle trafik direkte mellem eget og andre teleselskabers net.

⁴⁴ Der kan dog i visse tilfælde være tale om, at et teleselskab både er køber og sælger af termineringsydelser, såfremt den kaldende og kaldte detailkunde har et abonnement hos samme teleselskab.

2. Afgrænsning

2.1. Indledning

Et grundlæggende element i markedsundersøgelserne er afgrænsningen af det relevante marked. Afgrænsningen af markedet tager udgangspunkt i Europa-Kommissionens henstilling om relevante produkt- og tjenestemarkeder⁴⁵ samt den medfølgende ”Explanatory Note”⁴⁶ og sker i overensstemmelse med telelovens⁴⁷ § 38. Henstillingen erstatter den tidligere henstilling om relevante markeder fra 2007, som dannede udgangspunktet for de seneste markedsundersøgelser af engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet.

I dette afsnit afgrænses engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet. Markedsafgrænsningen består af en afgrænsning af produktmarkedet og en afgrænsning af det geografiske marked.

2.2. Afgrænsning af produktmarkedet

Kommissionen har med den nye henstilling om relevante produkt- og tjenestemarkeder videreført den hidtidige måde at betragte engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet (det tidligere marked 7).

Det fremgår fx af Kommissionens Explanatory Note, afsnit 4.1.3, side 28, at:

“The relevant market is limited to each terminating operator's network. As regards the market for mobile termination, this is composed of the markets for termination offered by each MNO and full MNVO that can negotiate call termination charges with other mobile operators independent of their host mobile network operator.”

Denne beskrivelse i den nye definition af engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet er således i overensstemmelse med, hvordan Kommissionen tidligere har beskrevet engrosmarkedet.

Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at det på mobiltermineringsmarkederne ikke er nødvendigt med et særskilt afsnit om engrosprodukternes kerneegenskaber, som foretaget på bredbåndsmarkederne. Erhvervsstyrelsen vil dog – i forbindelse med substitutionsvurdering af relevante tjenester og produkter – beskrive kerneegenskaberne på mobiltermineringsmarkederne.

2.2.1 Produktmarkedet

Ifølge Kommissionens retningslinjer skal der i forbindelse med afgrænsning af markeder lægges vægt på substitution på henholdsvis efterspørgsels- og udbudssiden. Ved vurderingen af substitution på efterspørgselssiden undersøges, i hvilket omfang forbru-

⁴⁵ Jf. Kommissionens henstilling af 9. oktober 2014 om relevante produkt- og tjenestemarkeder inden for den elektroniske kommunikationssektor, der kan forhåndsreguleres i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.

⁴⁶ Explanatory Note Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services.

⁴⁷ Lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, jf. lovbekendtgørelse nr. 128 af 7. februar 2014 som ændret ved lov nr. 741 af 1. juni 2015.

gerne har mulighed for og er villige til at erstatte et produkt med et andet. Når det gælder substitution på udbudssiden vurderes, om andre leverandører end dem, der udbyder det pågældende produkt, på kort eller mellemlangt sigt kunne omstille produktionen eller udbyde det pågældende produkt, uden at det medfører betydelige ekstraomkostninger.

Et generelt princip for markedsafgrænsninger er princippet om teknologineutralitet, der indebærer, at en enkelt teknologi ikke fremmes i forhold til andre. I markedsafgrænsningen skal der alene lægges vægt på produkternes egenskaber med hensyn til funktionalitet, kvalitet og pris. Det er derfor ikke afgørende, hvilken konkret teknologi der anvendes til produktionen af de pågældende produkter. Den anvendte teknologi får dog selvsagt betydning for vurderingen, hvis den i sig selv har betydning for produktets funktionalitet, kvalitet og pris.

I afsnit 2.2.3 undersøges det, om der eksisterer produkter, der kan substituere hinanden og derfor bør indgå på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet.

I afsnit 2.3 foretager Erhvervsstyrelsen den geografiske afgrænsning af markedet.

2.2.2 Engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet

Engrosmarkedet for terminering af taleopkald i mobilnet består af en række separate markeder for terminering af taleopkald i mobilnet, hvor hver udbyder af terminering af taleopkald i mobilnet har sit eget termineringsmarked. Terminering af taleopkald i mobilnet kan kun ske i det pågældende teleselskabs mobilnet og kan derfor alene leveres af det teleselskab, der kontrollerer det telefonnummer, hvortil et opkald foretages. Der findes derfor ingen andre muligheder for en engroskunde end at købe af det teleselskab, som kontrollerer det telefonnummer, som den kaldende detailkunde ønsker at ringe til. Engroskunder på et marked for terminering af taleopkald i mobilnet er således tvungne købere i kraft af, at deres egne detailkunde kalder et givent telefonnummer.

Erhvervsstyrelsen afgrænser engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet således, at det omfatter aflevering af et taleopkald til et teleselskab med sigte på, at selskabet terminerer (dvs. afleverer) det pågældende taleopkald hos detailkunden.

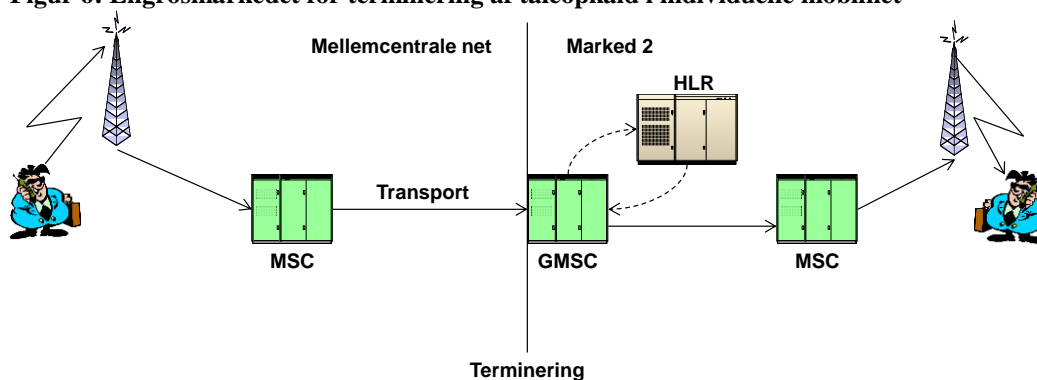
Markedet omfatter både intern og ekstern afsætning. Med intern afsætning forstås et teleselskabs salg til egne afdelinger i selskabet, men også afsætning til datterselskaber eller søsterselskaber, hvori teleselskabet har bestemmende indflydelse. Det betyder, at et teleselskab, som både producerer og (internt i selskabet) aftager engrosterminering af taleopkald i selskabets mobilnet med henblik på at terminere mobilopkald, opfattes som både udbyder og (intern) kunde på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i selskabets mobilnet. Der behøver ikke at foregå en egentlig afregning mellem to interne afdelinger, for at der er tale om intern afsætning. Ekstern afsætning er salg af engrosterminering af taleopkald i mobilnet til andre teleselskaber.

Terminering af opkald til udbydere af servicenumre (fx 90-numre) er ikke omfattet af engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet. Årsagen hertil er, at detailkunder som oftest vil betale en samlet pris for et sådant opkald (dvs. en pris som dækker både den egentlige terminering samt den til servicenummeret tilknyttede tjeneste). Udbyderen af tjenesten vil dermed have et incitament til at flytte sin tjeneste til et andet net, såfremt netudbyderens pris for selve termineringssydelsen bliver for høj. Beløbets størrelse vil påvirke den kaldende detailkundes opfattelse af den samlede pris

for brug af tjenestenummeret og dermed brugen af ydelsen eller påvirke tjenesteudbydere-ns avance. Dermed er denne form for terminering ikke karakteriseret ved de samme konkurrencebegrænsende mekanismer som generelt gælder for terminering, som beskrevet ovenfor.

Afgrænsningen af termineringstjenesten i forhold til transporttjenesten sker ved første samtrafikpunkt set fra det mellemcentrale net, hvor der kan ske kobling, og det terminerende teleselskab overtager den videre transport af opkaldet til den kaldte detailkunde. Grænsedragningen er i det modtagende mobilnets samtrafikpunkt (ofte betegnet gateway mobilcentral eller gateway MSC).

Figur 6: Engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet



Kilde: Erhvervsstyrelsen.

Det skal endvidere bemærkes, at terminering af taleopkald i et givet mobilnet (marked 2) også omfatter strækningen (transporten) fra den mobilcentral (gateway MSC), hvor et opkald modtages fra andre net eller initieres i eget mobilnet, til den mobilcentral, hvor detailkunden befinder sig (se ovenstående figur). Denne strækning er således omfattet af det relevante produktmarked.

Termineringsydelsen omfatter alle opkald til mobiltelefonen origineret i EØS. Følgende opkald er omfattet:

- Opkald fra eget eller andre fastnet til (eget) mobilnet.
- Opkald fra eget eller andre mobilnet til (eget) mobilnet.
- Opkald fra udland til (eget) mobilnet.

Ud fra princippet om teknologineutralitet har Erhvervsstyrelsen afgrænset engrosmarkederne for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet således, at markederne for terminering af taleopkald i mobilnet omfatter samtlige typer af radiokommunikationssystemer, der anvendes til fremføring af mobiltrafik, herunder bl.a. 2G, 3G – UMTS og 4G – LTE.

2.2.3 Vurdering af efterspørgsels substitution

Efterspørgsel efter engrosprodukter er en afledt efterspørgsel, der afhænger af detailkundernes efterspørgsel efter detailprodukter. Når det skal vurderes, om et produkt på engrosmarkedet kan substituere terminering af taleopkald i individuelle mobilnet, er det derfor relevant at vurdere, om produktet er en substitut på detailmarkedet.

I lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester defineres en elektronisk kommunikationstjeneste på følgende måde: ”Tjeneste, som helt eller delvis består i elektronisk overføring af kommunikation i form af lyd, billeder, tekst eller kombinationer her-

af ved hjælp af radio- eller telekommunikationsteknik mellem nettermineringspunkter, herunder både tovejskommunikation og envejskommunikation”.

Tilsvarende defineres elektroniske kommunikationsnet som: ”Enhver form for radiofrekvens- eller kabelbaseret teleinfrastruktur, der anvendes til formidling af elektroniske kommunikationstjenester”.

2.2.3.1 Taleopkald i fastnettet er ikke substituerbart med et taleopkald i mobilnettet

En telefonsamtale via henholdsvis fastnet og mobilnet er på mange måder ens, da der i begge tilfælde er tale om en samtale mellem to eller flere personer i realtid. Fastnettelefoni og mobiltelefoni er dog forskellige på en række punkter.

I modsætning til en detailkunde med en fastnettelefon, som typisk kun kan modtage et opkald, når detailkunden rent fysisk befinder sig, hvor fastnettelefonen, der ringes til, er placeret, har en detailkunde med en mobiltelefon mulighed for at modtage et taleopkald, uanset hvor vedkommende befinder sig, forudsat at der er forbindelse til mobilnettet (mobildækning). Denne bevægelsesfrihed øger tilgængeligheden for de detailkunder, der ønsker at ringe til detailkunder med en mobiltelefon.

Endvidere bemærkes, at samme fastnettelefon og -nummer typisk anvendes af en hel husstand og dermed flere detailkunder, mens en mobiltelefon typisk opfattes som personlig og normalt kun anvendes af én person.

Samlet set er det Erhvervsstyrelsens vurdering, at der ikke er substitution mellem fastnettelefoni og mobiltelefoni.

2.2.3.2 Sms-beskeder er ikke substituerbart med et taleopkald i mobilnettet

En telefonsamtale og en sms kan begge benyttes til personlig kommunikation. For nogle vil indholdet af en kort telefonsamtale i mange tilfælde kunne være erstattet med en sms-besked og omvendt. Dog indgår der ofte en overvejelse af, hvad der er nemmest eller mest effektivt. I sådan en overvejelse kan mange forskellige forhold spille ind.

Mulighederne for at opleve nuancer såsom pauser og tonefald er ikke muligt ved sms, hvilket gør, at det samme budskab kan blive opfattet forskelligt afhængigt af valg af kommunikationsform. Dertil kommer, at sms-kommunikation har udviklet sit eget sprog med andre nuancer og muligheder såsom humørikoner, der tilsammen udgør et særegent socialt fænomen.

I modsætning til taleopkald, kan kommunikation via sms foregå forskudt over en længere periode, idet det er modtageren af en sms, som beslutter, hvornår beskeden skal læses og besvares, ligesom afsenderen af en sms ikke kan være helt sikker på, at beskeden bliver læst af modtageren, når den kommer frem. Endelig kan kommunikation via sms foregå mere diskret, idet en sms er i sigens natur en stille form for kommunikation.

Oplevelsen ved at kommunikere med andre ved taleopkald er således markant anderledes i forhold til at kommunikere via tekstbeskeder.

På baggrund af ovenstående er det Erhvervsstyrelsens vurdering, at der ikke er substitution mellem anvendelse af taleopkald og sms.

2.2.3.3 Mobile Voice over Broadband-tjenester er ikke substituerbare med et taleopkald i mobilnettet

Den stigende udbredelse af smartphones og datamobilabonnementer har medført, at der gennem de seneste år er udviklet forskellige mobiltjenester som fx Skype og Viber, der gør det muligt at foretage og modtage en telefonsamtale alene via mobiltelefonens dataforbindelse – Mobile Voice over Broadband (VoB).

