

---

---

---

Udkast til afgørelse af 1. juli 2010 over for Telenor på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet

---

---

## Indhold

>

<b>1</b>	<b>MARKEDSAFGØRELSE</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>KLAGEVEJLEDNING</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>INTRODUKTION</b> .....	<b>7</b>
3.1	BAGGRUND OG HJEMMEL FOR AFGØRELSEN .....	7
<b>4</b>	<b>KONKLUSION FRA MARKEDSAFGRÆNSNINGEN</b> .....	<b>9</b>
4.1	BAGGRUND .....	9
4.2	KONKLUSION .....	9
<b>5</b>	<b>KONKLUSION FRA MARKEDSANALYSEN AF KONKURRENCESITUATIONEN</b> .....	<b>11</b>
5.1	BAGGRUND .....	11
5.2	KONKLUSION .....	11
<b>6</b>	<b>KONKLUSION FRA SMP-UDPEGNINGEN</b> .....	<b>12</b>
6.1	BAGGRUND .....	12
6.2	KONKLUSION .....	12
<b>7</b>	<b>FORPLIGTELSE</b> .....	<b>13</b>
7.1	INDLEDNING .....	13
7.2	REGELGRUNDLAG .....	13
7.2.2	<i>Mulige forpligtelser</i> .....	14
7.3	KONKURRENCEPROBLEMER PÅ MARKEDET .....	14
7.4	PROPORTIONALITETSHENSYN I FORBINDELSE MED PÅLÆGGELSE AF FORPLIGTELSE .....	15
7.5	FORPLIGTELSE TIL AT IMØDEKOMME ALLE RIMELIGE ANMODNINGER OM ADGANG TIL SAMTRAFIK .....	18
7.5.1	<i>Regelgrundlag</i> .....	18
7.5.2	<i>Indhold af adgangsforsigtelsen</i> .....	19
7.5.3	<i>Forholdsmæssighed i forbindelse med konkrete anmodninger om produktet, omfattet af adgangsforsigtelsen</i> .....	20
7.5.4	<i>Begrundelse for pålæggelse af adgangsforsigtelse</i> .....	20
7.6	FORPLIGTELSE OM PRISKONTROL .....	22
7.6.1	<i>Regelgrundlag og prisfastsættelsesmetoder</i> .....	22
7.6.2	<i>Indhold af forsigtelsen om priskontrol</i> .....	24
7.6.3	<i>Begrundelse for forsigtelsen om priskontrol</i> .....	25
7.6.4	<i>Begrundelse for valg af konkret prisreguleringsmetode</i> .....	26
7.7	FORPLIGTELSE OM OMKOSTNINGSREGNSKAB .....	28
7.7.1	<i>Regelgrundlag</i> .....	28
7.7.2	<i>Indhold af forsigtelsen om omkostningsregnskab</i> .....	28
7.7.3	<i>Begrundelse for pålæggelse af forsigtelse om omkostningsregnskab</i> .....	29
7.8	FORPLIGTELSE OM IKKE-DISKRIMINATION .....	31
7.8.1	<i>Regelgrundlag</i> .....	31
7.8.2	<i>Indhold af forsigtelsen om ikke-diskrimination</i> .....	31
7.8.3	<i>Begrundelse for at pålægge en forsigtelse om ikke-diskrimination</i> .....	32
7.9	FORPLIGTELSE OM GENNEMSIGTIGHED .....	34
7.9.1	<i>Regelgrundlag</i> .....	34
7.9.2	<i>Indhold af forsigtelsen om gennemsigthed</i> .....	34
7.9.3	<i>Begrundelse for pålæggelse af forsigtelsen om gennemsigthed</i> .....	36

---

Til dette udkast til afgørelse hører følgende bilag:

Bilag 1 Markedsafgrænsning på engrosmarkedet for terminering af sms i individuelle mobilnet.

Bilag 2 Høringsnotat vedrørende markedsafgrænsning på engrosmarkedet for terminering af sms i individuelle mobilnet.

Bilag 3 Markedsanalyse om reel konkurrence og SMP på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet.

Bilag 4 Høringsnotat vedrørende markedsanalyserne om reel konkurrence og SMP på engrosmarkedet for terminering af sms i individuelle mobilnet.

# 1 Markedsafgørelse

I medfør af § 84 d, jf. § 51, stk. 1, i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, jf. lovbekendtgørelse nr. 780 af 28. juni 2007 med senere ændringer (teleloven), træffer IT- og Telestyrelsen følgende

## **AFGØRELSE:**

Med udgangspunkt i markedsanalysen af engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet af 1. juli 2010 udpeger IT- og Telestyrelsen hermed i medfør af telelovens § 84 d Telenor som udbyder med stærk markedsposition (SMP) på markedet. Telenor pålægges som følge heraf, i overensstemmelse med reglerne i telelovens § 51, følgende forpligtelser på markedet:

### Samtrafik

Forpligtelse til i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 1, jf. § 51 a, at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til samtrafik, som beskrevet i afsnit 7.5.

### Priskontrol

Forpligtelse til i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 5, jf. § 51 f, at opfylde krav om priskontrol, som beskrevet i afsnit 7.6.

### Omkostningsregnskab

Forpligtelse til i medfør af telelovens § 51 g, at anvende et omkostningsregnskab, som beskrevet i afsnit 7.7.

### Ikke-diskrimination

Forpligtelse til ikke-diskrimination i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 2, jf. § 51 b, som beskrevet i afsnit 7.8.

### Gennemsigtighed

Forpligtelse til gennemsigtighed i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 3 og 6, jf. § 51 d, som beskrevet i afsnit 7.9.

Denne afgørelse – og dermed de forpligtelser, som Telenor herved bliver pålagt – træder i kraft en måned efter datoen for endelig afgørelse.

IT- og Telestyrelsen meddeler Telenor, som den direkte forpligtede adressat, om nærværende afgørelse. For så vidt angår øvrige berørte parter, vil underretningen om afgørelsen i henhold til telelovens § 51, stk. 8, ske ved offentliggørelse på IT- og Telestyrelsens hjemmeside.

Afgørelsen retter sig mod Telenor, herunder dennes datterselskaber. Telenors koncern er således at betragte som en samlet juridisk og økonomisk enhed, jf. telelovens § 84 d, stk. 2, 3. pkt. Der er ved gennemførelsen af markedsundersøgelsen af engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet ikke fundet særlige omstændigheder af en sådan karakter, der kan begrunde en fravigelse fra udgangspunktet i henhold til telelovens § 84 d, stk. 2, 3. pkt. Nærværende afgørelse er derfor i henhold til telelovens § 84 d, stk. 2, 3. pkt., truffet over for Telenor.

---

Med venlig hilsen

Helle Bøjen Larsen  
Kontorchef

IT- og Telestyrelsen  
Holsteinsgade 63  
2100 København Ø

## 2 Klagevejledning

IT- og Telestyrelsens afgørelse kan påklages til Teleklagenævnet, Bredgade 43, 1260 København K, tlf.: 33 92 97 00, e-mail: sttpost@vtu.dk.

En klage skal være Teleklagenævnet i hænde senest fire uger efter, at IT- og Telestyrelsen har truffet afgørelse i sagen.

Opmærksomheden henledes på, at der i medfør af § 3, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 569 af 18. juni 2004 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.

## 3 Introduktion

### 3.1 Baggrund og hjemmel for afgørelsen

Det følger af telelovens § 84 a, at IT- og Telestyrelsen med regelmæssige mellemrum skal gennemføre markedsundersøgelser. Formålet er at vurdere, om virksomhedernes markedsadfærd skal reguleres, så virksomhederne ikke udnytter en stærk markedsposition til at begrænse eller fordreje konkurrencen.

Telelovens regler om markedsundersøgelser er baseret på rammedirektivet<sup>1</sup>, adgangsdirektivet<sup>2</sup> og EU-Kommissionens henstilling<sup>3</sup> om relevante markeder.

I EU-Kommissionens 2007-henstilling om relevante produkt og tjenestemarkeder har Kommissionen udpeget syv detail- og engrosmarkeder, som kan blive genstand for en forhåndsregulering. Markederne er udpeget på baggrund af en vurdering af tre kumulative kriterier.

Det første kriterium er, at der på markederne kan konstateres svære, blivende hindringer for markedsadgang, uanset om det drejer sig om strukturelle, lovgivnings- eller reguleringsmæssige hindringer. Det andet kriterium er, at markedssituationen ikke tenderer mod reel konkurrence inden for den relevante tidshorisont. Det tredje kriterium er, at anvendelse af konkurrenceretten ikke alene kan imødegå markedskræfternes manglende selvregulering. Såfremt alle tre kriterier er opfyldt for et givent marked, skal der gennemføres en markedsundersøgelse.

I tilknytning til 2007-henstillingen har EU-Kommissionen offentliggjort en række bemærkninger til henstillingen<sup>4</sup> (herefter ”Explanatory Note”), hvorved Kommissionen bl.a. har tilkendegivet, at det – under forudsætning af, at der kan konstateres lignende markedsmæssige problemer, som på engrosmarkedet for terminering af taleopkald (marked 7) – er op til de nationale telemyndigheder at vurdere, om der er behov for at definere og notificere et selvstændigt marked for terminering af sms. I Explanatory Note anfører Kommissionen således følgende:

*”The market identified in this Recommendation is the same as the one identified in the initial Recommendation, i.e. voice call termination on individual mobile networks. To the extent that the exchange and termination of SMS are considered to result in similar market power problems, it is open to NRAs to consider defining and notifying an additional separate market for SMS.”*

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> EU-Kommissionens henstilling af 17. december 2007 om relevante produkt- og tjenestemarkeder inden for den elektroniske kommunikationssektor, som er underlagt forhåndsregulering i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. K(2007) 5406.