Disse mobile VoB-tjenester fungerer på den måde, at en detailkunde ved at downloade en applikation kan modtage opkald via sin mobile dataforbindelse fra andre, der benytter samme applikation. For at anvende disse tjenester skal både den, der foretager opkaldet, og den, der skal modtage opkaldet, have installeret den pågældende applikation. Dette udelukker muligheden for at foretage VoB-baserede opkald til en almindelig fastnettelefon, som ikke kan have en sådan applikation installeret. Det er derfor en forudsætning, at modtageren har en smartphone med tilhørende dataabonnement.

I modsætning til taleopkald, der termineres til et 8-cifret telefonnummer, kan VoB-tjenester derfor ikke bruges til ”alle til alle-telefoni”, idet at antallet af potentielle modtagere af opkaldet er begrænset til dem, som har den pågældende applikation installeret (eller som har mulighed for at installere den).

På denne baggrund er det Erhvervsstyrelsen vurdering, at der ikke er substitution mellem almindelige mobile taleopkald og mobile VoB-tjenester.

2.2.4 Vurdering af udbudssubstitution

På de dele af telemarkedet, der omfatter infrastruktur, vil der sjældent forekomme udbudssubstitution, da der er store omkostninger forbundet med at bygge et landsdækkende net. Det giver betydelige adgangsbarrierer for nye operatører, som ikke allerede er etableret på markedet. Udbudssubstitution opfattes derfor heller ikke som et nødvendigt kriterium for, at der kan være tale om, at et produkt tilhører det relevante marked. Ligeledes kan det for produkter, hvor der er konstateret efterspørgselssubstitution, og hvor der allerede er et faktisk udbud, være overflødig at kigge på udbudssubstitution. Efterspørgselssubstitutionen er derfor den væsentligste faktor i forhold til, om et produkt vurderes at være en del af det pågældende marked.

2.3. Afgrænsning af det geografiske marked

Ud over produktmarkedet skal det geografiske marked afgrænses.

Den geografiske markedsafgrænsning har til formål at klarlægge, hvorvidt der eksisterer væsentlige forskelle i konkurrenceforholdene imellem veldefinerede geografiske områder. Resultatet af den geografiske markedsafgrænsning kan enten være, at markedet kan afgrænses til ét nationalt marked, eller at der er tegn på, at konkurrencevilkårene i geografiske områder er tilstrækkeligt forskellige, således at markedet opdeles i forskellige geografiske delmarkeder.

Inden for et nationalt marked kan det dog stadig være tilfældet, at der findes geografiske forskelle i konkurrencevilkårene, som ikke varierer så meget, at der skal udpeges lokale/regionale markeder, men derimod, at det kan være hensigtsmæssigt at variere forpligtelserne inden for dette nationale marked, til trods for at én udbyder kan have stærk markedsposition på det nationale marked i hele landet.

Et geografisk opdelt marked kan give anledning til, at en eventuel regulering af markedet vil være forskellig mellem de definerede geografiske områder. Det kan fx betyde, at der skal fastlægges forskellige forpligtelser inden for forskellige geografiske delområder.

Det fremgår imidlertid af Kommissionens Explanatory Note, afsnit 4.1.3, side 31 vedrørende det relevante geografiske marked i forhold til mobilterminering, at:

”The geographic scope of each market coincides with the geographic coverage of the network concerned and is usually national. In principle, the termination of calls originated within the same Members State, within the Union or outside the Union should all be part of the same product market because the call termination service is functionally the same and often indistinguishable from the perspective of the terminating operator.”

Erhvervsstyrelsen er enig med Kommissionens vurdering af, at markedets geografiske afgrænsning er sammenfaldende med de respektive mobilnets geografiske dækning, hvilket igen betyder, at der er tale om ét nationalt marked. Det giver således ikke mening at opdele engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet i selvstændige geografiske områder. Alle mobiloperatører i Danmark har da også landsdækkende net, og mobiloperatørernes frekvenstilladelser er alle landsdækkende⁴⁸.

⁴⁸ Fremgår af frekvensregistret, eneste undtagelse er punkttilladelsen for Nordsøen

2.4. Konklusion

Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at der ikke er produkter, som er substituerbare med et taleopkald i mobilnettet. Det er derfor styrelsens vurdering, at engrosmarkedet for terminering af taleopkald omfatter engrosterminering af taleopkald i individuelle mobilnet i Danmark.

3. Analyse

3.1. Metode

Erhvervsstyrelsens analyse på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet tager udgangspunkt i Kommissionens retningslinjer for markedsanalyse og beregning af stærk markedsposition⁴⁹. Retningslinjerne opstiller en række forhold, som det kan være relevant at se på i forbindelse med udarbejdelse af markedsanalyser.

Forud for analysen af engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet har Erhvervsstyrelsen løbende indhentet oplysninger med henblik på at afdække selskabernes afsætning.

Ved vurderingen af, om der er reel konkurrence på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet, er det afgørende, om markedet hidtil har været reguleret, idet den nuværende konkurrencesituation vil være påvirket af reguleringen. Den efterfølgende analyse foretages på baggrund af datamateriale, som afspejler den nuværende markedssituation, og dermed også konsekvenserne af den nuværende regulering.

⁴⁹ Kommissionens retningslinjer for markedsanalyse og beregning af stærk markedsposition i henhold til EU-rammebestemmelserne for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (2002/C 165/03).

3.2. Gældende regulering på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet

Erhvervsstyrelsen traf den 30. november 2012 afgørelse på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet over for Telia.

Telia er som følge heraf, indtil ikrafttrædelsen af nærværende afgørelse, underlagt følgende forpligtelser i medfør af markedsafgørelsen af 30. november 2012 på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet:

- Netadgang: Forpligtelse til netadgang, jf. den dagældende telelovs⁵⁰ § 41, stk. 2, nr. 1, jf. § 42.
- Priskontrol: Forpligtelse til priskontrol, jf. den dagældende telelovs § 41, stk. 2, nr. 5, jf. § 46.
- Ikke-diskrimination: Forpligtelse til ikke-diskrimination, jf. den dagældende telelovs § 41, stk. 2, nr. 2, jf. § 43.
- Transparens: Forpligtelse til transparens, jf. den dagældende telelovs § 41, stk. 2, nr. 3, jf. § 44.

⁵⁰ Lov nr. 169 af 3. marts 2011 om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.

3.3. Markedets aktører

I 2015 var der seks udbydere af terminering på engrosmarkederne for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet. Antallet af udbydere er således uændret siden styrelsens seneste markedsundersøgelser fra 2012.⁵¹

TDC A/S (herefter TDC), Telia Danmark (herefter Telia), Telenor Danmark A/S (herefter Telenor) og Hi3G Denmark ApS (herefter Hi3G) er de fire mobilnetoperatører med eget mobilnet⁵², som muliggør udbud af bl.a. mobiltelefoni på både engros- og detailniveau.

Mundio Mobile (Denmark) Limited (herefter Mundio) og Lycamobile Denmark Limited (herefter Lycamobile) opererer på det europæiske MVNO-marked, herunder i Danmark. Selskaberne tilbyder mobiltjenester til detailkunder uden at eje et mobilnet.

3.3.1 TDC

Ud over TDC's eget mobilnet sælger TDC også mobilabonnementer under brands som fx Fullrate, Yousee Mobil og Telmore.

I første halvår 2012 havde TDC ca. 3,12 mio. mobilabonnementer med tale. I 1. halvår 2015 var dette tal faldet til ca. 2,72 mio.

Tilsvarende havde TDC i 1. første halvår 2012 ca. 2,44 mia. afgående taleminutter i selskabets mobilnet. I første halvår 2015 var antallet af afgående taleminutter faldet til ca. 2,40 mia.

3.3.2 Telia

Ud over Telias eget mobilnet har selskabet i dag datterselskabet DLG Tele, ligesom det sælger mobilabonnementer under brandet Call me.

I første halvår 2012 havde Telia ca. 1,30 mio. mobilabonnementer med tale. I 1. halvår 2015 var dette tal steget til ca. 1,33 mio.

Tilsvarende havde Telia i 1. første halvår 2011 ca. 1,22 mia. afgående mobile taleminutter. I første halvår 2015 var antallet af afgående taleminutter steget til ca. 1,38 mia.

3.3.3 Telenor

Ud over Telenors eget mobilnet sælger selskabet også mobilabonnementer under brandet CBB Mobil.

I første halvår 2012 havde Telenor ca. 1,85 mio. mobilabonnementer med tale. I 1. halvår 2015 var dette tal faldet til ca. 1,76 mio.

Tilsvarende havde Telenor i 1. første halvår 2012 ca. 1,68 mia. afgående mobile taleminutter. I første halvår 2015 var antallet af afgående taleminutter steget til ca. 1,73 mia.

⁵¹ Tal vedrørende abonnementer og minutter samt oplysninger om datterselskaber og brands i dette afsnit er baseret på baggrundstal fra Energistyrelsens telestatistik, 1. halvår 2015.

⁵² I 2012 samlede Telia og Telenor deres net i et fælles joint venture ved navn Newco, således at antallet af danske radionet er reduceret fra fire til tre tilhørende Newco, TDC og Hi3G

3.3.4 Hi3G

Ud over Hi3G's eget mobilselskab sælger selskabet også mobilabonnemeter under brands som Oister og Zenji.

I første halvår 2012 havde Hi3G ca. 508.000 mobilabonnemeter med tale. I 1. halvår 2015 var dette tal steget til ca. 794.000.

Tilsvarende havde Hi3G i 1. første halvår 2012 ca. 591 mio. afgående mobile taleminutter. I første halvår 2015 var antallet af afgående taleminutter steget til ca. 928 mio.

3.3.5 Mundio

Mundio er et britisk selskab. Telestatistikken har ikke abonnentstal for Mundio, og selskabet har i de senere år heller ikke leveret oplysninger om afgående taleminutter. Mundio har dog leveret tal for 2. halvår 2012 – her oplyste selskabet at det havde ca. 21 mio. afgående taleminutter.

3.3.6 Lycamobile

Lycamobile er et irsk selskab. Telestatistikken har ikke abonnentstal for Lycamobile, men selskabet havde i 1. halvår 2012 ca. 81,5 mio. afgående taleminutter. I første halvår 2015 var antallet af afgående taleminutter faldet til ca. 75,5 mio.

Nedenfor vises selskabernes abonnentstal og afgående minutter for henholdsvis 1. halvår 2012 og 1. halvår 2015.

Tabel 2: Abonnentstal og afgående minutter 2012-2015

Teleselskab	TDC	Telenor	Telia	Hi3G	Lyca Mobile	Mundio
Antal abonn. 1.h. 2012 (mio)	3,12	1,85	1,30	0,51	N/A	N/A
Antal abonn. 1.h. 2015 (mio)	2,72	1,76	1,33	0,79	N/A	N/A
Antal afg. min. 1.h. 2012 (mia)	2,44	1,68	1,22	0,51	0,82	0,02
Antal afg. min. 1.h. 2015 (mia)	2,40	1,73	1,38	0,93	0,76	N/A

Kilde: Erhvervsstyrelsen.

3.4. Strukturelle forhold på termineringsmarkedet

Det samlede engrosmarked for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet består af en række separate markeder, hvor udbydere af terminering af taleopkald – uanset antallet af detailkunder, som via et abonnement er koblet til deres net – har en markedsandel på 100 pct. i eget net. Det skyldes, at termineringen af et taleopkald kun kan ske i det pågældende teleselskabs mobilnet og derfor alene kan leveres af det teleselskab, der kontrollerer det telefonnummer, hvortil et opkald afleveres.

Der eksisterer således en række individuelle markeder svarende til antallet af udbydere af mobilterminering. Hvis en ny aktør ønsker at etablere sig som udbyder af terminering, vil der være tale om etablering af et nyt og separat marked for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet, og den nye aktør vil således blive genstand for en markedsundersøgelse. En tilgang af udbydere, der terminerer taleopkald i individuelle mobilnet, øger derfor ikke konkurrencen på det enkelte individuelle marked.

3.4.1 Markedets størrelse

Som det fremgår af Tabel 3 viser dataindsamlingen, at markedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet – målt på det samlede antal minutter termineret i selskabernes mobilnet – har været meget stabilt, når man ser på udviklingen i perioden 2012 til 2015.

Tabel 3: Antal minutter termineret i mobilnet

Halvår	1. H. 2012	1. H. 2013	1. H. 2014	1. H. 2015
Minutter i mia.	5,66	5,67	5,55	5,60

Kilde: Erhvervsstyrelsen.

På detailniveau viser tal fra Energistyrelsens Telestatistik, at antallet af originerede mobilminutter fortsat er stigende. Udviklingen er skitseret i nedenstående tabel.

Tabel 4: Antal minutter origineret i mobilnet

Halvår	1. H. 2012	1. H. 2013	1. H. 2014	1. H. 2015
Minutter i mia.	6,19	6,21	6,50	6,82

Kilde: Baggrundstal fra Energistyrelsens telestatistik, 1. halvår 2015.

Mens det er svært at vurdere udviklingen for terminering af minutter i mobilnet (som henholdsvis stiger og falder), så er tendensen mere klar i forhold til antal minutter origineret i mobilnet, hvor der har været tale om en stigning år efter år.

Det taler for, at stadig flere vælger at bruge mobilen til opkald eller, at der samlet set tales mere for så vidt angår opkald foretaget fra en mobiltelefon. Omvendt ser det ikke ud til, at flere opkald rettes mod mobiltelefoner.

3.5. Købermagt

På Telias marked for terminering af taleopkald i selskabets mobilnet har Telia en markedsandel på 100 pct., og det er ikke muligt for andre selskaber at tilbyde terminering i Telias net. I henhold til Kommissionens retningslinjer for markedsanalyse og beregning af stærk markedsposition⁵³ kan man ikke konkludere, at der er tale om en dominerende stilling, udelukkende på grundlag af store markedsandele. Erhvervsstyrelsen finder derfor, at der på trods af Telias monopolstilling, bør tages hensyn til, om der findes en modstående købermagt hos andre selskaber, der medfører, at formodningen om, at Telia har en stærk markedsposition, ikke er gældende.

I Danmark er de største købere af terminering TDC, Telia, Telenor og Hi3G, og derfor vurderer Erhvervsstyrelsen, at disse selskaber har de største forudsætninger for at udøve eventuel købermagt. I det følgende vil Erhvervsstyrelsen derfor tage udgangspunkt i TDC's, Telenors og Hi3G's muligheder for at udøve købermagt over for Telia.

Såfremt vurderingen viser, at hverken TDC, Telenor eller Hi3G har en så høj grad af købermagt, at de kan påvirke Telias termineringspris, antager Erhvervsstyrelsen, at der ikke vil være andre købere af tale-terminering, der er i stand til at udøve modstående købermagt i en sådan grad, at formodningen om, at Telia har en stærk markedsposition, ikke er gældende.

3.5.1 Der savnes en tilstrækkelig stærk modstående købermagt

Erhvervsstyrelsens analyse af, om der er modstående købermagt er baseret på en såkaldt modificeret Greenfield-tilgang⁵⁴, hvor følgende forhold vurderes:

- Muligheden for nemt at vælge en anden udbyder.
- Muligheden for at afstå fra køb.
- Købernes forhandlingsstyrke.
 - Tilstrækkelig forhandlingsstyrke som følge af selskabets relative størrelse.
 - Tilstrækkelig forhandlingsstyrke som et resultat af indbyrdes transaktionsstrøm.
 - Forhandlingsstyrke som et resultat af såkaldt multi-marked kontakt.

3.5.1.1 Mulighed for nemt at kunne vælge en anden udbyder mangler

Taleterminering kan alene leveres af det selskab, der kontrollerer det telefonnummer, hvortil et opkald afleveres. Der findes derfor ikke noget alternativ for en engroskunde til at købe terminering af den kaldte detailkundes selskab.

Manglen på alternativer indebærer, at TDC, Telenor eller Hi3G ikke kan skifte leverandør af terminering i Telias mobilnet.

Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at muligheden for nemt at kunne vælge en anden udbyder mangler.

⁵³ Kommissionens retningslinjer for markedsanalyse og beregning af stærk markedsposition i henhold til EU-rammebestemmelserne for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, (2002/C 165/03).

⁵⁴ En modificeret Greenfield-tilgang indebærer en antagelse om, at der findes en regulering af selskaber med en stærk markedsposition på andre markeder end det analyserede under forudsætning af, at sådan regulering ikke er afhængig af konklusioner, hvad angår det analyserede marked.

3.5.1.2 Muligheden for at afstå fra køb savnes

Hvis TDC, Telenor eller Hi3G helt afstår fra at købe terminering af Telia, risikerer selskaberne, at detailkunden skifter til en udbyder, der tilbyder muligheden for at foretage et opkald til detailkunderne i samtlige net. TDC, Telenor eller Hi3G risikerer således at miste både markedsandele og konkurrenceevne ved en sådan handling.

Erhvervsstyrelsen finder derfor, at TDC's, Telenors og Hi3G's muligheder for helt at afstå fra at købe terminering af Telia reelt er ikke-eksisterende.

3.5.1.3 Købernes forhandlingsstyrke er ikke tilstrækkelig

En engroskundes forhandlingsstyrke afhænger af selskabets relative størrelse, indbyrdes transaktionsforhold og virkninger af såkaldt multi-marked kontakt.

- Tilstrækkelig forhandlingsstyrke, som følge af selskabets relative størrelse, savnes
Jo større forskellen er mellem to aftaleparter med hensyn til indtægter fra salg af terminering, desto mindre sandsynligt er det, at forhandlingerne mellem dem vil føre til lave og gensidige termineringsafgifter.

I en situation, hvor de respektive selskabers termineringsmarkeder ikke er reguleret, vil selskaber af tilsvarende størrelse sandsynligvis indgå aftaler efter at have nået en ligevægt ved forhandling. Samtidig vil relativt set mindre selskaber stå over for større vanskeligheder med at få deres krav igennem eller udøve et mærkbart pres.

I de tilfælde, hvor det ene selskab er større end det andet, kan det store selskab have et overtag i forhandlingen. Det skyldes, at det mindre selskab er mere afhængig af, at handlen realiseres. Dermed kan det store selskab presse det mindre selskab til en lavere pris. Samtidig er det dog usikkert, om det større selskab ville gøre brug af sin købermagt, idet det mindre selskabs lave trafikvolumen medfører, at den forhandlede termineringspris får en relativ begrænset effekt på det større selskabs totale omkostninger.

I og med at teleselskaberne er afhængige af hinanden i forhold til, at deres respektive detailkunder kan foretage opkald til de andre selskabers detailkunder, ser Erhvervsstyrelsen ikke nogen større mulighed for, at noget teleselskab kan udøve en høj grad af modstående købermagt over for Telia.

Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at tilstrækkelig forhandlingsstyrke, som følge af selskabets relative størrelse, savnes.

- Tilstrækkelig forhandlingsstyrke, som et resultat af indbyrdes transaktionsstrøm, savnes

Et selskab, der sælger terminering til et andet selskab, er også køber af terminering hos samme selskab. Denne gensidighed har betydning for bedømmelsen af, om der findes modstående købermagt. Hvis et af selskaberne har en positiv nettostrøm, kan det styrke selskabets forhandlingsposition i forhold til modparten.

I en forhandling, som omfatter såvel køb som salg af terminering, risikerer det selskab, som har en negativ nettostrøm af trafik (dvs. hvor selskabet er nettobetaler) at møde modstående købermagt. I og med at de to selskaber i en forhandling er afhængig af at kunne udveksle trafik, så deres respektive detailkunder kan ringe til hinanden, ser Erhvervsstyrelsen ikke nogen større mulighed for, at Telias største engroskunder, kan udøve en sådan grad af modstående købermagt, at selskaberne har mulighed for at påvirke Telias termineringspris i en betydelig udstrækning.

Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at tilstrækkelig forhandlingsstyrke, som et resultat af indbyrdes transaktionsstrøm, savnes.

- Forhandlingsstyrke, som et resultat af multi-marked kontakt, mangler

De selskaber, der køber og sælger taleterminering, er ofte aktive på andre markeder, hvor de i høj grad støder på de samme konkurrenter/modparter, dvs. de har en såkaldt "multi-marked kontakt" med andre selskaber.

Når selskaber konkurrerer med hinanden på mere end ét marked, kan deres konkurrencemæssige adfærd være forskellig fra single-marked konkurrenter. Multi-marked konkurrence kan resultere i en reduktion af den konkurrencemæssige intensitet blandt konkurrenter – en effekt, der benævnes "gensidig overbærenhed".

Multi-marked kontakt giver et selskab mulighed for at reagere på en konkurrents handlinger eller angreb – ikke alene på markedet der bliver udfordret, men også på andre markeder, hvor de begge konkurrerer. Som følge heraf kan multi-marked konkurrenter tøve med at angribe på ét marked af frygt for repressalier på andre markeder.

Generelt set kan der være en mulighed for at anvende en stærk position på andre markeder som en løftestang til at opnå flere fordelagtige vilkår i forhandlingerne på et andet marked. Imidlertid er flere af de markeder, der grænser op til markederne for taleterminering, på nuværende tidspunkt forhåndsreguleret. Erhvervsstyrelsen vurderer i den forbindelse, at de øvrige selskabers muligheder for at udøve købermagt i dag er stærkt begrænsede gennem prisregulering og krav om ikke-diskrimination.

Flere af de selskaber, der udbyder terminering af taleopkald i deres respektive net i Danmark, driver også virksomhed på andre udenlandske markeder. De har dermed mulighed for at udnytte eksempelvis store finansielle ressourcer og skalafordele for at opnå en stærk forhandlingsposition og eventuelt endda være i stand til at udøve købermagt. Erhvervsstyrelsen har dog ikke set, at etablering på flere geografiske markeder efterlader plads til at udøve modstående købermagt på de danske markeder for taleterminering i forhold til Telia.

Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at forhandlingsstyrke, som et resultat af multi-marked kontakt, savnes.

3.6. Mobiltermineringspriser

På et marked med velfungerende konkurrence vil priserne hurtigt tilpasse sig ændringer i udbud og efterspørgsel, og et enkelte teleselskab vil ikke være i stand til at påvirke markedsprisen. Derfor vil hyppige prisændringer generelt pege i retning af et marked med velfungerende konkurrence, mens sjældne prisændringer indikerer en lav grad af konkurrence.

Termineringsprisen for et taleopkald fastsættes af det teleselskab, som den kaldte detailkunde har sit abonnement hos. Den pris, som den kaldende detailkunde betaler til sit teleselskab, dækker hele strækningen frem til modtageren. Idet der dermed ikke er nogen direkte forbindelse mellem den fastsatte termineringspris og den modtagende detailkundes efterspørgsel efter mobiltale, har den modtagende detailkunde typisk ikke incitament til at skifte teleselskab som følge af niveauet for termineringsprisen.

Udbyderne på engrosmarkederne for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet er i medfør af den nuværende regulering underlagt priskontrol, hvilket indebærer, at de enkelte udbydere ikke må opkræve en højere betaling for termineringsydelsen end den af Erhvervsstyrelsen fastsatte maksimalpris.

Tabellen nedenfor viser prisudviklingen fra maj 2012 til januar 2016, hvor alle selskaber, jf. markedsafgrænsningen, opererer på hvert deres individuelle marked.

Tablet 5: Priser på mobilterminering blandt udbydere af mobilterminering, øre

Priser i øre pr. minut	Maj 2012	Januar 2013	Januar 2014	Januar 2015	Januar 2016	Prisudvikling (pct.)
TDC	23	8	6,68	6,02	5,41	-76,5
Telenor	23	8	6,68	6,02	5,41	-76,5
Telia	23	8	6,68	6,02	5,41	-76,5
Hi3G	23	8	6,68	6,02	5,41	-76,5
Mundio	23	8	6,68	6,02	5,41	-76,5
Lycamobile	23	8	6,68	6,02	5,41	-76,5

Kilde: Erhvervsstyrelsen.

Set over hele perioden fra 1. maj 2012 er prisen faldet med 76,5 pct., og dermed er priserne faldet til knap en fjerdedel efter indførelsen af pure LRIC den 1. januar 2013. Erhvervsstyrelsen indførte den 1. maj 2011 fuld symmetri på markedet, idet der blev fastsat samme maksimale termineringspris over for alle udbydere, som opererer i Danmark.

Idet prisudviklingen hovedsageligt kan henføres til reguleringen, kan denne ikke anvendes til vurdering af konkurrenceforholdet på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet. Men alene det forhold, at markedsafgrænsningen indebærer, at der på de enkelte engrosmarkeder for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet pr. definition kun kan være én udbyder, betyder, at der ikke kan være priskonkurrence på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet.

3.6.1 Overgang fra LRAIC til "pure LRIC"

Siden 1. januar 2013 har Erhvervsstyrelsen anvendt pure LRIC-metoden til fastsættelsen af maksimalpriser på mobilterminering. Ved brug af pure LRIC-metoden skal mobiltermineringsprisen alene dække de inkrementelle omkostninger⁵⁵ ved at udbyde dette produkt (mobilterminering), givet alle andre tjenester allerede produceres.

⁵⁵ Det vil sige, at det kun dækker de direkte omkostninger forbundet med terminering, og ikke bidraget til fællesomkostningerne.

Principperne for fastsættelsen af den maksimale pris for terminering af taleopkald i mobilnet findes i Kommissionens termineringshenstilling⁵⁶. Det fremgår bl.a. af termineringshenstillingen, at jo mere termineringstaksterne afviger fra pure LRIC-omkostningerne, jo større konkurrencemæssig forvridding vil der være mellem fastnet- og mobilmarkedet og/eller mellem selskaber med asymmetriske markedsandele og trafikmønstre.

Den nuværende termineringshenstilling trådte i kraft den 1. januar 2013. Af henstillingen fremgår det, at den senest fire år efter ikrafttræden skal revideres, hvilket vil sige inden udgangen af 2016. Europa-Kommissionen er i gang med revideringen og får input fra BEREC i forbindelse med BERECs rapport om implementeringen af den nuværende henstilling. Samtidig har Kommissionen hyret konsulentvirksomheden TERA til at lave en konsekvensanalyse af henstillingen.