<sup>4</sup> 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 (Second edition) {(C(2007) 5406)}.

På baggrund af denne åbning fra EU-Kommissionens side omkring et eventuelt nationalt behov for at definere og notificere et selvstændigt marked for terminering af sms iværksatte IT- og Telestyrelsen primo 2009 en nærmere undersøgelse af det pågældende engrosmarked. For styrelsen var det som grundlag for at iværksætte markedsundersøgelsen en afgørende faktor, at markedet synes kendetegnet ved de samme strukturelle problemer som på engrosmarkedet for terminering af taleopkald. Dertil kom, at styrelsen havde konstateret, at omkostningerne ved at terminere en sms synes betydeligt lavere end mobilnetoperatørernes gældende engros-termineringspriser. Styrelsen havde i den forbindelse endvidere konstateret, at der er en asymmetri i trafikstrømmen mellem mobilnetoperatørerne, hvilket som konsekvens resulterer i, at visse operatører i modsætning til andre drager fordel af de gældende høje termineringspriser.

I forbindelse med en markedsundersøgelse skal IT- og Telestyrelsen analysere markedsforholdene på de produkt- og tjenestemarkeder, som er anført i henstillingen. Til brug for markedsundersøgelsen skal styrelsen ifølge telelovens § 84 b, stk. 1, afgrænse det relevante marked tilpasset danske forhold. Markedsafgrænsningen skal foretages under iagttagelse af EU-Kommissionens henstilling om relevante produkt- og tjenestemarkeder og Kommissionens retningslinjer for markedsanalyser og vurdering af stærk markedsposition<sup>5</sup>.

Såfremt IT- og Telestyrelsen udpeger markeder, der afviger fra EU-Kommissionens henstilling om relevante produkt- og tjenestemarkeder, skal styrelsen tilsvarende følge procedurer i overensstemmelse med regler fastsat i medfør af telelovens § 84 f, jf. § 84 b, stk. 2.

I forbindelse med IT- og Telestyrelsens udpegning af et nyt marked er den såkaldte tre-kriterie-test central for vurderingen af, om det pågældende marked dernæst er egnet til ex ante regulering.

Med udgangspunkt i markedsafgrænsningen skal IT- og Telestyrelsen analysere det pågældende marked. Hvis styrelsen på baggrund af analysen konstaterer, at der ikke er reel konkurrence på markedet, skal styrelsen udpege en udbyder af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester med stærk markedsposition (SMP). Denne udbyder skal pålægges en eller flere af de forpligtelser, der fremgår af telelovens §§ 51-51 g.

De forpligtelser, IT- og Telestyrelsen pålægger, skal efter reglerne i telelovens § 51, stk. 4 og 5, tage udgangspunkt i det konkrete konkurrenceproblem og være forholdsmæssige og berettigede under hensyn til formålene i telelovens § 1.

IT- og Telestyrelsen har gennemført en tre-kriterie-test i forbindelse med styrelsens analyse af engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet. Styrelsen har vurderet, at alle tre kriterier er opfyldt, og at engrosmarkedet således er egnet til ex ante regulering.

IT- og Telestyrelsen har ikke tidligere undersøgt engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet med henblik på en vurdering af konkurrencesituationen og behovet for regulering. Det betyder, at Telenor ikke indtil denne afgørelses ikrafttræden har været pålagt forpligtelser på engrosmarkedet for terminering af sms gennem en markedsafgørelse.

---

<sup>5</sup> EU-Kommissionens retningslinjer for markedsanalyse og beregning af stærk markedsposition i henhold til EU-rammebestemmelserne for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, 2002/c 165/03.

## 4 Konklusion fra markedsafgrænsningen

### 4.1 Baggrund

Til brug for markedsundersøgelserne skal IT- og Telestyrelsen ifølge telelovens § 84 b, stk. 1, afgrænse relevante markeder under hensyntagen til EU-Kommissionens seneste henstilling om relevante markeder samt Kommissionens retningslinjer tilpasset danske forhold.

Nedenfor gengives konklusionen fra IT- og Telestyrelsens markedsafgrænsning af engrosmarkedet for terminering af sms i individuelle mobilnet. IT- og Telestyrelsens fulde markedsafgrænsning og høringsnotat over markedsafgrænsningen findes i bilag 1 og 2.

### 4.2 Konklusion

I lighed med engrosmarkedet for terminering af taleopkald (marked 7) består engrosmarkedet for terminering af sms af en række separate individuelle markeder, hvor hver udbyder af terminering af sms – herunder Telenor – har sit eget termineringsmarked. De separate markeder for terminering af sms i individuelle mobilnet er engrosmarkeder. En udbyder på markedet ejer således enten sit eget mobilnet (Mobile Network Operator/MNO) eller er en såkaldt Mobile Virtual Network Operator (MVNO), som lejer sig ind på en MNO's mobilnet<sup>6</sup>. Kunderne på markedet er ”tvungne købere”, da der ikke findes alternative muligheder i forhold til at få termineret en sms hos en given slutbruger i et andet mobilnet.

Mobilnetoperatørerne TDC, Telenor, Telia, Hi3G og Barablu (sidstnævnte i karakter af en virtuel mobilnetoperatør), agerer både som udbydere og hinandens kunder på engrosmarkedet for terminering af sms i individuelle mobilnet. En udbyder på markedet sælger på engrosniveau terminering af sms i eget mobilnet til enten eget selskab eller til andre markedsaktører på markedet<sup>7</sup>. En kunde på engrosmarkedet for terminering af sms i individuelle mobilnet er et selskab, der internt og/eller eksternt aftager terminering af sms på engrosniveau med henblik på at videresælge produktet<sup>8</sup>. Markedet omfatter således både intern og ekstern afsætning.

Afgrænsningen af engrosmarkedet tager udgangspunkt i termineringsdelen af en sms sendt til en mobiltelefon eller til andet udstyr med sim-kort, der kan modtage sms via mobilnet. Dette udstyr er i GSM-standarden benævnt MS (mobile station)<sup>9</sup>. Termen mobiltelefon dækker alle typer af MS-udstyr. Markedet for terminering af sms i individuelle mobilnet omfatter alle transmissionsteknologier og standarder, der måtte anvendes, herunder GSM og UMTS.

Engrosmarkedet for terminering af sms i individuelle mobilnet omfatter ydelsen terminering af sms, uanset hvorfra sms'en originerer. For alle typer af sms gælder det, at de kun kan afleveres til den

---

<sup>6</sup> En MVNO anses ligeledes som udbyder på ét individuelt marked for terminering af sms i mobilnet, hvis denne selvstændigt indgår aftaler om udveksling af trafik og selvstændigt kan fastsætte termineringsprisen, jf. nærmere IT- og Telestyrelsens markedsafgrænsning.

<sup>7</sup> Med eget selskab menes også datter- eller søsterselskaber, hvori selskabet har bestemmende indflydelse.

<sup>8</sup> Engrosmarkedet for terminering af sms i individuelle mobilnet er kendetegnet ved, at engroskunderne på markedet selv tillige er udbydere af termineringsproduktet på engrosniveau. Markedsaktørerne på engrosmarkedet er således hinandens udbydere og kunder.

<sup>9</sup> Terminering af sms tager udgangspunkt i GSM standardens (GSM 03.40) betegnelse ”MS” som står for: A switched-on mobile station with a SIM module attached.

modtagende slutbruger af den mobilnetoperatør, som driver det mobilnet, den modtagende slutbruger anvender. Når den modtagende mobilnetoperatør skal aflevere en sms til sin slutbruger, skelnes der ifølge IT- og Telestyrelsens oplysninger således ikke imellem, hvilken type sms, der er tale om. Når den afsendende part har overdraget sin sms til den modtagende mobilnetoperatør, med henblik på at denne operatør terminerer sms'en, behandles de forskellige typer af sms'er således på præcis samme måde. IT- og Telestyrelsen sondrer således ikke i sin markedsafgrænsning imellem, om der f.eks. er tale om en standard- eller en push-sms, idet styrelsen helt generelt afgrænser markedet til at omfatte termineringsydelsen.

Transport af sms mellem to mobilnet foregår som dataoverførsel via SS7-signaleringsnettet. Afleveringen af trafikken sker i samtrafikpunktet typisk ved den modtagende mobilnetoperatørs MSC. Afgrænsningen af selve termineringsproduktet i forhold til det mellemcentrale net (engrosmarkedet for transporttjenester, tidligere marked 10) sker ved det ovennævnte samtrafikpunkt "set fra" det mellemcentrale net. I dette punkt kan der ske kobling af trafikken, og den modtagende mobilnetoperatør kan overtage den videre befordring af sms'en til slutbrugeren.

IT- og Telestyrelsen afgrænser engrosmarkedet for terminering af sms i individuelle mobilnet således, at det omfatter aflevering af en sms til en af de fem mobilnetoperatører med sigte på, at denne operatør terminerer – eller afleverer – den pågældende sms hos slutbrugeren.

Terminering af en sms i et mobilnet kan kun ske i den mobilnetoperatørs mobilnet, hvor slutbrugeren er oprettet som kunde. Termineringsydelsen omfatter som nævnt alle sms-typer sendt til mobiltelefonen eller andet udstyr med sim-kort, der kan modtage sms via mobilnet, uanset hvor sms'en kommer fra.