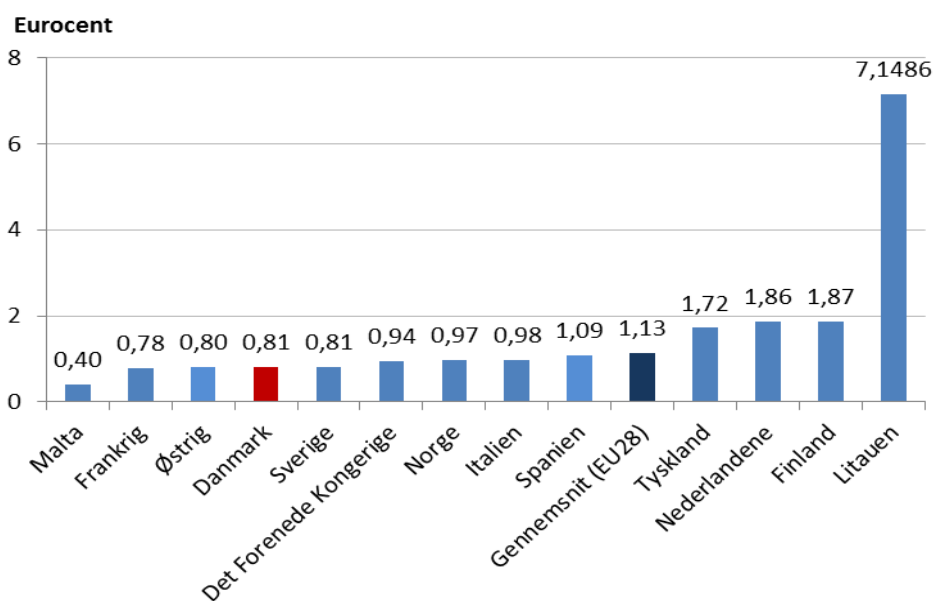
I Danmark har indførelsen af pure LRIC medført, at termineringstaksterne er faldet fra 23 øre per minut i 2012 til 5,41 øre per minut i 2016.

3.6.2 Termineringspriser i Europa⁵⁷

BEREC foretager løbende sammenligning af termineringspriser for taleopkald til mobilnet på tværs af Europa.

I juli 2015 var den gennemsnitlige termineringspris i de 27 EU-lande 1,52 eurocent pr. minut,⁵⁸ hvilket er knap 88 pct. højere end prisen i Danmark, der omregnet til euro var 0,81 eurocent. Dermed er Danmark nu et af de lande i Europa, der har den laveste termineringspris. De laveste priser findes i Malta, hvor den gennemsnitlige termineringspris var 0,40 eurocent, mens Litauen havde de højeste priser på 7,15 eurocent.

Figur 7: Termineringspris pr. minut for taleopkald i mobilnet pr. 1. januar 2015



Kilde: Termination rates at European level, July 2015, BEREC

⁵⁶ Europa-Kommissionens henstilling af 7. maj 2009 om regulering af fastnet- og mobiltermineringstakster i EU (2009/396/EF).

⁵⁷ 36 europæiske landes NRA'er har valgt at indsende data til BEREC.

⁵⁸ "Termination rates at European level, July 2015, BEREC.

Siden den seneste markedsafgørelse fra november 2013 har de fleste lande i EØS⁵⁹ indført pure LRIC-metoden til brug for deres maksimalprisfastsættelse, hvilket har betydet et markant fald i termineringspriserne på tværs af EØS. Således er den gennemsnitlige pris faldet fra 4,03 eurocent i 2012 til 1,52 eurocent i 2015. Den danske termineringspris faldt således fra 4,43 eurocent i 2012 til 0,81 eurocent i 2015.

3.6.3 Terminering uden for EØS

Indførelsen af pure LRIC-metoden i EØS, og det efterfølgende betydelige fald i termineringspriser, som beskrevet i foregående afsnit, har medført, at forskellen i termineringspriser mellem EØS-landene og resten af verden er vokset, da den samme udvikling ikke ses i lande uden for EØS. Fx er termineringsprisen i Schweiz mellem 6,01 og 7,44 eurocent, hvilket er cirka 7 til-9 gange højere end den danske termineringspris. Prisforskellen skyldes primært, at priserne uden for EØS ikke er underlagt prisregulering. Dette medfører en økonomisk ubalance mellem mobilnet selskaber hhv. inden for og uden for EØS-området, da selskaberne fra EØS-området dermed skal betale mere for at terminere opkald i mobilnet uden for EØS, end selskaberne får igen, når opkald origineret uden for EØS termineres i mobilnet i EØS-landene.

Erhvervsstyrelsen deltager i flere arbejdsgrupper under BEREC, hvor der er fokus på denne problemstilling. Men i øjeblikket ligger der ingen klare retningslinjer på området fra hverken BEREC eller Europa-Kommissionen.

⁵⁹ Det er kun inden for Europæisk Økonomisk Samarbejdsområde (EØS), at der er et krav om indførelse af pure LRIC-metoden. Dermed vil europæiske lande, der ikke er med EØS selv bestemme, om termineringstaksterne skal reguleres.

3.7. Konklusion

Markedsafgrænsningen indebærer, at der pr. definition kun kan være én udbyder på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet, og at Telia således pr. definition har en markedsandel på 100 pct. i sit terminerende mobilnet. Strukturen på markederne for terminering i mobilnet indebærer, at hvert teleselskab har sit eget marked for terminering af taleopkald, som kunderne nødvendigvis må købe terminering af, såfremt kunderne vil kunne levere et taleopkald til en detailkunde, som er tilknyttet det pågældende selskabs net.

Et andet teleselskab kan ikke etablere sig på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet, idet adgangsbarriererne som følge af markedsafgrænsningen er uoverstigelige. Hvis en ny aktør ønsker at etablere sig som udbyder af terminering, vil der være tale om etablering af et nyt og separat marked for terminering af taleopkald i mobilnet, og dette marked vil eksistere uafhængigt af markedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet.

Den adfærd, som kan opfattes som konkurrencebegrænsende, er derfor i høj grad en naturlig følge af termineringsmarkedernes struktur.

Ud over at være udbyder på engrosmarkedet er teleselskaberne – herunder Telia – også kunder på andre teleselskabers termineringsmarkeder. Derved mindskes Telias incitament til at udøve konkurrencebegrænsende adfærd over for sine engroskunder på markedet.

På baggrund af termineringsmarkedernes struktur er det Erhvervsstyrelsens vurdering, at der ikke forekommer konkurrencebegrænsende adfærd på markedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet. Den eksisterende konkurrencebegrænsning skal findes i de strukturelle markedsforhold.

Idet prisudviklingen hovedsageligt kan henføres til reguleringen, kan denne ikke anvendes til vurdering af konkurrenceforholdene på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet. Men alene det forhold, at markedsafgrænsningen indebærer, at der på de enkelte engrosmarkeder for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet pr. definition kun kan være én udbyder betyder, at der ikke kan være priskonkurrence på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet.

Erhvervsstyrelsen har i markedsanalysen undersøgt, hvorledes Telia står i forhold til sine engroskunders eventuelle købermagt. Erhvervsstyrelsen har således undersøgt, om Telias kunder har tilstrækkelig styrke til at gennemtvinge vilkår, der indikerer reel konkurrence på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet. Erhvervsstyrelsen har imidlertid i sin markedsundersøgelse ikke fundet indikation på, at dette er tilfældet. Den manglende købermagt hos Telias engroskunder er begrundet i de strukturelle markedsforhold.

Erhvervsstyrelsen konkluderer på den baggrund, at der ikke på nuværende tidspunkt er – og ikke inden for markedsundersøgelsens tidshorisont vil være – reel konkurrence på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet.

3.8. Vurdering af udbydere med SMP

Styrelsen vurderer, at Telia har og inden for den nærmeste årrække vil fastholde en stærk markedsposition (SMP) på dette marked. Styrelsens vurdering grunder i følgende forhold:

- Telia har en markedsandel på 100 pct. på det relevante marked.
- Markedsafgrænsningen medfører, at nye udbydere pr. definition er udelukket fra markedet. Det vil sige, at der er blivende adgangsbarrierer samt flaskehalse, hvilket også underbygger en konklusion om, at Telia har SMP.
- Der ikke kan være priskonkurrence på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet, da der på de enkelte engrosmarkeder for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet pr. definition kun kan være én udbyder.
- Telia er ikke udsat for modstående købermagt.

På baggrund af overstående konkluderer Erhvervsstyrelsen, at Telia har status af udbyder med stærk markedsposition på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet og dermed skal pålægges forpligtelser i henhold til teleloven på markedet.

4. Afgørelse

4.1. Indledning

Analysen af engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet, jf. telelovens § 39, har vist, at der ikke er reel konkurrence på markedet. Erhvervsstyrelsen har på baggrund af analysen konkluderet, at Telia har SMP på markedet, jf. lovens § 40, stk. 1. Erhvervsstyrelsen skal derfor pålægge Telia en eller flere af de i lovens §§ 42-47 nævnte forpligtelser, jf. telelovens § 41, stk. 1 og 2.

4.2. Regelgrundlag

Det fremgår af telelovens § 1, at lovens formål er at fremme et velfungerende og innovationspræget marked for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester til gavn for slutbrugerne (i det følgende også benævnt detailkunderne).

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår, at Erhvervsstyrelsen ved sin administration af loven og regler fastsat i medfør heraf skal forfølge de mål om konkurrence, etablering af et indre marked og sikring af forbrugerforhold, som fremgår af rammedirektivets⁶⁰ artikel 8.

Det fremgår af bemærkningerne til afsnit IV i teleloven, at lovens regler om den sektorspecifikke konkurrenceregulering af telemarkedet *for det første* har til formål at sikre:

- 1) at der indgås samtrafikaftaler mellem alle udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, så detailkunder forbundet til forskellige net kan få forbindelse til hinanden,
- 2) at udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, der indgår forhandlinger om samtrafik eller netadgang, ikke risikerer, at oplysninger, der afgives til en anden udbyder i forbindelse med sådanne forhandlinger, misbruges eller uretmæssigt videregives til uvedkommende.

For det andet har reglerne til formål at sikre procedurer for – via markedsundersøgelser – at konstatere konkurrenceproblemer på telemarkedet og at opstille mekanismer, der af Erhvervsstyrelsen kan anvendes til at afhjælpe konstaterede konkurrenceproblemer.

Reguleringen på telemarkederne på europæisk niveau har til formål at styrke konkurrencen og konsolideringen af det indre marked. Den danske teleregulering skal understøtte disse formål. Derfor forudsættes det, at den danske regulering af området for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester sker på en måde, der sikrer en harmoniseret tilgang til EU-lovgivningen. Det indebærer bl.a., at Erhvervsstyrelsen ved administrationen af den sektorspecifikke konkurrenceregulering skal inddrage de retningslinjer og henstillinger mv., som kommer fra Kommissionen, og medvirke til øget regulatorisk koordinering og sammenhæng på europæisk niveau gennem Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC).

⁶⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebetingelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet).

4.3. Forpligtelser

4.3.1 Pålæggelse af forpligtelser

Af telelovens § 41, stk. 1, fremgår det, at Erhvervsstyrelsen skal pålægge udbydere med en stærk markedsposition, jf. lovens § 40, stk. 1, en eller flere forpligtelser som nævnt i § 41, stk. 2, jf. dog § 41, stk. 3.

Det fremgår af telelovens § 41, stk. 1, 2. pkt., at Erhvervsstyrelsen i den enkelte markedsafgørelse fastsætter omfang og indhold af forpligtelserne. Formålet med forpligtelserne er at fremme en konkurrencebaseret elektronisk kommunikationssektor.

De forpligtelser, som Erhvervsstyrelsen pålægger udbydere med en stærk markedsposition, skal tilpasses de særlige omstændigheder på de relevante markeder. Samtidig skal forpligtelserne adressere de konkurrencemæssige problemer, som er identificeret i analysen på det relevante marked.

Forpligtelserne skal tage udgangspunkt i løsningen af det konstaterede konkurrenceproblem på det relevante marked. Det er ikke et krav, at forpligtelsen alene angår SMP-udbyderens aktiviteter på det relevante marked. Hvis Erhvervsstyrelsen vurderer, at forpligtelser, der alene angår SMP-udbyderens aktiviteter på det relevante marked, ikke kan løse det konstaterede konkurrenceproblem, kan det være nødvendigt at pålægge forpligtelser på beslægtede markeder. Forpligtelserne kan således pålægges den eller de relevante udbydere med en stærk markedsposition i forhold til deres aktiviteter på andre markeder, så længe forpligtelserne er egnede til at løse det problem, der er identificeret på det relevante marked.

Den nærmere definition og afgrænsning af forpligtelserne foretages i telelovens §§ 42-47 og i den enkelte markedsafgørelse. De enkelte forpligtelser og de produkter, forpligtelserne knytter sig til, skal således fastlægges og defineres konkret i den enkelte markedsafgørelse og gennem Erhvervsstyrelsens øvrige afgørelsesaktivitet. Dermed sikres, at anvendelsen af forpligtelserne kan være dynamisk og fleksibel med henblik på, at Erhvervsstyrelsen kan tilpasse de konkrete forpligtelser i forhold til de konkurrenceproblemer, som er konstateret på det pågældende produkt- eller tjenestemarked.

Afgrænsning af produkterne samt de pålagte forpligtelser skal følge proportionalitetsprincippet og tage udgangspunkt i de konkurrenceproblemer, der er konstateret på markedet, jf. nedenfor under afsnit 4.3.2.

Følgende forpligtelser kan ifølge telelovens § 41, stk. 2, jf. §§ 42-47, pålægges en udbyder med en stærk markedsposition:

- Forpligtelse til netadgang.
- Forpligtelse til ikke-diskrimination.
- Forpligtelse til transparens.
- Forpligtelse til regnskabsmæssig opsplitning.
- Forpligtelse til priskontrol.
- Forpligtelse til funktionel adskillelse.

Erhvervsstyrelsen kan i særlige tilfælde og efter indhentelse af samtykke fra Kommissionen pålægge udbydere med en stærk markedsposition andre forpligtelser end de ovenfor nævnte, jf. telelovens § 41, stk. 3.

De pålagte forpligtelser i nærværende afgørelse har til formål at imødegå konkurrenceproblemerne på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet, jf. nedenfor.

4.3.2 Konkurrenceproblemer på markedet

Af afsnit 3.7 fremgår Erhvervsstyrelsens konklusion fra markedsanalysen og dermed også de konkurrenceproblemer, som forpligtelserne, der pålægges med nærværende afgørelse, skal imødegå.

Det fremgår bl.a. af konklusionen i markedsanalysen, at der på de enkelte engrosmarkeder for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet pr. definition kun kan være én udbyder. Hvis et nyt selskab etablerer sig som udbyder af terminering, vil der være tale om etablering af et nyt og separat marked for terminering af taleopkald. Det betyder, at der ikke kan være priskonkurrence på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet, da selskabet er eneste udbyder i eget mobilnet.

Den eksisterende konkurrencebegrænsning skal derfor primært findes i de strukturelle markedsforhold.

Erhvervsstyrelsen har i markedsanalysen undersøgt, hvorledes Telia står i forhold til sine engroskunders eventuelle købermagt. Styrelsen har således undersøgt, om Telias kunder har tilstrækkelig styrke til at gennemtvinge vilkår, der indikerer reel konkurrence på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet. De strukturelle forhold på markedet bevirker imidlertid, at Erhvervsstyrelsen ikke har fundet indikation på, at dette er tilfældet.

4.3.3 Proportionalitetshensyn i forbindelse med pålæggelse af forpligtelser

Erhvervsstyrelsen skal ifølge telelovens § 41, stk. 1, jf. §§ 42-47, afhjælpe konkurrenceproblemerne på et marked ved at pålægge en udbyder med en stærk markedsposition, her Telia, en eller flere forpligtelser, som beskrevet i telelovens § 41, stk. 2.

Det følger af forarbejderne til telelovens § 41, stk. 2⁶¹, at de forpligtelser, som Erhvervsstyrelsen pålægger en part, skal følge proportionalitetsprincippet og tage udgangspunkt i de konkurrenceproblemer, der er konstateret på markedet. Det fremgår videre, at Erhvervsstyrelsen skal begrunde og beskrive, hvordan den konkret udformede forpligtelse afhjælper, løser eller afbøder de identificerede konkurrenceproblemer på markedet ud fra de hensyn, der er opstillet i teleloven.

I henhold til rammedirektivets artikel 8, skal tilsynsmyndighederne i videst muligt omfang sikre en teknologineutral løsning, hvor adgang via en enkelt teknologi ikke fremmes i forhold til andre. Heraf kan udledes, at der som udgangspunkt gælder et princip om, at der ikke bør ske en differentiering af forpligtelser afhængig af den anvendte teknologi. Udgangspunktet er således, at alle produkter på et marked pålægges samme forpligtelser. Imidlertid kan der ud fra proportionalitetshensyn, jf. Kommissionens Explanatory Note⁶², tages hensyn til, at forpligtelser ikke bør være mere indgribende, end de formål de skal fremme.

⁶¹ Lovforslag nr. L 59, fremsat den 17. november 2010.

⁶² Side 14 i Explanatory Note accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets SEC(2007)1483.

Under hensynstagen hertil har Erhvervsstyrelsen fundet grundlag for at pålægge følgende forpligtelser over for Telia på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet:

- Forpligtelse til at tilbyde netadgang (afsnit 4.4).
- Forpligtelse til priskontrol (afsnit 4.5).
- Forpligtelse til ikke-diskrimination (afsnit 4.6).
- Forpligtelse til transparens (afsnit 4.7).

De nærmere begrundelser for at pålægge Telia forpligtelserne er beskrevet i afsnit 4.4 - 4.7. Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at de pågældende forpligtelser er tilstrækkelige til at kompensere for de konstaterede konkurrenceproblemer på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet.

Erhvervsstyrelsen har foretaget en vurdering af, hvorvidt de forpligtelser, som Telia pålægges på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet, enkeltvis og samlet set er proportionale i forhold til de konstaterede konkurrenceproblemer på markedet.⁶³

Samlet set er det på baggrund af ovenstående Erhvervsstyrelsens vurdering, at de forpligtelser, som Telia herved pålægges, og som er beskrevet nærmere nedenfor, er proportionale og målrettede til at kompensere for de konstaterede konkurrenceproblemer på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet, herunder at forpligtelserne ikke er mere indgribende, end de formål, som forpligtelserne skal fremme, tilfører.

⁶³ Side 14 i Explanatory Note accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets SEC(2007)1483: 'When imposing a specific obligation on an undertaking with significant market power, the NRA will need to demonstrate that the obligation in question is based on the nature of the problem identified, proportionate and justified in the light of the NRA's basic objectives as set out in Article 8 of the Framework Directive. These basic objectives require NRAs to 1) promote competition in the provision of electronic communications networks electronic communications services and associated facilities and services, 2) contribute to the development of the internal market, 3) promote the interests of the citizens of the European Union'. [...]...in order to establish that a proposed remedy is compatible with the principle of proportionality, the action to be taken must pursue a legitimate aim and the means employed to achieve the aim must be both necessary and the least burdensome, i.e. it must be the minimum necessary to achieve the aim.

4.4. Forpligtelse til netadgang

4.4.1 Regelgrundlag

Erhvervsstyrelsen kan i medfør af telelovens § 41, stk. 1, jf. § 41, stk. 2, nr. 1, pålægge en SMP-udbyder en forpligtelse om netadgang. Det nærmere indhold af forpligtelsen til netadgang (i det følgende benævnt netadgangsforpligtelsen) er beskrevet i lovens § 42.

Telelovens § 42 danner rammerne for udformningen af netadgangsforpligtelsen. Forpligtelsen udformes af Erhvervsstyrelsen på baggrund af de konkrete forhold, der gælder på markedet, og pålægges SMP-udbyderen med henblik på at imødegå de konstaterede konkurrenceproblemer.

Det følger af telelovens § 42, stk. 1, at der ved forpligtelse om netadgang forstås en forpligtelse om, at SMP-udbydere skal tilbyde fysisk eller virtuel netadgang til nærmere fastsatte dele af udbyderens netelementer, tjenester og associerede faciliteter. SMP-udbyderen kan herunder pålægges at imødekomme rimelige anmodninger om indgåelse eller ændring af aftaler om netadgang. Bestemmelsen oplister herefter en række elementer, som der kan stilles krav om i en netadgangsforpligtelse.

Telelovens § 42, stk. 2, fastlægger herefter, hvilke forhold Erhvervsstyrelsen navnlig skal tage hensyn til, når styrelsen fastsætter en netadgangsforpligtelse. Styrelsen skal således bl.a. tage hensyn til, om den igangværende markedsudvikling teknisk og økonomisk gør det muligt at bruge eller installere konkurrerende faciliteter, hvor store startinvesteringer ejeren af faciliteten skal foretage, og behovet for at sikre den frie konkurrence på længere sigt specielt i form af en økonomisk effektiv infrastrukturbaseret konkurrence.

4.4.2 Indhold af forpligtelsen til netadgang til terminering af taleopkald i Telias mobilnet

Telia skal tilbyde følgende netadgangsprodukt:

- Adgang for andre teleselskaber til at aflevere taleopkald med henblik på terminering i Telias mobilnet.

Telia skal endvidere imødekomme alle rimelige anmodninger om indgåelse eller ændring af aftaler om netadgangsproduktet.

Netadgangsforpligtelsen indebærer, at Telia skal give netadgang på alle geografiske positioner, hvor det er praktisk muligt at etablere adgangen i Telias mobilnet, herunder til alle delelementer i nettet eller til lokaliteter i tilknytning til nettet, som den anmodende udbyder fremsætter ønske om at få adgang til med henblik på udveksling af trafik. Ifølge markedsafgrænsningen, afsnit 2.3, svarer det relevante geografiske marked til Telias mobilnets geografiske udstrækning i Danmark. Deraf følger en forpligtelse til at give selskaber mulighed for at aflevere taleopkald med henblik på terminering af taleopkald på en geografisk position i Danmark.

Netadgangsforpligtelsen indebærer ud over adgangen til ovenstående netadgangsprodukt, at Telia er forpligtet til:

1. At forhandle med reelle hensigter med teleselskaber, der ansøger om adgang.

2. At opretholde adgang til faciliteter, der vedrører netadgangsproduktet ”aflevering af taleopkald med henblik på terminering i Telias mobilnet”, i det omfang der tidligere er givet adgang hertil i eksisterende aftaler om netadgang på tidspunktet, hvor nærværende afgørelse træffes.
3. At tilbyde fri adgang til tjenester, herunder tekniske grænseflader, protokoller eller andre nøgleteknologier, der er afgørende for interoperabiliteten af tjenesterne. Ved fri adgang forstås, at disse tjenester følger med som led i den indgåede aftale om netadgang, og derfor ikke skal prissættes særskilt.
4. At tilbyde adgang til relevante softwaresystemer.⁶⁴
5. At tilbyde fysisk eller logisk sammenkobling af kommunikationsnet eller netfaciliteter, der gør adgangen til at terminere taleopkald i Telias mobilnet reel.
6. At tilbyde adgang til tilknyttede tjenester såsom tjenester vedrørende identitet, geografisk placering og tilstedeværelse.

Telia må ikke gennem selskabets definition af netelementer, begreber mv. unddrage sig at opfylde forpligtelsen til at tilbyde aflevering af taleopkald med henblik på terminering i Telias mobilnet.

Telia skal sikre, at opfyldelsen af forpligtelsen til netadgang sker redeligt, rimeligt og rettidigt. Telia må således navnlig ikke i administrationen af forpligtelsen til netadgang indføre procedurer, kriterier, krav, definitioner eller noget andet tiltag, der er egnet til at forsinke, begrænse eller udelukke opfyldelsen af forpligtelsen til netadgang, medmindre dette er sagligt begrundet i beskyttelsesværdige hensyn.

Forpligtelsen til at give netadgang omfatter alle former for taleopkald til mobiltelefon, uanset om opkaldet eksempelvis kommer fra en anden mobiltelefon eller en fastnettelefon, herunder en IP-baseret telefon.

I overensstemmelse med princippet om teknologineutralitet reguleres der i nærværende afgørelse ikke i forhold til en bestemt type teknologi. Det er derfor isoleret set ikke afgørende, hvilken konkret teknologi som anvendes til produktionen af terminering af taleopkald i Telias mobilnet. I overensstemmelse med dette princip omfatter denne afgørelse således terminering af taleopkald i alle typer net, der opererer på eksisterende (GSM, UMTS og LTE) og eventuelle fremtidige teknologier.

4.4.2.1 Særligt om forholdsmæssighed i forbindelse med forpligtelsen til netadgang

Telia skal imødekomme en konkret anmodning fra andre teleselskaber om indgåelse eller ændring af en aftale om netadgang, i det omfang anmodningen er forholdsmæssig og berettiget.

I vurderingen af denne forholdsmæssighed og berettigelse finder samme proportionalitetshensyn anvendelse, som anvendes i forbindelse med Erhvervsstyrelsens pålæggelse af forpligtelserne. Det betyder, at Telia alene kan afslå en konkret anmodning på grundlag af en vurdering af, hvorvidt adgangen er teknisk gennemførlig, eller om der er behov for at bevare nettes integritet, eller hvis den konkrete anmodning er uforholdsmæssigt byrdefuld set i forhold til formålet med netadgangen.

⁶⁴ Hermed forstås systemer, som er nødvendige for at sikre adgangen. Der kan fx være tale om vedligeholdelsessystemer, fejlretningssystemer eller bestillingssystemer.

4.4.3 Begrundelse for forpligtelse til netadgang

Ifølge afgrænsningen af engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet, er markedet kendetegnet ved, at det alene er Telia, som kan aflevere et taleopkald til en detailkunde, som er tilknyttet Telias mobilnet. Markedet er med andre ord præget af uoverstigelige adgangsbarrierer, hvor der ikke eksisterer nogen potentiel konkurrence fra andre udbydere på markedet, idet et andet teleselskab ikke kan etablere sig på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet med henblik på at aflevere taleopkald til Telias detailkunder. Hvis en ny aktør ønsker at etablere sig som udbyder af terminering, vil der være tale om etablering af et nyt og separat marked for terminering af taleopkald i mobilnet, og dette marked vil eksistere uafhængigt af markedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet. Den adfærd, som kan opfattes som konkurrencebegrænsende på nærværende marked, er derfor i høj grad en naturlig følge af termineringsmarkedernes struktur.