For så vidt angår den geografiske udstrækning af engrosmarkedet for terminering af sms i individuelle mobilnet har IT- og Telestyrelsen afgrænset markedet som det område, hvor termineringstjenesten udbydes og efterspørges, og hvor konkurrencevilkårene er ens eller tilstrækkelig ensartede til, at området kan adskilles fra nærtliggende geografiske områder, hvor konkurrencevilkårene er væsentligt anderledes.

IT- og Telestyrelsen konkluderer i sin markedsafgrænsning, at engrosmarkedet for terminering af sms i individuelle mobilnet svarer til nettenes geografiske udstrækning i Danmark, idet der ikke er mulighed for hverken udbuds- eller efterspørgselssubstitution i geografisk afgrænsede områder. Engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet er således afgrænset til Telenors mobilnet i Danmark.

IT- og Telestyrelsen finder, at ovenstående markedsafgrænsning er i overensstemmelse med rammedirektivet og EU-Kommissionens retningslinjer og henstilling samt konkurrenceretlige principper, herunder adgangen for nationale myndigheder til at tilpasse EU-Kommissionens overordnede markedsafgrænsninger i henstillingen til nationale forhold.

## 5 Konklusion fra markedsanalysen af konkurrencesituationen

### 5.1 Baggrund

I medfør af telelovens § 84 c analyserer IT- og Telestyrelsen de relevante markeder, der afgrænses efter bestemmelserne i § 84 b, med henblik på at vurdere, om der er reel konkurrence på de enkelte markeder.

Nedenfor gengives konklusionen fra IT- og Telestyrelsens analyse om reel konkurrence på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet. IT- og Telestyrelsens fulde markedsanalyse og høringsnotat over markedsanalysen findes i bilag 3 og 4.

### 5.2 Konklusion

På baggrund af analysen om reel konkurrence på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet kan IT- og Telestyrelsen konstatere, at der tegner sig et billede af et marked med en høj koncentration, adgangsbarrierer, flaskehalse og fravær af modstående købermagt.

IT- og Telestyrelsen konkluderer på den baggrund i sin markedsanalyse, at engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet er kendetegnet ved fravær af reel konkurrence.

Markedsafgrænsningen indebærer, at der pr. definition kun kan være én udbyder på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet. Telenor har således pr. definition en markedsandel på 100 pct. i sit terminerende mobilnet. Udover markedsandelen støtter også andre indikatorer op om vurdering af fravær af reel konkurrence på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet. Det drejer sig blandt andet om indikatorerne vedrørende adgangsbarrierer og flaskehalse, men også prissætningen for terminering af sms indikerer, at der ikke er reel konkurrence på markedet.

For så vidt angår termineringsprisen (dvs. den pris, det modtagende net opkræver for at modtage, håndtere og aflevere en sms til en slutbruger), indikerer prissætningen generelt, at der ikke er reel konkurrence på markedet. Prisen for standard-sms har siden 2002 ligget uændret på 20 øre pr. termineret sms. Prissætningen for push-sms er knap så statisk. I perioden fra 2006 til 2008 er der samlet set sket et prisfald på ca. 10 pct.

IT- og Telestyrelsen vurderer, at termineringsprisen generelt ikke afspejler det reelle omkostningsniveau – og at omkostningerne for terminering af sms'er generelt er faldende.

IT- og Telestyrelsen har i markedsanalysen også undersøgt, hvorledes Telenor står i forhold til sine engroskunders eventuelle købermagt. Styrelsen har således analyseret, om Telenors engroskunder har tilstrækkelig styrke til at gennemtvinge vilkår i en sådan grad, at det kunne afstedkomme en reel konkurrence på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet. Imidlertid har styrelsen i sin markedsundersøgelse ikke fundet indikation på, at dette er tilfældet. Det forhold, at termineringspriserne generelt gennem en lang periode har været uændrede peger bl.a. i retning af, at ingen af markedsaktørerne har været i stand til at presse modparten til at ændre prisen.

IT- og Telestyrelsen 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 sms i Telenors mobilnet.

## 6 Konklusion fra SMP-udpegningen

### 6.1 Baggrund

Idet IT- og Telestyrelsens markedsanalyse om reel konkurrence på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet viser, at der ikke er reel konkurrence på markedet, skal styrelsen ifølge telelovens § 84 d, stk. 1, udpege en eller flere virksomheder, der indtager en stærk markedsposition (SMP). Dette sker med henblik på at pålægge denne eller disse virksomheder en eller flere forpligtelser efter telelovens §§ 51 og 76 a.

Nedenfor gengives konklusionen fra IT- og Telestyrelsens analyse om SMP på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet. IT- og Telestyrelsens fulde SMP-analyse og høringsnotat over SMP-analysen findes i bilag 3 og 4.

### 6.2 Konklusion

IT- og Telestyrelsen konkluderer på baggrund af resultaterne fra markeds- og SMP-analysen, at Telenor har SMP på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet.

Telenor er under henvisning til IT- og Telestyrelsens markedsafgrænsning den eneste udbyder af terminering af sms i Telenors mobilnet og har således pr. definition en markedsandel på 100 pct. Dette er en indikator, der taler for, at Telenor har SMP.

Som det fremgår af IT- og Telestyrelsens konklusion om reel konkurrence, er engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet præget af blivende adgangsbarrierer, idet andre og evt. nye mobilnetoperatører pr. definition er udelukkede fra at udbyde terminering af sms på markedet. Derudover viser analysen, at der tillige er tale om en flaskehalssituation, idet en engroskunde, der ønsker at få termineret en sms til en slutbruger i Telenors mobilnet reelt kun har mulighed for at aftage termineringsproduktet hos Telenor. Såvel adgangsbarriererne som flaskehalssituationen understøtter konklusionen om, at Telenor har SMP på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet.

Indikatoren vedrørende prisfastsættelse peger tillige i retning af konklusionen om, at Telenor har SMP på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet. Termineringspriserne har generelt i længere tid været uændrede på et niveau, som ligger betydeligt over de omkostninger, der efter IT- og Telestyrelsens oplysninger er forbundet med at producere ydelsen terminering af sms i Telenors mobilnet.

Derudover konkluderer IT- og Telestyrelsen i analysen vedrørende købermagt, at Telenor ikke er udsat for en betydelig grad af modstående købermagt. Dette indikerer også, at Telenor har SMP på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet.

På baggrund heraf er det IT- og Telestyrelsens samlede konklusion, at der ikke på nuværende tidspunkt er – og ikke inden for markedsundersøgelsens tidshorison vil være – reel konkurrence på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet, og at Telenor har SMP på dette marked.

## 7 Forpligtelser

### 7.1 Indledning

Analysen af engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet, jf. telelovens § 84 c, har vist, at der ikke er reel konkurrence på markedet. IT- og Telestyrelsen har på baggrund af analysen konkluderet, at Telenor har SMP på markedet, og styrelsen skal derfor træffe afgørelse og pålægge Telenor en eller flere af de i lovens §§ 51-51 g nævnte forpligtelser, jf. telelovens § 84 d.

### 7.2 Regelgrundlag

#### 7.2.1 Formål

Formålet med reguleringen af telemarkedet ved pålæg af forpligtelser er at fremme etableringen af et velfungerende konkurrencebaseret marked. Dette fremgår af rammedirektivets artikel 8, der er implementeret i telelovens § 1.

Af telelovens § 1, stk. 1, nr. 1, fremgår det, at et velfungerende marked skal give slutbrugerne mulighed for:

- frit at kunne vælge udbyder
- at kunne kommunikere med andre slutbrugere uanset udbyder
- at få adgang til alle udbydere af informations- og indholdstjenester
- frit at kunne sammensætte forbrug af net og tjenester, uanset at de leveres af forskellige udbydere
- at kunne medtage abonnentnumre ved skift mellem udbydere

For at realisere de overordnede mål i telelovens § 1, stk. 1, opstilles der i lovens § 1, stk. 3, følgende yderligere formål for reguleringen af samtrafikken:

- Sikring af udbyderes reelle og ikke-diskriminerende muligheder for at indgå aftaler om samtrafik
- Sikring af muligheder for nummerportering
- Gennem prisregulering at sikre, at utilstrækkelig konkurrence ikke lader en udbyder opretholde unaturligt høje priser eller opretholde en prisklemme til skade for forbrugerne
- At sikre, at SMP udbydere kan opnå reel konkurrencemargin på alle områder, hvor det er muligt
- At sikre, at priserne ikke belastes af utidssvarende teknik eller fejlinvesteringer
- At understøtte innovations- og infrastrukturprægede investeringer, der understøtter en optimal infrastrukturudvikling
- At fremme kapacitetsorienterede investeringer for at dække fremtidigt behov
- At sikre en afbalanceret konkurrence mellem tjeneste- og infrastrukturudbydere, der ikke hæmmer nødvendige infrastrukturinvesteringer

Af telelovens § 51 fremgår det, at IT- og Telestyrelsen skal pålægge udbydere med en stærk markedsposition, jf. § 84 d, en eller flere forpligtelser som nævnt i stk. 3, jf. dog § 76 a. I § 51, stk. 4 og 5, opstilles en række hensyn og afvejsninger, der skal indgå i udformningen af forpligtelserne. De pålagte forpligtelser skal ifølge § 51, stk. 4, tage udgangspunkt i det konkrete problem og være forholdsmæssige og berettigede under hensyntagen til formålene i telelovens § 1.

Forholdsmæssigheden over for en udbyder, der bliver pålagt forpligtelser, betyder, jf. § 51, stk. 5, at IT- og Telestyrelsen bl.a. skal tage hensyn til, om det er praktisk muligt at tilbyde den foreslåede samtrafik i betragtning af den forhåndenværende kapacitet. Der henvises til afsnit 7.4 for det nærmere indhold af denne forholdsmæssighedsvurdering.

Ved fastsættelsen af forpligtelserne skal der endvidere, jf. § 51, stk. 6, tages hensyn til, om det i lyset af den igangværende markedsudvikling er teknisk og økonomisk levedygtigt at bruge eller installere konkurrerende faciliteter under hensyntagen til karakteren og typen af de involverede samtrafikordninger. Ligeledes skal der tages hensyn til behovet for at sikre den frie konkurrence på længere sigt og til udbuddet af paneuropæiske tjenester.

De pålagte forpligtelser i nærværende afgørelse har overordnet set til formål at imødegå konkurrenceproblemerne på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet. Forpligtelserne skal dermed bidrage til at sikre slutbrugerne de i telelovens § 1, stk. 1, nr. 1, angivne muligheder samt tilskynde, at der foretages effektive investeringer i infrastruktur, at innovationen støttes og en effektiv udnyttelse af de elektroniske kommunikationsnet og -tjenester sikres.

### **7.2.2 Mulige forpligtelser**

Følgende forpligtelser kan ifølge telelovens §§ 51-51 g pålægges en udbyder med en stærk markedsposition:

- Forpligtelse til at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til samtrafik
- Forpligtelse om ikke-diskrimination
- Forpligtelse til at udfærdige standardtilbud
- Forpligtelse om gennemsigtighed i forbindelse med samtrafik, herunder pligt til at varsle nye kommende produkter og ændringer i eksisterende produkter
- Forpligtelse til at foretage regnskabsmæssig opsplitting
- Forpligtelse om priskontrol
- Forpligtelse til at udfærdige omkostningsregnskab

Bestemmelsernes angivelse af forpligtelser er som udgangspunkt udtømmende, hvorved forstås, at der ikke kan pålægges teleudbydere med en stærk markedsposition andre forpligtelser end de anførte. Dog findes der i telelovens § 76 a en adgang til i særlige tilfælde og efter forudgående drøftelse med EU-Kommissionen at pålægge udbydere med en stærk markedsposition andre forpligtelser end de i §§ 51-51 g anførte.

Den nærmere udformning af den enkelte forpligtelse skal tilpasses således, at den rettes specifikt og proportionalt mod løsning af de(t) konstaterede konkurrenceproblem(er). Omfanget af forpligtelserne skal således gradueres og tilpasses det konkrete problem.

### **7.3 Konkurrenceproblemer på markedet**

I afsnit 5.2 gengives IT- og Telestyrelsens konklusion fra markedsanalysen og dermed også de konkurrenceproblemer på markedet, som forpligtelserne, der pålægges med nærværende afgørelse, skal imødegå. Overordnet er de konkurrencemæssige problemer på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet kendetegnet ved:

- Høj markedsconcentration
- Uoverstigelige adgangsbarrierer
- Flaskehalse
- Ingen væsentlig modstående købermagt
- Ingen priskonkurrence

Med henblik på at imødegå de konstaterede konkurrenceproblemer og Telenors stærke position på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet, pålægges Telenor en række forpligtelser. Det nærmere indhold af de enkelte forpligtelser er beskrevet nedenfor i afsnittene 7.5 til 7.9.

#### **7.4 Proportionalitetshensyn i forbindelse med pålæggelse af forpligtelser**

IT- og Telestyrelsen har ifølge telelovens §§ 51-51 g mulighed for at afhjælpe konkurrenceproblemerne på et marked ved at pålægge en udbyder med en stærk markedsposition, hér Telenor, en eller flere forpligtelser, som beskrevet i telelovens § 51, stk. 3.

Det følger af forarbejderne til telelovens § 51, stk. 4<sup>10</sup>, at de forpligtelser, som IT- og Telestyrelsen pålægger en part, skal tilpasses de særlige omstændigheder på det relevante marked, ligesom de skal adressere de konkurrencemæssige problemer, som er konstateret i forbindelse med en markedsanalyse på det relevante marked.

Ifølge principperne i telelovens § 51, stk. 4-5, skal der i vurderingen af de pålagte forpligtelsers forholdsmæssighed (proportionalitetsvurderingen) således bl.a. tages hensyn til, om det er praktisk muligt for SMP-udbyderen at opfylde den enkelte forpligtelse. I vurderingen heraf skal IT- og Telestyrelsen bl.a. inddrage SMP-udbyderens eksisterende kapacitet og omfanget af startinvesteringer, som SMP-udbyderen skal foretage, set i forhold til de økonomiske risici, der måtte være forbundet hermed, herunder hensynet til eventuelle ophavsrettigheder.

IT- og Telestyrelsen har fundet grundlag for at pålægge følgende forpligtelser over for Telenor på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet:

- Forpligtelse om adgang til samtrafik (afsnit 7.5)
- Forpligtelse om priskontrol (afsnit 7.6)
- Forpligtelse om omkostningsregnskab (afsnit 7.7)
- Forpligtelse om ikke-diskrimination (afsnit 7.8)
- Forpligtelse om gennemsigtighed (afsnit 7.9)

IT- og Telestyrelsen har i overensstemmelse med telelovens § 51, stk. 4 og 5, vurderet, at de pålagte forpligtelser ikke er mere vidtgående, end konkurrenceproblemerne på markedet tilsiger.

---

<sup>10</sup> Lovforslag nr. L 143, fremsat den 29. januar 2003.

IT- og Telestyrelsen har således vurderet, at de pålagte forpligtelser såvel enkeltvist som samlet set er proportionale i forhold til de konstaterede konkurrenceproblemer på markedet, herunder at forpligtelserne ikke er mere indgribende, end de formål som forpligtelserne skal fremme<sup>11</sup>.

IT- og Telestyrelsens begrundelser for at pålægge Telenor de enkelte forpligtelser er nærmere beskrevet i afsnittene 7.5 til 7.9. Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at de pågældende forpligtelser er tilstrækkelige til at imødegå de konstaterede konkurrenceproblemer på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet.

Det er ud fra en proportionalitetsbetragtning IT- og Telestyrelsens vurdering, at det ikke på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet er nødvendigt tillige at pålægge Telenor en forpligtelse til at foretage regnskabsmæssig opsplitting, idet denne forpligtelse synes at være mere indgribende, end de konkrete konkurrenceproblemer på markedet på nuværende tidspunkt tilsiger.

For så vidt angår forpligtelsen om at udarbejde standardtilbud, har IT- og Telestyrelsen tillige vurderet, at det ikke vil være nødvendigt at pålægge denne forpligtelse over for Telenor.

Det overordnede formål med standardtilbudsforpligtelsen er at sikre transparens i de vilkår og priser, som mobilnetoperatørerne tilbyder i forbindelse med samtrafik og dermed at sikre, at engroskunderne på markedet kan gøre sig bekendt med alle aftalevilkår på en nem og overskuelig måde. En standardtilbudsforpligtelse kan være med til at lette aftaleindgåelsen af samtrafikaftaler, ligesom forpligtelsen kan understøtte de øvrige pålagte forpligtelser.

Markedsafgrænsningen viser, at markedsaktørerne på det omhandlede engrosmarked agerer som både udbydere og kunder af sms-terminering. IT- og Telestyrelsen vurderer på den baggrund, at der består en gensidig og stærk interesse i, at markedet – herunder aftaleindgåelsen – fungerer, og at aftalevilkårene som følge af de individuelle engrosmarkeders beskaffenhed indebærer en vis grad af gensidighed i aftaleindgåelsen. Set i det lys, bidrager en forpligtelse til at udarbejde standardtilbud ikke væsentlig til at øge gennemsigtigheden på de individuelle markeder.

En standardtilbudsforpligtelse synes på den baggrund ikke konkret at være nødvendig for at sikre transparens i vilkår og priser. Dertil kommer, at de pågældende markedsaktører fortsat er forpligtede til med reel hensigt at forhandle samtrafikaftaler med andre udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester og under opfyldelse af de med nærværende markedsafgørelse pålagte forpligtelser.

---

<sup>11</sup> 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.

Af Kommissionens Explanatory Note<sup>12</sup>, som knytter sig til Kommissionens henstilling om relevante markeder, nævnes muligheden for, at der inden for et geografisk afgrænset marked kan foretages en differentiering af, hvilke forpligtelser der pålægges inden for dette område. IT- og Telestyrelsen har i forbindelse med vurderingen af den samlede proportionalitet vurderet, at de forpligtelser, som Telenor pålægges i nærværende afgørelse, gælder nationalt, hvilket blandt andet begrundes i, at markedsafgrænsningen af 1. juli 2010 definerer det relevante geografiske marked som nationalt.

IT- og Telestyrelsen finder ikke, at der foreligger omstændigheder, der kan begrunde en geografisk differentiering af forpligtelserne, idet gennemgangen af konkurrenceforholdene i forbindelse med den geografiske afgrænsning af markedet ikke antyder, at der er væsentlige geografiske forskelle i konkurrencesituationen.

Samlet set er det på baggrund af ovenstående IT- og Telestyrelsens vurdering, at de forpligtelser, som Telenor herved pålægges, og som er beskrevet nærmere nedenfor, er proportionale og målrettede til at kompensere for de konstaterede konkurrenceproblemer på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet.