Adgangen til at kunne terminere taleopkald hos andre udbydere, herunder Telia, er essentiel for teleselskabernes konkurrenceevne. Detailkunder forventer at kunne foretage opkald til detailkunder, som benytter Telias mobilnet. Samtrafik med Telia er således en forudsætning for, at andre teleselskaber kan tilbyde egne detailkunder at kunne foretage opkald til Telias detailkunder, og dermed i sidste ende en forudsætning for detailkundens nytteværdi af et abonnementsforhold i et selskab. Såfremt denne nytteværdi ikke eller kun i begrænset omfang eksisterer, vil det i yderste konsekvens føre til færre aktører på telemarkedet, hvilket vil være i modstrid med telelovens formål om at fremme etableringen af et velfungerende, konkurrencebaseret marked, som giver detailkunderne mulighed for at vælge mellem flere udbydere og for frit at kunne kommunikere med andre detailkunder, uanset disses abonnementsforhold. En forpligtelse om netadgang er således vigtig for målsætningen om at imødegå de konstaterede konkurrenceproblemer på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet.

Såfremt Erhvervsstyrelsen ikke pålægger Telia en forpligtelse til at modtage opkald med henblik på at terminere andre teleselskabers taleopkald i Telias mobilnet, vil der være en risiko for, at disse selskaber nægtes adgang til at terminere trafik til Telias mobilnet.

Forpligtelsen om, at Telia skal give adgang til, at andre selskabet skal kunne terminere taleopkald i Telias mobilnet, er efter Erhvervsstyrelsens vurdering ikke mere vidtgående, end de aktuelle konkurrenceproblemer på markedet tilsiger. Ved at pålægge en forpligtelse til at tilbyde netadgang i form af adgang til at terminere trafik i Telias net og en forpligtelse til at imødekomme alle rimelige anmodninger herom, tages der netop udgangspunkt i de konstaterede konkurrenceproblemer. Derved sikres adgangen til det omhandlede netadgangsprodukt for alle de selskaber, som Telia i medfør af telelovens § 34, stk. 2, skal tilbyde aftaler om netadgang på vilkår og betingelser, som er i overensstemmelse med de forpligtelser, som Telia er pålagt.

Erhvervsstyrelsen finder på den baggrund, at en forpligtelse over for Telia til at tilbyde adgang til at terminere taleopkald i Telias mobilnet og til at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til at terminere taleopkald i Telias mobilnet som beskrevet i afsnit 4.4.2, er såvel forholdsmæssig som berettiget under hensyn til formålene med telelovgivningen.

4.5. Forpligtelse til priskontrol

4.5.1 Forpligtelse til prisregulering af netadgangsprodukter

Erhvervsstyrelsen kan i medfør af telelovens § 41, stk. 1, jf. § 41, stk. 2, nr. 5, pålægge en SMP-udbyder en forpligtelse til priskontrol. Indholdet af forpligtelsen er nærmere beskrevet i telelovens § 46.

Det følger af telelovens § 46, stk. 1, at en forpligtelse til priskontrol er en forpligtelse til, at SMP-udbydere skal opfylde krav til prissætningen, som fastsættes i en markedsafgørelse. En sådan forpligtelse kan pålægges en SMP-udbyder, hvis en markedsanalyse viser, at udbyderen som følge af utilstrækkelig konkurrence vil kunne opretholde sine priser på et unaturligt højt niveau eller opretholde en prisklemme til skade for detailkunderne, jf. telelovens § 46, stk. 2.

Hvis en SMP-udbyder er pålagt en forpligtelse til priskontrol, jf. telelovens § 41, stk. 1, jf. § 46, stk. 1, kan udbyderen i tilknytning hertil pålægges en forpligtelse til at anvende et omkostningsregnskab til støtte for priskontrollen.

Det fremgår af priskontrolbekendtgørelsens § 2, at Erhvervsstyrelsens fastsættelse af krav til prissætningen, jf. telelovens § 46, stk. 1, skal tage udgangspunkt i en eller flere af følgende priskontrolmetoder:

1. Langsigtede gennemsnitlige differensomkostninger (LRAIC-metoden).
2. Historiske omkostninger.
3. Slutbrugerprisen med fradrag.
4. Krav om rimelige priser.

Bestemmelserne i telelovens § 46 og i priskontrolbekendtgørelsen danner rammerne for udformningen af forpligtelsen til priskontrol, der ud fra de konkrete markedsforhold pålægges SMP-udbyderen med henblik på at imødegå de konstaterede markedsproblemer.

Telia pålægges en forpligtelse til prisregulering af selskabets netadgangsprodukt som beskrevet i afsnit 4.4.2.

Den konkrete udmøntning af priskontrolmetoderne følger af priskontrolbekendtgørelsens §§ 10-13. Heraf fremgår bl.a., at:

- Erhvervsstyrelsen i forbindelse med, at der pålægges en forpligtelse til priskontrol, tillige fastlægger, hvordan de ovennævnte fire priskontrolmetoder skal finde anvendelse på det enkelte marked,
- Erhvervsstyrelsen kan vælge hvilke omkostningsprincipper, der skal anvendes, samt de omkostninger der kan medregnes ved fastsættelse af priser efter de valgte priskontrolmetoder,
- Erhvervsstyrelsen kan fastlægge en gyldighedsperiode for den enkelte pris, omkostningsanalyse, priskontrolmodel eller lignende, og
- Erhvervsstyrelsen med henblik på at sikre størst mulig transparens inddrager alle interesserede udbydere af offentlige kommunikationsnet eller -tjenester samt øvrige interessenter i processen vedrørende opbygning, opdatering eller ændring af omkostningsanalyser, priskontrolmodeller eller lignende.

Telias forpligtelse til prisregulering gælder kun opkald origineret i EØS. Erhvervsstyrelsen vurderer, på baggrund af analysen, at formålet med at lave ens regler og lave

termineringspriser inden for EØS, er at skabe et sammenhængende marked for telekommunikationsydelser og øge forbrugervelfærden i EØS.

Erhvervsstyrelsen vurderer, at kommercielt fastsatte termineringspriser for opkald origineret uden for EØS, ikke vil stride i mod formålet med den fælles regulering i EØS.

4.5.1.1 Beskrivelse af prisreguleringsmetoder

Når Erhvervsstyrelsen vælger en af de fire ovenfor nævnte prisreguleringsmetoder, skal metoden sigte mod at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence og øgede fordele for detailkunderne, jf. telelovens § 46, stk. 4.

Erhvervsstyrelsen har i analysen konstateret konkurrencemæssige udfordringer på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i TeliAs mobilnet, som skal adresseres. Konkret er det således Erhvervsstyrelsens vurdering, at valget af prisreguleringsmetode bl.a. skal tage udgangspunkt i nedenstående forhold:

- Kommissionens henstilling af 7. maj 2009 om regulering af fastnet- og mobiltermineringstakster i EU.
- Prisreguleringen bør som udgangspunkt være omkostningsbaseret og understøtte effektive investeringsbeslutninger.
- Prisreguleringen skal være forudsigelig og transparent.

Det er Erhvervsstyrelsens opfattelse, at der på dette marked – alt efter netadgangsproduktets karakter – skal anvendes følgende prisreguleringsmetoder:

- LRAIC-metoden.
- Historiske omkostningers metode.

Nedenfor gennemgås de valgte prisreguleringsmetoder. I afsnit 4.5.3.1 begrundes Erhvervsstyrelsens valg af prisreguleringsmetoder.

Det bemærkes i den forbindelse, at Erhvervsstyrelsen vurderer, at prisreguleringsmetoderne *slutbrugerpriser med fradrag* og *krav om rimelige priser* ikke er lige så effektive, som de to valgte metoder, til at fremme effektiv og holdbar konkurrence til fordel for detailkunderne.

For så vidt angår *slutbrugerpriser med fradrag* er det styrelsens vurdering, at metoden er mest effektiv, hvis formålet med prisreguleringen er at undgå prisklemmer og fremme tjenestebaseret konkurrence. Derimod har *slutbrugerpriser med fradrag* en begrænset positiv effekt på udviklingen i effektiv eller infrastrukturbaseret konkurrence, ligesom metoden kan føre til unaturligt høje og ikke-omkostningsbaserede engrospriser. Givet de konkurrencemæssige udfordringer, som Erhvervsstyrelsen har konstateret på nærværende marked, jf. markedsanalysen, er det styrelsens vurdering, at *slutbrugerpriser med fradrag* ikke hensigtsmæssigt kan finde anvendelse i forbindelse med prisreguleringen på dette marked.

For så vidt angår prisreguleringsmetoden *krav om rimelige priser*, bemærkes det, at metoden, jf. prisbekendtgørelsens § 9, kan anvendes, når Erhvervsstyrelsen har fastsat en overgangsperiode i forbindelse med anvendelsen af en anden priskontrolmetode, når Erhvervsstyrelsen vurderer, at andre priskontrolmetoder ikke er praktisk realiserbare, eller når Erhvervsstyrelsen pålægger forpligtelser over for udbydere med SMP i detailledet. Bl.a. på den baggrund er det styrelsens vurdering, at det ikke vil være den mest effektive løsning at anvende metoden *krav om rimelige priser* på dette marked.

Langsigtede gennemsnitlige differensomkostninger (LRAIC-metoden)

Ved LRAIC forstås de omkostninger, der på lang sigt opstår ved at levere en given (projekteret) mængde af de netadgangsprodukter, som priskontrollen vedrører. Priser baseret på LRAIC-metoden omfatter følgende omkostningselementer:

De fremadrettede langsigtede differensomkostninger, der er forbundet med effektivt at levere de enkelte netadgangsprodukter.

Et bidrag til dækning af fællesomkostninger, der dækker flere netadgangsprodukter.
En rimelig forrentning af den investerede kapital (WACC).

LRAIC-metoden er omkostningsbaseret og tager udgangspunkt i en optimalt bygget infrastruktur og et effektivt drevet selskab.

LRAIC-metoden anvender gældende løn- og udstyrsomkostninger, mens historiske forhold tillægges begrænset betydning. I LRAIC-metoden ligger således en antagelse om, at den modellerede teleinfrastruktur løbende nyetableres.

De endelige LRAIC-priser fastsættes i Erhvervsstyrelsens prisafgørelser, der udmønter denne markedsafgørelse. Prisafgørelserne fastsætter de priser, som Telia maksimalt kan opkræve.

I forbindelse med prisafgørelserne vurderer Erhvervsstyrelsen endvidere, hvorvidt der skal ske en opdatering af data, der ligger til grund for omkostningsanalysen, og om der skal ske en revurdering af omkostningsmodellen.

Erhvervsstyrelsen har den 27. november 2015 truffet afgørelse om maksimale LRAIC-regulerede priser for mobilterminering (bilag 1). De i bilaget fastsatte priser er gældende, indtil der træffes en ny afgørelse om fastsættelse af maksimale LRAIC-regulerede priser.

Princippet for fastsættelsen af den maksimale pris for terminering af taleopkald i mobilnet findes i Kommissionens termineringshenstilling⁶⁵.

Henstillingen tilsiger, at Erhvervsstyrelsen skal fastsætte maksimalpriserne på terminering af taleopkald uden bidrag til dækning af fællesomkostninger, kaldet ”pure LRIC”. Ved ”pure LRIC” skal mobiltermineringsprisen alene dække de inkrementelle omkostninger ved at udbyde dette produkt, givet alle andre tjenester allerede produceres.

For så vidt angår anvendelsen af pure LRIC-princippet i Danmark, bemærkes det, at det fremgår af bemærkningerne til telelovens § 46, stk. 4, at Erhvervsstyrelsens udformning af priskontrolforpligtelsen, herunder bl.a. valget af priskontrolmetode, skal ske under nøje hensyntagen til bl.a. henstillinger fra Kommissionen tilpasset danske forhold.

Historiske omkostningers metode

Opgørelsen af de historiske omkostninger sker med udgangspunkt i SMP-udbyderens regnskabsmæssigt afholdte omkostninger, det vil sige afskrivninger og bogførte værdier for de relevante aktiver. Derfor realiserer SMP-udbyderen hverken tab eller fortjeneste over et rimeligt niveau.

⁶⁵ Kommissionens henstilling af 7. maj 2009 om regulering af fastnet- og mobiltermineringstakster i EU.

Erhvervsstyrelsen kan løbende føre et revisionsmæssigt tilsyn med priser, der er fastsat efter historiske omkostningers metode. Metoden sikrer således en betydelig grad af gennemsigtighed for Erhvervsstyrelsen.

4.5.2 Indhold af forpligtelsen til prisregulering af netadgangsproduktet

Telia skal tilbyde følgende netadgangsprodukter til regulerede priser:

- Adgang for andre teleselskaber til at aflevere taleopkald med henblik på terminering i Telias mobilnet.

Netadgangsproduktet prisreguleres ved LRAIC-metoden. Der kan dog være enkelte tilfælde, hvor det i praksis ikke er muligt eller hensigtsmæssigt at prisregulere efter LRAIC-metoden, ligesom der kan være elementer af netadgangsproduktet, som endnu ikke er modelleret i LRAIC-modellen. I disse tilfælde vil historiske omkostningers metode finde anvendelse.