---

<sup>12</sup> Explanatory Note accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets SEC(2007)1483

## 7.5 Forpligtelse til at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til samtrafik

### 7.5.1 Regelgrundlag

IT- og Telestyrelsen kan i medfør af telelovens § 51 stk. 3, nr. 1, pålægge en SMP-udbyder en forpligtelse om at imødekomme alle rimelige anmodninger om samtrafik jf. § 51 a. Indholdet af forpligtelsen til at give adgang til samtrafik (i det følgende benævnt adgangsforpligtelsen), er nærmere beskrevet i telelovens § 51 a, der har følgende ordlyd:

*”§ 51 a. Ved forpligtelse til at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til samtrafik, jf. § 51, stk. 3, nr. 1, forstås, at parter skal*

- 1) tilbyde adgang til et eller flere samtrafikprodukter som nævnt i § 40, stk. 2 og 3,*
- 2) forhandle med reel hensigt med virksomheder, der anmoder om samtrafik,*
- 3) opretholde adgang til faciliteter, som der tidligere er givet adgang til.*

*Stk. 2. Parter, som i medfør af § 51, stk. 3, nr. 1, skal imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til samtrafik for de i § 40, stk. 2, nr. 1, eller § 40, stk. 3, nævnte produkter, skal som udgangspunkt give den, der anmoder om samtrafik, adgang hertil på alle geografiske positioner, hvor det er praktisk muligt at etablere adgang hertil i den pågældende parts net, herunder til alle delelementer i dette net eller lokaliteter i tilknytning til dette, som den anmodende part fremsætter ønske om at få adgang til at udveksle trafik med, jf. § 40, stk. 3, til at leje infrastrukturkapacitet i, jf. § 40, stk. 2, nr. 1, eller til at placere centraler og andet udstyr i, jf. § 40, stk. 2, nr. 3.*

*Stk. 3. Hvis det ikke er praktisk muligt at indgå en aftale om samhusning, jf. § 40, stk. 2, nr. 3, på en eller flere geografiske positioner, og hvis den udbyder, der anmoder om indgåelse af aftalen om samtrafik, ikke har en stærk markedsposition på det pågældende marked, påhviler det parter, der i medfør af § 51, stk. 3, nr. 1, er pålagt en forpligtelse til at imødekomme sådanne anmodninger, omkostningsfrit at stille den nødvendige transmissionskapacitet til rådighed frem til de lokaliteter, der ønskes adgang til. Forpligtelsen til at sikre den nødvendige transmissionskapacitet er begrænset til en afstand, der svarer til afstanden mellem de bygninger, centraludstyr m.v., der ønskes adgang til, og nærmeste anden tilsvarende adgangsmulighed.”*

Bestemmelsen i telelovens § 51 a danner rammerne for udformningen af adgangsforpligtelsen, der ud fra de konkrete forhold, der gælder på markedet, pålægges SMP-udbyderen med henblik på at imødegå de konstaterede markedsproblemer.

Det fremgår af telelovens § 40, stk. 2, nr. 3, at samhusning er et samtrafikprodukt, der kan omfattes af forpligtelsen i telelovens § 51 a. Af § 40, stk. 2, nr. 3, fremgår, at:

*”Stk. 2. Adgang til eller tilrådighedsstillelse af faciliteter eller tjenester, jf. stk. 1, nr. 1, omfatter bl.a. adgang til*

*(...)*

*3) fysisk infrastruktur, herunder samhusning eller andre former for fælles brug af faciliteter, herunder f.eks. fælles brug af bygninger og kabelkanaler, adgang til intern kabling med andre udbydere og anden anvendelse af samhusningslokaliteten, der understøtter den samhusningsberettigedes aktiviteter på markedet (...).”*

## 7.5.2 Indhold af adgangsforsigtelsen

Telenor pålægges en forsigtelse til at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til samtrafikproduktet ”aflevering af sms med henblik på terminering i Telenors mobilnet”.

Adgangsforsigtelsen sikrer overordnet set – på vilkår og betingelser, der er i overensstemmelse med den pålagte forsigtelse – adgang til den omfattede produktionsressource for alle udbydere, der ifølge telelovens § 42 har adgang til at anmode om samtrafik. De udbydere, der kan kræve adgang, er ”... udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller –tjenester”<sup>13</sup>.

Adgangsforsigtelsen indebærer, at Telenor skal give adgang til samtrafik på alle geografiske positioner, hvor det er praktisk muligt at etablere adgangen i Telenors mobilnet, herunder til alle delelementer i nettet eller til lokaliteter i tilknytning til nettet, som den anmodende udbyder/markedsaktør fremsætter ønske om at få adgang til med henblik på udveksling af trafik, jf. telelovens § 40, stk. 3, nr. 2.

Telenor skal, jf. telelovens § 40, stk. 1, nr. 1, give adgang til faciliteter eller tjenester eller stille disse til rådighed. Dette omfatter ud over adgangen til at aflevere sms med henblik på terminering i Telenors mobilnet også adgang til bl.a.:

- Sammenkobling af netelementer og tilhørende faciliteter, der gør adgangen til at terminere sms i Telenors mobilnet reel.
- Relevante softwaresystemer.<sup>14</sup>
- Fri adgang til tjenester, herunder tekniske grænseflader, protokoller eller andre nøgleteknologier, som er afgørende for interoperabiliteten af tjenesterne. Ved fri adgang forstås, at disse tjenester følger med som led i den indgåede samtrafikaftale og derfor ikke skal prissættes særskilt.

Herudover skal Telenor:

- Forhandle med reel hensigt med virksomheder, der anmoder om samtrafik, jf. telelovens § 51 a, stk. 1, nr. 2.
- Opretholde adgang til faciliteter, der vedrører samtrafikproduktet ”aflevering af sms med henblik på terminering i Telenors mobilnet” i det omfang, der tidligere er givet adgang hertil i eksisterende samtrafikaftaler på tidspunktet, hvor nærværende afgørelse træffes, jf. telelovens § 51 a, stk. 1, nr. 3.
- Sikre, at opfyldelsen af adgangsforsigtelsen sker redeligt, rimeligt og rettidigt. Telenor må således navnlig ikke i administrationen af adgangsforsigtelsen indføre procedurer, kriterier, krav, definitioner eller noget andet tiltag, der er egnet til at forsinke, begrænse eller udelukke opfyldelsen af adgangsforsigtelsen, medmindre dette er sagligt begrundet i beskyttelsesværdige hensyn. Kravet om redelighed, rimelighed og rettidighed omfatter i den forbindelse også, at Telenor ikke gennem selskabets definition af netelementer,

---

<sup>13</sup> Ved udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller –tjenester forstås, jf. telelovens § 5, stk. 2, parter, som nævnt i stk. 1, der udbyder net eller tjenester, som stilles til rådighed for en ikke på forhånd afgrænset kreds af slutbrugere eller udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller –tjenester.

<sup>14</sup> Hermed forstås systemer, som er nødvendige for at sikre adgangen. Der kan f.eks. være tale om vedligeholdelsessystemer, fejlretningssystemer eller bestillingssystemer.

begreber m.v., må unddrage sig at opfylde forpligtelsen om at give adgang til terminering af sms i Telenors mobilnet.

Under henvisning til IT- og Telestyrelsens markedsafgrænsning af 1. juli 2010 omfatter markedet – og dermed også forpligtelsen til at give adgang – terminering af sms i individuelle mobilnet i Danmark på engrosniveau. Dette gælder, uanset hvorfra sms'en originerer.

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 der anvendes til produktionen af terminering af sms i Telenors mobilnet. I overensstemmelse med dette princip omfatter denne afgørelse således terminering af sms i alle typer net, der opererer på eksisterende (GSM og UMTS) og eventuelle fremtidige teknologier.

### **7.5.3 Forholdsmæssighed i forbindelse med konkrete anmodninger om produktet, omfattet af adgangsforsigtelsen**

En konkret anmodning fra en anden udbyder af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller – tjenester (her også kaldet markedsaktør) om indgåelse eller ændring af en samtrafikaftale med Telenor skal alene imødekommes af Telenor i det omfang, anmodningen er forholdsmæssig og berettiget, jf. princippet i telelovens § 65.

I vurderingen af denne forholdsmæssighed og berettigelse finder samme proportionalitetshensyn anvendelse som i forbindelse med IT- og Telestyrelsens pålæggelse af individuelle forpligtelser, jf. principperne i telelovens § 51, stk. 4-5, jf. afsnit 7.4.

Vurderingen af forholdsmæssigheden sker således i forbindelse med såvel pålæggelsen af forpligtelsen som den efterfølgende udmøntning i praksis. IT- og Telestyrelsen foregriber på den måde ikke ved formuleringen af selve forpligtelsen alle de særlige forhold, der eventuelt vil skulle tages stilling til i forbindelse med en efterfølgende anmodning om indgåelse eller ændring af samtrafikaftaler.

I forbindelse med en konkret anmodning om indgåelse eller ændring af en samtrafikaftale skal der, jf. princippet i telelovens § 65, bl.a. tages hensyn til, om det er praktisk muligt for SMP-udbyderen at opfylde den enkelte forpligtelse i betragtning af den pågældende udbyders eksisterende kapacitet, og i forhold til hvor omfattende startinvesteringer SMP-udbyderen skal foretage. Startinvesteringernes omfang skal i den forbindelse ses i forhold til de økonomiske risici, der måtte være forbundet med investeringerne, herunder hensynet til eventuelle ophavsrettigheder.

### **7.5.4 Begrundelse for pålæggelse af adgangsforsigtelse**

Adgangen til at få termineret sms hos en mobilnetoperatør, herunder Telenor, er essentiel for mobilnetoperatørernes indbyrdes konkurrenceevne. Slutbrugeren hos en mobilnetoperatør forventer at kunne sms'e eller få afleveret sms til andre slutbrugere, uanset hvor disse har deres abonnementsforhold. Samtrafik med Telenor er således en forudsætning for, at andre markedsaktører (dvs. en af de øvrige mobilnetoperatører) kan tilbyde egne slutbrugere at kunne sende sms'er til slutbrugere i Telenors mobilnet, og dermed i sidste ende en forudsætning for slutbrugers nytteværdi af et abonnementsforhold i et selskab. Såfremt denne nytteværdi ikke eller kun i begrænset omfang eksisterer, vil det i yderste konsekvens medføre færre markedsaktører på sms-termineringsmarkedet, hvilket vil være i modstrid med telelovens grundlæggende formål om at

fremme etableringen af et velfungerende konkurrencebaseret marked, som giver slutbrugerne mulighed for at vælge mellem flere mobilnetoperatører og for frit at kunne kommunikere med andre slutbrugere, uanset disses abonnementsforhold. En adgangsforpligtelse er således vigtig for målsætningen om at imødegå de konstaterede konkurrenceproblemer, jf. IT- og Telestyrelsens markedsanalyse af 1. juli 2010 på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet.

Ifølge markedsafgrænsningen af engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet er markedet kendetegnet ved, at det alene er Telenor, som kan aflevere en sms til en abonnent, der er tilknyttet Telenors mobilnet. Markedet er med andre ord præget af uoverstigelige adgangsbarrierer, hvor der ikke eksisterer nogen potentiel konkurrence fra andre eller nye mobilnetoperatører på markedet. Det forhold, at Telenor er eneudbyder på eget sms-termineringsmarked, og at Telenor såvel nu som fremadrettet vil råde over denne flaskehalsressource, behøver imidlertid ikke nødvendigvis i sig selv at betyde, at der ingen konkurrence er på markedet. Imidlertid viser IT- og Telestyrelsens markedsundersøgelse, at der også er andre indikatorer, der peger på, at der ikke eksisterer en reel konkurrence på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet. Det drejer sig bl.a. om indikatoren om modstående købermagt; det vil sige hvorledes Telenor står i forhold til sine engroskunders eventuelle købermagt. Derudover indikerer tillige prissætningen for terminering af sms, jf. IT- og Telestyrelsens markedsundersøgelse, at der ikke er en reel konkurrence på markedet.

Såfremt IT- og Telestyrelsen ikke pålægger Telenor en forpligtelse til at terminere andre mobilnetoperatørers sms'er i Telenors mobilnet, vil der være en risiko for, at disse mobilnetoperatører nægtes adgang til at terminere sms til Telenors mobilnet.

Forpligtelsen om, at Telenor skal give adgang til, at andre mobilnetoperatører skal kunne aflevere sms'er med henblik på terminering i Telenors mobilnet, er efter IT- og Telestyrelsens vurdering ikke mere vidtgående, end de aktuelle konkurrenceproblemer på markedet tilsiger. Ved at pålægge en forpligtelse til at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til at aflevere sms med henblik på terminering i Telenors mobilnet, tages der netop udgangspunkt i de konstaterede konkurrenceproblemer, og derved sikres adgangen til det omhandlede samtrafikprodukt for alle de markedsaktører, der ifølge telelovens § 42 har adgang til at anmode om samtrafik.

IT- og Telestyrelsen finder på den baggrund, at en forpligtelse over for Telenor til at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til at aflevere sms med henblik på terminering i Telenors mobilnet som beskrevet i afsnit 7.5.2 og 7.5.3 er såvel forholdsmæssig som berettiget under hensyn til formålene med telelovgivningen.

## 7.6 Forpligtelse om priskontrol

### 7.6.1 Regelgrundlag og prisfastsættelsesmetoder

IT- og Telestyrelsen kan i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 5, pålægge en SMP-udbyder en forpligtelse om priskontrol, jf. telelovens § 51 f. Forpligtelsen om priskontrol er nærmere beskrevet i telelovens § 51 f, der har følgende ordlyd:

*§ 51 f. Ved forpligtelse vedrørende priskontrol, jf. § 51, stk. 3, nr. 5, forstås, at parter skal opfylde krav om omkostningsrelaterede priser i forbindelse med udbud af bestemte former for samtrafik.*

*Stk. 2. Forpligtelse som nævnt i stk. 1 kan pålægges, såfremt en markedsanalyse viser, at en udbyder som følge af utilstrækkelig konkurrence vil kunne opretholde sine priser på et unaturligt højt niveau eller iværksætte eller opretholde en prisbremse til skade for slutbrugerne, eller såfremt en part er omfattet af en afgørelse efter § 44.*

*Stk. 3. IT- og Telestyrelsen skal ved opstilling af krav, jf. stk. 1, tage hensyn til partens investeringer og lade parten få en rimelig forrentning af den relevante investerede kapital under hensyn til de risici, der er forbundet hermed.*

*Stk. 4. Når IT- og Telestyrelsen pålægger en forpligtelse som nævnt i stk. 1, skal IT- og Telestyrelsen sikre, at alle mekanismer til omkostningsdækning eller metoder, der kan anvendes til fastlæggelse af priser, sigter mod at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence og øgede fordele for forbrugerne. I den forbindelse kan IT- og Telestyrelsen også tage hensyn til de priser, der kan opnås på tilsvarende markeder med konkurrence.*

*Stk. 5. IT- og Telestyrelsen vælger på baggrund af hensynene nævnt i stk. 4, hvilken prisfastsættelsesmetode der skal finde anvendelse på samtrafikprodukter omfattet af § 40, når parter pålægges en forpligtelse som nævnt i stk. 1. Følgende prisfastsættelsesmetoder kan finde anvendelse:*

- 1) Historiske omkostningers metode.*
- 2) Bedste praksis-metoderne.*
- 3) Slutbrugerprisen korrigeret for sparede omkostninger.*
- 4) Langsigtede gennemsnitlige differensomkostningers metode (LRAIC-metoden).*

Ved de i § 51 f, stk. 5, angivne metoder forstås:

- 1. Historiske omkostningers metode (HO-metoden).*  
Engrospriserne fastsættes på grundlag af udbyderens faktiske driftsomkostninger og historiske anskaffelsesværdier.
- 2. Bedste praksis-metoderne (BP-metoden).*  
Engrosprisen fastsættes til niveauet i én eller tre tilsvarende danske eller udenlandske aftaler om samtrafik.
- 3. Slutbrugerprisen korrigeret for sparede omkostninger (retail minus-metoden).*  
Prisen på et samtrafikprodukt kan maksimalt udgøre slutbrugerprisen fratrukket sparede omkostninger.

4. *Langsigtede gennemsnitlige differensomkostningers metode (LRAIC-metoden).*  
Prisen for et samtrafikprodukt kan maksimalt udgøre summen af omkostningerne ved, hvad det, set i et fremadrettet perspektiv, vil koste at producere det pågældende samtrafikprodukt<sup>15</sup>.

Bestemmelsen i telelovens § 51 f danner rammerne for udformningen af forpligtelsen om priskontrol, der ud fra de konkrete forhold, der gælder på markedet, pålægges SMP-udbyderen med henblik på at imødegå de konstaterede markedsproblemer.

Af bemærkningerne til telelovens § 51 f, stk. 5 og 6, jf. lovforslag nr. 143, som fremsat den 29. januar 2003, fremgår det, at udarbejdelsen af en LRAIC-model på et givent område<sup>16</sup> indebærer, at IT- og Telestyrelsen i de tilfælde, hvor forpligtelsen vedrørende priskontrol pålægges for det relevante marked, som udgangspunkt skal anvende den pågældende LRAIC-prisfastsættelsesmetode på dette marked, medmindre afgørende forhold taler for at anvende de øvrige prisfastsættelsesmetoder.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at IT- og Telestyrelsens vurdering af, hvorvidt LRAIC-prisfastsættelsesmetoden eller en af de øvrige prisfastsættelsesmetoder skal bringes i anvendelse, vil bero på udfaldet af de konkrete markedsundersøgelser og på en afvejning af de almindelige hensyn, der skal lægges til grund i forbindelse med pålæggelse af forpligtelser.

For så vidt angår LRAIC-metoden er de nærmere regler, jf. telelovens § 51 f, stk. 12 og 13, senest blevet ændret ved bekendtgørelse nr. 496 af 29. april 2010 om LRAIC-prisfastsættelsesmetoden (LRAIC-bekendtgørelsen), som trådte i kraft den 1. juni 2010.

En af de væsentligste ændringer i den ny LRAIC-bekendtgørelse består i, at det hidtidige krav<sup>17</sup> om, at der for mobilterminering beregnes en pris for hver af mobiludbyderne, hvorefter den højeste pris er blevet udmøntet som maksimalprisen for alle udbydere, er udgået.

Samtidig er der med den ny LRAIC-bekendtgørelse indført en bestemmelse i § 4, stk. 1, som fastslår, at IT- og Telestyrelsen nu skal udarbejde en omkostningsanalyse på baggrund af LRAIC-prisfastsættelsesmetoden, som tager udgangspunkt i det aktuelle samtrafikprodukt. Det vil sige, at beregningerne, som den ny bekendtgørelse er formuleret, ikke længere skal tage udgangspunkt i specifikke udbydere.