Prisregulering efter LRAIC-metoden skal tilpasses ud fra pure LRIC-principperne. De endelige LRAIC-priser fastsættes i Erhvervsstyrelsens prisafgørelser, der udmønter denne markedsafgørelse. Prisafgørelserne fastsætter de priser, som Telia maksimalt kan opkræve. Erhvervsstyrelsen har den 27. november 2015 truffet den seneste afgørelse vedrørende maksimalpriserne gældende fra den 1. januar 2016. De fastsatte priser er gældende, indtil der træffes en ny afgørelse om fastsættelse af maksimale LRAIC-regulerede priser.

I forbindelse med prisafgørelserne vurderer Erhvervsstyrelsen, hvorvidt der skal ske en opdatering af data, der ligger til grund for omkostningsanalysen, og om der skal ske en revurdering af omkostningsmodellen.

Erhvervsstyrelsen vil i prisafgørelserne fastsætte, hvor længe den givne prisafgørelse er gældende. Dette vil bero på vurderinger af, hvorvidt en flerårig prisafgørelse er hensigtsmæssig i relation til at understøtte de ønskede konkurrenceforhold, og yderligere om udviklingen på de relevante markeder er tilstrækkeligt forudsigelig til, at der kan træffes flerårige prisafgørelser.

Hvis Telia ønsker at opdele et netadgangsprodukt, der er omfattet af Erhvervsstyrelsens afgørelser om maksimale priser, i flere delelementer, skal Telia i forbindelse med opdelingen varsle Erhvervsstyrelsen herom. Varslingen skal indeholde en begrundelse samt en talmæssig dokumentation for, at den gennemsnitlige pris efter opdelingen fortsat maksimalt svarer til den pris, som Erhvervsstyrelsen har fastsat. Varslingen skal være Erhvervsstyrelsen i hænde senest 30 dage, før prisændringen træder i kraft.

Principperne for fastlæggelse af maksimalpriser for samtrafikpunkter og samtrafikkapacitet følger dermed de samme principper, som følges i LRAIC-fastnetmodellen.

4.5.3 Begrundelse for forpligtelsen til prisregulering af netadgangsproduktet

Erhvervsstyrelsen konkluderer i markedsanalysen, at der er fravær af reel konkurrence på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet. Dette skyldes bl.a. det forhold, at Telia er den eneste udbyder, som kan aflevere trafik til Telias detailkunder. Erhvervsstyrelsen konkluderer således i markedsanalysen, at de konstaterede konkurrenceproblemer ikke opvejes ved, at Telia står over for andre teleselskaber på en-

grosmarkedet (hér som kunder), som i kraft af deres købermagt kan påvirke Telias priser og andre vilkår.

Som følge heraf pålægger Erhvervsstyrelsen, jf. ovenfor i afsnit 4.4, Telia en forpligtelse til at terminere andre udbyderes trafik i Telias mobilnet. For at gøre denne adgang til terminering af taleopkald reel, er det Erhvervsstyrelsens vurdering, at det tillige er nødvendigt at pålægge Telia en forpligtelse til at give andre udbydere adgang til at aflevere taleopkald med henblik på terminering i Telias mobilnet til regulerede priser.

Såfremt Erhvervsstyrelsen ikke pålægger Telia en forpligtelse til at udbyde terminering af trafik til regulerede priser, vil Telia alt andet lige have incitament til at fastsætte termineringspriserne på et niveau, som overstiger de effektive omkostninger ved termineringen. Dette vil føre til høje omkostninger hos de øvrige selskaber, som ønsker at terminere taleopkald i Telias mobilnet. Høje omkostninger vil alt andet lige være til skade for konkurrencen. Desuden fører høje termineringspriser normalt også til høje detailpriser for opkald og til et tilsvarende mindre forbrug, hvilket vil nedsætte forbrugervelfærd.

Med udgangspunkt i det konkrete konkurrenceproblem vurderer Erhvervsstyrelsen således, at det er såvel berettiget som forholdsmæssigt at pålægge Telia en forpligtelse om priskontrol, idet en priskontrolforpligtelse vil være en væsentlig faktor for at sikre konkurrencen på mobilmarkedet som helhed. En priskontrolforpligtelse vil derved i overensstemmelse med formålene med telelovgivningen bidrage til at øge forbrugervelfærd. En priskontrolforpligtelse er efter Erhvervsstyrelsens vurdering således ikke mere vidtgående, end de aktuelle konkurrenceproblemer på markedet tilsiger.

4.5.3.1 Begrundelse for valg af konkrete prisreguleringsmetoder

Erhvervsstyrelsen vurderer, at LRAIC-prisfastsættelsesmetoden er den metode, som blandt de mulige prisfastsættelsesmetoder er bedst egnet til at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence og øgede fordele for detailkunderne.

Det skyldes især, at metoden sikrer, at ineffektivt afholdte omkostninger ikke indregnes i engrospriserne, og at SMP-udbyderen ikke opnår en urimelig stor forrentning af sin investerede kapital på det pågældende engrosmarked. Derved vil Telia ikke kunne overvælte ikke-effektivt afholdte omkostninger, der ellers kan føre til højere detailkundefriser, på andre teleselskaber. Tilsvarende indebærer LRAIC-priserne, at Telia ikke kan fastsætte et unaturligt højt prisniveau bl.a. med henblik på at styrke sin konkurrencemæssige position på det tilknyttede detailmarked.

Erhvervsstyrelsen finder, at der – medmindre afgørende forhold taler imod – som udgangspunkt skal være symmetriske engrospriser mellem selskaberne på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet. Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at et princip om symmetriske priser for terminering af trafik vil øge selskabernes fokus på at levere nye og konkurrencedygtige produkter til forbrugerne. Herved varetages hensynet i telelovgivningen om effektivitet, holdbar konkurrence og øgede fordele for forbrugerne.

Dette er desuden i tråd med termineringshenstillingen, hvoraf det fremgår, at de nationale tilsynsmyndigheder ved pålæggelse af forpligtelser vedrørende priskontrol skal fastsætte termineringstakster baseret på de omkostninger, som afholdes af et effektivt selskab, samt at dette skal medføre symmetriske termineringstakster.

Erhvervsstyrelsen er bekendt med den konkurrencemæssig forvriddning, der kan opstå mellem fastnet- og mobilmarkedet samt mellem teleselskaber med asymmetriske mar-

kedsandele og trafikmønstre, som Kommissionen beskriver i henstillingen. Ligeledes er styrelsen bekendt med, at der er problemstillinger vedr. on-net/off-net prisdiskriminering, som kan resultere i konkurrencemæssig forvridding.

Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at ovennævnte forhold indikerer enten tilstedeværelsen af en egentlig forvridding af konkurrencen, eller – i såvel Danmark som i resten af EU – en risiko for en fremtidig konkurrencemæssig forvridding som følge af prisniveauet, som LRAIC-regulering af termineringspriserne giver anledning til. Det er således Erhvervsstyrelsens opfattelse, at risikoen for konkurrencemæssige forvridninger i sig selv udgør et konkurrenceproblem, der bør adresseres inden for den sektorspecifikke konkurrenceregulering, der er en ex ante-regulering.

Erhvervsstyrelsen har på denne baggrund valgt at anvende LRAIC-metoden tilpasset ud fra pure LRIC-principperne. Styrelsen har i den forbindelse ikke fundet forhold på det danske marked, der taler for en anden tilgang til termineringsmarkederne, end anført i Kommissionens henstilling.

Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at LRAIC er den priskontrolmetode, der er bedst egnet til at adressere de på markedet konstaterede konkurrenceproblemer, jf. det ovenfor anførte. For bedst at kunne løse de konstaterede konkurrenceproblemer på markedet er LRAIC-metoden tilpasset ”pure LRIC”-principperne. Valget af LRAIC-metoden tilpasset ”pure LRIC”-principperne er således efter styrelsens vurdering proportionalt i forhold til de konkurrenceproblemer, der adresseres.

I enkelte tilfælde vil det i praksis ikke være muligt eller hensigtsmæssigt at prisregulere netadgangsprodukter efter LRAIC-metoden, ligesom der kan være netadgangsprodukter, der endnu ikke er modelleret i LRAIC-modellen. I disse tilfælde vil der stadig være behov for prisregulering, og her finder Erhvervsstyrelsen det mest hensigtsmæssigt, at historiske omkostningers metode finder anvendelse. Denne vurdering er først og fremmest begrundet i, at historiske omkostningers metode er omkostningsbaseret. Dermed sikres det, at Telia ikke opretholder unaturligt høje engrospriser.

4.6. Forpligtelse til ikke-diskrimination

4.6.1 Regelgrundlag

Erhvervsstyrelsen kan i medfør af telelovens § 41, stk. 1, jf. § 41, stk. 2, nr. 2, pålægge en SMP-udbyder en forpligtelse til ikke-diskrimination. Indholdet af forpligtelsen er nærmere beskrevet i telelovens § 43.

Det følger af telelovens § 43, stk. 1, at ved forpligtelse til ikke-diskrimination forstås en forpligtelse til, at udbydere med en stærk markedsposition skal sikre, at de under tilsvarende forhold tilbyder andre udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, der udbyder tilsvarende tjenester, tilsvarende vilkår og priser, og at de udbyder tjenester og formidler oplysninger til andre på samme vilkår, til samme priser og af samme kvalitet, som gælder for tjenester, der udbydes til udbyderen selv, dennes datterselskaber eller partnere.

Af telelovens § 43, stk. 2, følger endvidere, at forpligtelsen tillige omfatter situationer, hvor tjenester, som udbyderen med en stærk markedsposition udbyder til sig selv eller sine datterselskaber eller partnere, er sammensat af flere produkter, og situationer, hvor sammenlignelige tjenester udbydes i relation til eller indgår som delelementer i forskellige produkter.

Endelig følger det af telelovens § 43, stk. 3, at hvis en udbyder med en stærk markedsposition er pålagt en forpligtelse til transparens, hvor udbyderen er pålagt at offentliggøre oplysninger om nye produkter og kommende ændringer i eksisterende udbud heraf, jf. lovens § 44, kan Erhvervsstyrelsen i en markedsafgørelse stille krav om, at et nyt eller ændret engrosprodukt, som er omfattet af en netadgangsforpligtelse ikke må afsættes internt eller eksternt i en fastsat periode.

Det følger af lovbemærkningerne til § 43, stk. 3, at formålet med Erhvervsstyrelsens adgang til at fastsætte en konkurrencefremmende innovationsperiode er at sikre, at alle de teleselskaber, der aftager netadgangsprodukter fra en udbyder med stærk markedsposition, har adgang til tilstrækkelige oplysninger om et kommende eller ændret netadgangsprodukt i rimelig tid til at kunne udvikle detailkundeprodukter baseret på netadgangsproduktet samt forberede udbud heraf til deres detailkunder. Det følger i den forbindelse, at styrelsen ved en eventuel fastsættelse af krav om tilbageholdelse af et netadgangsprodukt fra udbud skal tage nøje hensyn til eventuelle henstillinger, retningslinjer eller lignende udstedt af Kommissionen.

4.6.2 Indhold af forpligtelsen til ikke-diskrimination

Telia pålægges i medfør af telelovens § 41, stk. 1, jf. § 41, stk. 2, nr. 2, en forpligtelse om ikke-diskrimination.

Forpligtelsen til ikke-diskrimination indebærer, at Telia navnlig skal sikre:

- at Telia under tilsvarende forhold tilbyder teleselskaber, der udbyder tilsvarende tjenester, tilsvarende vilkår og priser, og
- at Telia udbyder tjenester og formidler oplysninger til andre på samme vilkår, til samme priser og af samme kvalitet, som gælder for tjenester, der udbydes til Telia selv, dennes datterselskaber eller partnere.

Forpligtelsen til ikke-diskrimination indebærer overordnet, at Telia ikke ved selskabets adfærd må diskriminere. Der gælder således et krav om ligebehandling, hvor forholdene

er tilsvarende, samt krav om rimelig og saglig adfærd på et objektivi t grundlag. Dette betyder, at Telia, i den måde selskabet handler på, er forpligtet til at sikre, at selskabet stiller sammenlignelige teleselskaber og interne afdelinger, datterselskaber eller partnere ens.

Forpligtelsen indebærer, at Telia skal sikre, at vilkår og priser for to eller flere selskaber, der anmoder Telia om indgåelse af en aftale om netadgangsproduktet, der er omfattet af denne afgørelse, som udgangspunkt skal være tilsvarende, hvis forholdene er tilsvarende.

Forpligtelsen til ikke-diskrimination gælder endvidere alle netadgangsprodukter og delelementer heraf, som er sammenlignelige på tværs af engrosmarkeder. Det betyder, at for de delelementer, som indgår som en del af eller anvendes i forbindelse med et netadgangsprodukt, og hvor delelementet er sammenligneligt på tværs af engrosmarkeder, skal Telia tilbyde engroskunder samme priser, vilkår mv., uanset hvilket engrosmarked delelementet afsættes på.