---

<sup>15</sup> LRAIC- prisfastsættelsesmetoden tager udgangspunkt i IT- og Telestyrelsens omkostningsanalyse af, hvad det set i et fremadrettet perspektiv koster at producere det aktuelle samtrafikprodukt (her terminering af sms) i en optimalt opbygget teleinfrastruktur i et effektivt drevet selskab. I analysen anvendes såvel nye som optimale teknologiske udstyrstyper og infrastrukturelementer.

<sup>16</sup> IT- og Telestyrelsen har senest den 30. oktober 2009 truffet prisafgørelser på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i henholdsvis TDC's, Telenors, Telias og Hi3G's mobilnet på grundlag af en revideret LRAIC-model omfattende omkostningsdata fra de nævnte selskaber. Modellen er konstrueret således, at den også kan anvendes til at beregne omkostningerne ved at terminere sms i individuelle mobilnet.

<sup>17</sup> Jf. § 2, stk. 4, og § 4, stk. 3, andet led, i bekendtgørelse nr. 1078 af 31. oktober 2006 om LRAIC-prisfastsættelsesmetoden.

Samlet set åbner den ny LRAIC-bekendtgørelse op for, at LRAIC-prisen nu kan baseres på andre forhold end omkostningerne hos udbyderen med de højeste omkostninger. Priserne kan således eksempelvis baseres på et gennemsnit af de enkelte udbyderes omkostninger forbundet med det aktuelle samtrafikprodukt. En anden mulighed er at basere priserne på omkostningerne for én optimal udbyder. Det vil sige en udbyder af en vis størrelse<sup>18</sup>, som driver en effektiv forretning baseret på nyt og optimalt udstyr.

Bestemmelserne i § 2 og § 4, stk. 1, i den nye LRAIC-bekendtgørelse har følgende ordlyd:

*§ 2. LRAIC-prisfastsættelsesmetoden skal tage udgangspunkt i en omkostningsanalyse af, hvad det set i et fremadrettet perspektiv vil koste at producere de pågældende produkter.*

*Stk. 2. Omkostningsanalysen skal beregne omkostningerne ved at tilvejebringe samtrafikprodukterne i en optimalt opbygget teleinfrastruktur, i et effektivt drevet selskab. Omkostninger, der skyldes ineffektivitet og forældede teknologiske løsninger, kan ikke indregnes. Der skal således i omkostningsanalysen anvendes nye og optimale teknologiske udstyrstyper og infrastrukturelementer.*

*§ 4. IT- og Telestyrelsen udarbejder en omkostningsanalyse, jf. § 2, for hver af de i § 3 nævnte samtrafikprodukter, hvor IT- og Telestyrelsen konkret i en markedsafgørelse har pålagt en forpligtelse om priskontrol efter LRAIC-prisfastsættelsesmetoden, jf. § 51, stk. 3, nr. 5, i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, eller forventer at pålægge en forpligtelse om priskontrol efter LRAIC-prisfastsættelsesmetoden, jf. kapitel 20 b i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet.*

Af LRAIC-bekendtgørelsens § 5, stk. 5, fremgår det, at IT- og Telestyrelsen kan beslutte, at der skal anvendes en overgangsordning for engrospriseres ikrafttræden.

## **7.6.2 Indhold af forpligtelsen om priskontrol**

Prisreguleringen af samtrafikproduktet terminering af sms i Telenors mobilnet skal ske ved langsigtede gennemsnitlige differensomkostningers metode (LRAIC).

Engrospriserne for terminering af sms i individuelle mobilnet skal være symmetriske og baseres på omkostningerne hos udbydere med eget mobilnet (MNO'erne).

Priser baseret på LRAIC-metoden omfatter de fremadrettede langsigtede differensomkostninger, der er forbundet med effektivt at levere de enkelte tjenester, herunder en rimelig forrentning af den investerede kapital.

---

<sup>18</sup> For at kunne vurdere, hvilken mindsteoperatorstørrelse, der kan betragtes som effektiv i omkostningsmodellen, og under hensyntagen til udviklingen i markedsandele i en række EU-medlemsstater, anbefaler Kommissionen i bilaget til henstillingen, at markedsandelen fastsættes til 20 %. Kommissionen har begrundet med, at det kan forventes, at en mobiloperatør, som træder ind på markedet, vil forsøge at maksimere effektiviteten og indtægterne og således blive i stand til at opnå en markedsandel på 20 %. Hvis en national tilsynsmyndighed kan dokumentere, at markedsforholdene i en medlemsstat vil indebære en anden mindstestørrelse for effektiv drift, vil den kunne anvende en anden fremgangsmåde.

Prisen for terminering af sms i Telenors mobilnet bliver fastlagt i IT- og Telestyrelsens afgørelser om maksimale priser. I disse afgørelser vil der blive taget stilling til, hvorledes priserne opgøres, herunder om priserne skal baseres på enten udbyderen med de højeste omkostninger, de gennemsnitlige omkostninger eller én teoretisk udbyders omkostninger.

Prisafgørelserne er baseret på den til enhver tid gældende bekendtgørelse<sup>19</sup> om LRAIC-prisfastsættelsesmetoden, hvori de nærmere regler for styrelsens fastsættelse af maksimale priser efter LRAIC-metoden fremgår.

De nærmere bestemmelser angående tidspunkter for prisafgørelserne, opdateringer af priser og opdatering af LRAIC-modellen fremgår af LRAIC-bekendtgørelsen.

Såfremt Telenor måtte ønske at opdele en ydelse, der er omfattet af IT- og Telestyrelsens årlige maksimalpris-afgørelse, i flere elementer (eksempelvis tidspunktafhængige priser), skal Telenor i forbindelse med opdelingen varsle styrelsen herom. Varslingen skal indeholde en begrundelse samt en talmæssig dokumentation for, at den gennemsnitlige pris efter opdelingen fortsat maksimalt svarer til den pris, som styrelsen har fastsat. Varslingen skal være styrelsen i hænde senest 30 dage før, prisændringen træder i kraft.

For så vidt angår gebyrer m.v. for ydelser, der leveres i forbindelse med terminering i Telenors mobilnet, og som ikke er omfattet af IT- og Telestyrelsens afgørelse om fastsættelse af priser efter LRAIC-prisfastsættelsesmetoden, skal historiske omkostningers metode finde anvendelse.

### **7.6.3 Begrundelse for forpligtelsen om priskontrol**

IT- og Telestyrelsen konkluderer i sin markedsanalyse, at der er fravær af reel konkurrence på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet. Dette skyldes bl.a. det forhold, at Telenor er den eneste udbyder, som kan aflevere sms'er til Telenors slutbrugere.

IT- og Telestyrelsen konkluderer desuden, at de konstaterede konkurrenceproblemer ikke opvejes ved, at Telenor står over for andre mobilnetoperatører på engrosmarkedet (hér som kunder), som i kraft af en eventuel styrke kan påvirke Telenors priser og andre vilkår. Styrelsen har i sin markedsundersøgelse således ikke fundet indikation på, at Telenors engroskunder har en sådan tilstrækkelig modstående købermagt. Dette viser sig bl.a. ved, at engrospriserne for terminering af sms generelt ikke har ændret sig over tid og desuden er fastsat på et niveau, der væsentligt overstiger, hvad omkostningerne hertil berettiger.

Som følge heraf pålægger IT- og Telestyrelsen, jf. ovenfor i afsnit 7.5, Telenor en forpligtelse til at terminere andre mobilnetoperatørers sms'er i Telenors mobilnet.

For at gøre denne adgang til terminering af sms reel, og for at hindre, at Telenor kan udnytte sin stærke markedsposition til at fastsætte unaturligt høje engrospriser, er det IT- og Telestyrelsens

---

<sup>19</sup> Aktuelt ved bekendtgørelse nr. 496 af 29. april 2010 om LRAIC-prisfastsættelsesmetoden (LRAIC-bekendtgørelsen), som trådte i kraft den 1. juni 2010.

vurdering, at det tillige er nødvendigt at pålægge Telenor en forpligtelse til at give andre mobilnetoperatører adgang til at terminere sms i Telenors mobilnet til regulerede priser.

Såfremt IT- og Telestyrelsen ikke også pålægger Telenor en forpligtelse til at udbyde terminering af sms til regulerede priser, vil Telenor fortsat have incitament til at fastsætte termineringspriserne på et niveau, som overstiger de effektive omkostninger ved termineringen. En høj termineringspris fører til høje omkostninger hos de øvrige mobilnetoperatører, som ønsker at få termineret sms i Telenors mobilnet, og dette vil alt andet lige være til skade for konkurrencen på mobilmarkedet som helhed.

Omvendt er det også IT- og Telestyrelsens vurdering, at lavere engrospriser for terminering af sms tilsvarende kan give mulighed for lavere detailpriser. Lavere detailpriser pr. afsendt sms vil øge forbrugervelfærden og kan muligvis føre til en stigning i forbruget af sms-beskeder. Dette skete efter styrelsens oplysninger, da den franske regulator ARCEP i 2006 indførte en engrosprisregulering af sms-terminering i Frankrig.

Med udgangspunkt i det konkrete konkurrenceproblem vurderer IT- og Telestyrelsen, at det er såvel berettiget som forholdsmæssigt at pålægge Telenor en forpligtelse om priskontrol, idet lavere engrospriser for terminering af sms i Telenors mobilnet vil bidrage til at sikre konkurrencen på mobilmarkedet som helhed. En priskontrolforpligtelse er derved i overensstemmelse med formålene med telelovgivningen og bidrager til at øge forbrugervelfærden. En priskontrolforpligtelse er efter styrelsens vurdering således ikke mere vidtgående, end de aktuelle konkurrenceproblemer på markedet tilsiger.