Forpligtelsen indebærer endvidere, at et teleselskab, der indgår en aftale med Telia om netadgangsproduktet, har samme krav på samme vilkår og priser, som Telia anvender internt, herunder over for andre selskaber/virksomheder i koncernen samt øvrige samarbejdsrelationer. Det er således uden betydning for ikke-diskriminationsforpligtelsen, hvordan Telia definerer, strukturerer eller organiserer sin organisation, sine produkter eller lignende.

Ikke-diskriminationsforpligtelsen finder anvendelse på et givent vilkår eller en given pris i sammenhæng med de øvrige aftalte vilkår eller priser i en given aftale. Der er således ikke mulighed for at foretage ”cherry-picking” af særlige vilkår eller priser i forskellige aftaler i forbindelse med indgåelse af en aftale om netadgang uden at tage hensyn til de øvrige vilkår og priser, der indgår i de forskellige aftaler. Det afgørende er således, om vilkårene og priserne er sammenlignelige.

4.6.3 Begrundelse for at pålægge en forpligtelse til ikke-diskrimination

Erhvervsstyrelsen konkluderer i markedsanalysen, at der er fravær af reel konkurrence på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet. Dette skyldes bl.a., at det alene er Telia, som kan aflevere et taleopkald hos en detailkunde, der er tilknyttet Telias mobilnet. Telia råder derved over den unikke adgangsvej til Telias detailkunder.

En forpligtelse om ikke-diskrimination skal sikre, at Telia ikke udøver en diskriminerende adfærd over for visse selskaber til fordel for andre eller til fordel for Telias eget udbud på detailmarkedet. Ved at pålægge Telia en ikke-diskriminationsforpligtelse imødegås risikoen således for, at Telia udnytter sin stærke position på engrosmarkedet til at udøve en diskriminerende adfærd, idet Telia forpligtes til at sikre, at selskabet stiller sammenlignelige selskaber og interne afdelinger, datterselskaber eller partnere ens. En ikke-diskriminationsforpligtelse vil desuden styrke grundlaget for, at selskaberne kan konkurrere på lige vilkår på detailmarkedet, og dette vil i yderste konsekvens være med til at sikre incitamentet til investering, innovation og produktudvikling på mobilmarkedet som helhed.

Erhvervsstyrelsen vurderer således, at det er nødvendigt at pålægge Telia en ikke-diskriminationsforpligtelse for at imødegå de konstaterede konkurrenceproblemer på markedet.

Såfremt Telia ikke pålægges en forpligtelse til ikke-diskrimination, er der risiko for, at Telia – på trods af at selskabet er forpligtet til at tilbyde netadgang til regulerede priser

– diskriminerer imellem interne og eksterne kunder. Dette vil betyde en svækkelse af konkurrencen på detailmarkedet.

Samlet set vurderes en forpligtelse til ikke-diskrimination at være berettiget og proportional til at løse det konkrete konkurrenceproblem. Forpligtelsen sigter alene på at løse de problemer, som opstår som følge af, at teleselskaber er afhængige af adgang til Telias teleinfrastruktur, idet Telia er den eneste adgangsvej til selskabets slutkunder, samt at der ikke er modstående købermagt på markedet. Ved at sikre alle engroskunder ikke-diskriminerende adgang til netadgangsproduktet på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i Telias mobilnet tilgodeses telelovens overordnede formål om at fremme et velfungerende og innovationspræget marked for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester til gavn for detailkunderne.

4.7. Forpligtelse til transparens

4.7.1 Regelgrundlag

Erhvervsstyrelsen kan i medfør af telelovens § 41, stk. 1, jf. § 41, stk. 2, nr. 3, pålægge en udbyder med stærk markedsposition en forpligtelse til transparens. Forpligtelsen er nærmere beskrevet i telelovens § 44.

Det følger således af telelovens § 44, stk. 1, at ved en forpligtelse til transparens forstås en forpligtelse til, at udbydere med en stærk markedsposition skal offentliggøre bestemte oplysninger.

Det følger af lovbemærkningerne til bestemmelsen, at udbydere kan forpligtes til aktivt at stille en række oplysninger, som Erhvervsstyrelsen har fastlagt, til rådighed for offentligheden. Eksempelvis kan styrelsen kræve, at en udbyder med stærk markedsposition skal offentliggøre tekniske specifikationer, netkarakteristika, betingelser og vilkår for levering og anvendelse samt priser. Erhvervsstyrelsen kan endvidere kræve, at udbyderen skal offentliggøre bestemte oplysninger om nye netadgangsprodukter og kommende ændringer i eksisterende udbud heraf.

I telelovens § 44, stk. 2, er det særligt anført, at udbydere, som er pålagt en forpligtelse til ikke-diskrimination, jf. § 43, kan pålægges at offentliggøre et standardtilbud, der skal være tilstrækkelig ubundet til at sikre, at andre selskaber ikke skal betale for faciliteter, som ikke er nødvendige for den ønskede netadgang, og som indeholder en beskrivelse af de udbudte tjenester opgjort efter enkeltkomponenter og de hertil knyttede vilkår og betingelser, herunder priser.

Erhvervsstyrelsens nærmere fastsættelse af, hvilke oplysninger der skal offentliggøres, og hvordan de skal offentliggøres, skal ske under hensyn til konkurrencesituationen på markedet.

4.7.2 Indhold af forpligtelsen til transparens

Telia pålægges i medfør af telelovens § 41, stk. 1, jf. § 41, stk. 2, nr. 3, en forpligtelse om transparens. Forpligtelsen indebærer, at Telia skal give adgang til:

- Oplysninger om betingelser, vilkår og kommercielle forhold i netadgangsftaler indgået med interne og eksterne aftaleparter, herunder vilkår for levering og anvendelse, samt priser og tekniske forhold mv.
- Alle nødvendige oplysninger i forbindelse med indgåelse af aftaler om netadgang.
- Oplysninger om ændringer i det eksisterende udbud af netadgangsprodukter og eventuelle nye netadgangsprodukter på markedet.

Nedenfor specificeres de enkelte typer af oplysninger eller informationer, som Telia er forpligtet til at give adgang til. Endvidere præciseres det, på hvilken måde Telia skal give adgang til de pågældende oplysninger eller informationer. Fælles for alle oplysninger eller informationer er, at forpligtelsen til transparens knytter sig til netadgangsproduktet aflevering af taleopkald med henblik på terminering i Telias mobilnet, jf. afsnit 4.4.

4.7.2.1 Oplysninger om betingelser, vilkår, kommercielle forhold i aftaler om netadgang indgået med interne og eksterne aftaleparter

Forpligtelsen indebærer, at Telia på selskabets hjemmeside skal offentliggøre oplysninger om betingelser, vilkår, kommercielle forhold, herunder bl.a. vilkår for levering og anvendelse, priser samt tekniske forhold, der fremgår af aftaler om netadgang indgået med interne og eksterne aftaleparter. Forpligtelsen til at offentliggøre disse oplysninger inkluderer i den forbindelse eksempelvis produktspecifikationer samt angivelse af tilbudte samtrafikpunkter.

De omhandlede oplysninger skal offentliggøres ved, at Telia senest to uger efter indgåelsen af en aftale om netadgang offentliggør oplysningerne på selskabets hjemmeside under henvisning til selskabets aftale om netadgang indgået med den aktuelle aftalepart. Dette vil efter Erhvervsstyrelsens vurdering eksempelvis kunne ske i form af, at Telia offentliggør selve aftalen om netadgang på selskabets hjemmeside.

4.7.2.2 Oplysninger i forbindelse med indgåelse af aftaler om netadgang

Forpligtelsen indebærer, at Telia efter anmodning fra et teleselskab skal udlevere alle oplysninger, der er relevante i forbindelse med indgåelse af aftaler om netadgang. Det er en forudsætning for forpligtelsen, at teleselskabet ikke selv kan hente oplysningerne i medfør af den ovenfor angivne forpligtelse for Telia til at offentliggøre betingelser, vilkår og kommercielle forhold i aftaler med interne og eksterne aftaleparter. Telia skal således udlevere alle relevante oplysninger, og der er således ikke tiltænkt nogen begrænsning i typen af oplysninger, som er omfattet af forpligtelsen.

4.7.2.3 Oplysninger om ændringer af netadgangsproduktet

Forpligtelsen indebærer, at Telia på selskabets hjemmeside på en let tilgængelig og dækkende måde løbende skal offentliggøre alle oplysninger og specifikationer om ændringer i det eksisterende udbud af netadgangsproduktet, der planlægges gennemført i løbet af de næste seks måneder.

4.7.2.4 Generelt

Det skal understreges, at der i forbindelse med de ovenfor beskrevne typer af oplysninger og informationer mv., som Telia er forpligtet til at give adgang til, alene er tale om en eksemplificering af, hvilke oplysninger Telia skal give adgang til, og de nævnte eksempler udgør ikke en udtømmende opremsning.

Det skal desuden præciseres, at det ikke har nogen betydning for transparensforpligtelsen, hvordan Telia definerer, strukturerer, organiserer sin organisation, sine produkter eller lignende.

Telia er forpligtet til at offentliggøre oplysninger på en overskuelig måde. Erhvervsstyrelsen kan endvidere i forbindelse med sit tilsyn fastlægge nærmere, hvor detaljerede de omhandlede oplysninger skal være, eller om der er behov for supplerende informationer. Erhvervsstyrelsen finder i den forbindelse, at det afgørende er, hvorvidt formålet med transparensforpligtelsen og hensynet til andre teleselskabers konkurrencemuligheder varetages.

Erhvervsstyrelsen kan efter en konkret afvejning godkende, at visse oplysninger og specifikationer tilbageholdes.

Det er ikke en forudsætning for forpligtelsen, at Telia selv anvender de oplysninger, som Telia skal give adgang til. Desuden kan Telia ikke umiddelbart afvise at give ad-

gang til oplysninger med henvisning til, at oplysningerne ikke eksisterer, eller at de ikke i forvejen er systematiseret og derfor egnet til videregivelse.

4.7.3 Begrundelse for at pålægge forpligtelsen til transparens

Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at Telia på linje med, at selskabet er pålagt en forpligtelse til at give andre teleselskaber adgang til at terminere taleopkald i Telias mobilnet til regulerede priser og på ikke-diskriminerende vilkår, også skal pålægges en forpligtelse til transparens. En forpligtelse til transparens har til formål generelt at lette indgåelsen af aftaler om netadgang og styrke tilliden til, at et netadgangsprodukt tilbydes på ikke-diskriminerende vilkår. Dette kan sikres ved at forpligte Telia til at give adgang til oplysninger om forhold af den ovenfor beskrevne karakter samt om ændringer i eksisterende udbud af netadgangsproduktet aflevering af taleopkald med henblik på terminering i Telias mobilnet.

For at fremme andre teleselskabers adgang mest muligt, vil det således være væsentligt, at disse udbydere forud for forhandlinger om indgåelse af aftaler om netadgang får mulighed for at gøre sig bekendt med betingelser, vilkår for levering og anvendelse, priser samt tekniske forhold mv. for netadgangsproduktet, som Telia er pålagt at give netadgang til.

Desuden er en forpligtelse til transparens egnet til at modvirke det forhold, at Telia råder over den unikke adgangsvej til selskabets egne detailkunder på engrosmarkedet for mobilterminering og tilstedeværelse som udbyder på det tilknyttede detailmarked og derfor kan forvride konkurrencen, eksempelvis til fordel for egne afdelinger, datterselskaber og partnere, hvis ikke alle selskaber har samme viden om de mulige løsninger mv.

En forpligtelse til transparens understøtter endvidere Telias forpligtelse til ikke-diskrimination, idet selskaber, der anmoder om netadgang, sættes i stand til at gøre sig bekendt med væsentlige oplysninger om individuelt forhandlede, afvigende eller særegne vilkår og priser mv., som indgår i andre aftaleparters konkrete aftaler om netadgang med Telia.

Uden transparensforpligtelsen vil der således være en risiko for, at andre aftaleparter, som har en tilsvarende netadgangsftale med Telia vedrørende netadgangsproduktet aflevering af taleopkald med henblik på terminering i Telias mobilnet, ikke får kendskab til de gunstigere vilkår, som de ifølge ikke-diskriminationsforpligtelsen vil have et krav på.

Det er på den baggrund, at Erhvervsstyrelsen ved udformningen af det konkrete indhold af nærværende transparensforpligtelse har fundet det nødvendigt, at der i forpligtelsen også bliver stillet specifikt krav om, at visse oplysninger skal være offentligt tilgængelige.

En forpligtelse til at skabe transparens om bestemte oplysninger samt om ændringer i eksisterende udbud af netadgangsproduktet er efter Erhvervsstyrelsens vurdering ikke mere vidtgående, end de aktuelle konkurrenceproblemer på markedet tilsiger. Ved at pålægge Telia en sådan transparensforpligtelse tages der således udgangspunkt i den konkrete konkurrencesituation på markedet. Samtidig tjener forpligtelsen som ”støtteforpligtelse” for netadgangsforpligtelsen og ikke-diskriminationsforpligtelsen.

Erhvervsstyrelsen finder på den baggrund, at en forpligtelse over for Telia til at sikre transparens om bestemte oplysninger og ændringer som nærmere beskrevet i afsnit

4.7.2 er såvel forholdsmæssig som berettiget under hensyn til formålene med telelovgivningen.