#### **7.6.4 Begrundelse for valg af konkret prisreguleringsmetode**

IT- og Telestyrelsen vurderer, at LRAIC-prisfastsættelsesmetoden er den metode, som blandt de ovennævnte fire prisfastsættelsesmetoder er bedst egnet til som helhed at fremme etableringen af en holdbar og effektiv konkurrence mellem mobilnetoperatørerne.

Dette skyldes især, at metoden sikrer, at ineffektivt afholdte omkostninger og omkostninger, der skyldes forældede teknologiske løsninger, ikke medregnes i de engrospriser, som en mobilnetoperatør betaler for at få termineret en sms i et andet mobilnet, og at SMP-udbyderen ikke opnår en urimelig stor forrentning af sin investerede kapital på det pågældende engrosmarked, fordi denne har væltet sine ikke effektivt afholdte omkostninger over på slutbrugerpriserne.

Tilsvarende hindrer LRAIC-priserne, at Telenor kan opnå en overnormal fortjeneste ved at terminere sms for andre mobilnetoperatører, hvor det unaturlige prisniveau vil kunne anvendes til at styrke Telenors konkurrencemæssige position på det tilknyttede detailmarked.

IT- og Telestyrelsen finder endelig, at der – medmindre afgørende forhold taler imod – som udgangspunkt skal være symmetriske engrospriser mellem de individuelle mobilnetoperatører på engrosmarkedet for sms-terminering. Det er styrelsens vurdering, at et princip om symmetriske priser for terminering af trafik vil øge udbydernes fokus på at levere nye og konkurrencedygtige produkter til forbrugerne. Herved sikres hensynet i telelovgivningen om effektivitet, holdbar konkurrence og øgede fordele for forbrugerne.

Dette er desuden i tråd med EU-Kommissionens henstilling af 7. maj 2009 om regulering af fastnet- og mobiltermineringstakster i EU<sup>20</sup>, som danner baggrund for den gældende LRAIC-bekendtgørelse, jf. bekendtgørelse nr. 496 af 29. april 2010, som trådte i kraft den 1. juni 2010. Kommissionen har herved henstillet, at den måde, hvorpå LRAIC-prisen tidligere er blevet beregnet på, skal justeres<sup>21</sup>. De nationale tilsynsmyndigheder skal ifølge Kommissionens henstilling således overordnet set ved pålæggelsen af forpligtelser vedrørende priskontrol og omkostningsregnskab fastsætte termineringstakster baseret på de omkostninger, som afholdes af en effektiv operatør, og dette skal medføre symmetriske termineringstakster.

Det er på den baggrund IT- og Telestyrelsens vurdering, at engrosprisen for alle mobilnetoperatørerne på markedet skal LRAIC-prisreguleres baseret på omkostningerne hos mobilnetoperatørerne med eget mobilnet (MNO'erne). Styrelsen finder herved bedst at kunne sikre, at engrosprisen mellem de regulerede operatører på markedet bliver symmetrisk.

IT- og Telestyrelsen finder, at en forpligtelse over for Telenor om prisregulering efter LRAIC-prisfastsættelsesmetoden, som beskrevet i afsnit 7.6.2, er såvel forholdsmæssig som berettiget under hensyn til formålene med og bemærkningerne til telelovgivningen, herunder den gældende LRAIC-bekendtgørelse.

---

<sup>20</sup> EU-Kommissionens henstilling tager baggrund i Teledirektiv-pakkens bestemmelser.

<sup>21</sup> Af EU-Kommissionens henstilling af 7. maj 2010 fremgår det bl.a., at Kommissionen i tråd med artikel 8, stk. 3, i Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 finder, at de nationale tilsynsmyndigheder skal bidrage til udviklingen af det indre marked ved bl.a. at samarbejde indbyrdes og med Kommissionen på en transparent måde for at sikre udvikling af en ensartet reguleringspraksis. Kommissionen har i sin henstilling derudover taget ERG's fælles holdning i betragtning, hvoraf det fremgår, at termineringstaksterne normalt bør være symmetriske, og at asymmetriske takster kræver tilstrækkelig begrundelse. Kommissionen erklærer derudover generelt, at fastsættelsen af en ensartet metode baseret på en effektiv omkostningsnorm vil fremme effektivitet og bæredygtig konkurrence og sikre forbrugerne størst mulige fordele i form af priser og udbud af tjenester.

## 7.7 Forpligtelse om omkostningsregnskab

### 7.7.1 Regelgrundlag

IT- og Telestyrelsen kan, hvis en SMP-udbyder i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 5, er pålagt en forpligtelse om priskontrol, pålægge denne part en forpligtelse til at anvende et omkostningsregnskabssystem til støtte for priskontrollen, jf. telelovens § 51 g. Forpligtelsen om omkostningsregnskab er nærmere beskrevet i telelovens § 51 g, der har følgende ordlyd:

*”§ 51 g. Hvis en part i medfør af § 51, stk. 3, nr. 5, er pålagt en forpligtelse til priskontrol, kan IT- og Telestyrelsen pålægge parten forpligtelse til at anvende et omkostningsregnskabssystem til støtte for priskontrollen. IT- og Telestyrelsen kan i tilknytning til, at en part pålægges en forpligtelse til at anvende et omkostningsregnskabssystem, stille krav om, at der stilles en beskrivelse af omkostningsregnskabssystemet, der som minimum viser de hovedkategorier, omkostningerne er samlet i, og de regler, som omkostningerne er fordelt efter, til rådighed for offentligheden”*

Bestemmelsen i telelovens § 51 g danner rammerne for den konkrete udformning af forpligtelsen om omkostningsregnskab, der ud fra de særlige forhold, der gælder på det enkelte marked, pålægges SMP-udbyderen med henblik på at imødegå de konstaterede markedsproblemer.

### 7.7.2 Indhold af forpligtelsen om omkostningsregnskab

Telenor pålægges i medfør af § 51 g i teleloven en forpligtelse om at indrette sit omkostningsregnskabssystem således, at Telenor har mulighed for at dokumentere omkostninger til eventuelle gebyrer m.v., der reguleres efter historiske omkostningers metode, samt efter anmodning fra IT- og Telestyrelsen at stille regnskabsoplysninger til rådighed, som er egnede til brug for styrelsens udvikling af en LRAIC-mobil prisfastsættelsesmodel.

Ved regnskabsoplysningernes egnethed forstås, at det af Telenor anvendte omkostningsregnskabssystem skal være tilstrækkeligt fintmasket til, at omkostningerne kan identificeres og verificeres på en måde, som gør omkostningsoplysningerne umiddelbar anvendelige for IT- og Telestyrelsens udvikling af en LRAIC-mobil prisfastsættelsesmodel.

Regnskabsoplysningerne, som sendes til IT- og Telestyrelsen, skal være ledsaget af en beskrivelse af det anvendte omkostningsregnskabssystem. Beskrivelsen skal indeholde en specifikation af omkostningerne, som indregnes under de enkelte omkostningskategorier, herunder de principper, som er anvendt for beregningen af omkostningerne. Følgende bør som et minimum indgå i regnskabsdokumentationen:

- En beskrivelse af de enkelte omkostningskategorier.
- En beskrivelse af selskabets praksis med hensyn til udgiftsføring eller aktivering af omkostninger, herunder om indirekte produktionsomkostninger aktiveres.
- En detaljeret beskrivelse af omkostninger, der er henført til mobiltermineringsydelsen, og som baserer sig på skøn, herunder en beskrivelse af principperne for fordelingen af eventuelle fællesomkostninger m.v.

IT- og Telestyrelsen forventer, at detaljeringsgraden af styrelsens dataanmodning over for Telenor i forbindelse med udviklingen af den kommende LRAIC-mobil prisfastsættelsesmodel vil være

sammenlignelig med detaljeringsgraden af de oplysninger, som styrelsen anmodede mobilnetoperatørerne om, da styrelsen udviklede den nugældende LRAIC-model.

De omkostninger, som Telenor skal indberette på baggrund af selskabets omkostningsregnskabssystem, skal desuden være baseret på følgende principper:

- 1) **Omkostningskausalitet.** Den tjeneste, som er årsag til, at omkostningen opstår, skal også dække omkostningerne. Derfor er det alene omkostninger, der entydigt kan henføres til samtrafikproduktet terminering af sms i Telenors mobilnet, som kan indregnes i den beregnede maksimalpris for denne tjeneste.
- 2) **Relevante omkostninger.** Det er kun de omkostninger, som nødvendigvis skal afholdes, for at Telenor kan udbyde samtrafikproduktet terminering af sms i Telenors mobilnet, som kan indregnes i den beregnede maksimalpris for denne tjeneste.
- 3) **Fordeling af fordele.** Omkostninger, som skal dækkes af flere samtrafikprodukter ud over terminering af sms i Telenors mobilnet, skal fordeles forholdsmæssigt mellem tjenesterne. I den forbindelse skal Telenor være ekstra opmærksom på at sikre en retvisende fordeling af omkostninger, som er fælles for flere tjenester/produkter. En retvisende omkostningsfordeling skal således sikre omkostningsdækning samtidig med, at det undgås, at afholdte omkostninger dækkes flere gange.
- 4) **Effektiv konkurrence.** Omkostningsallokeringsmekanismen skal bidrage til at fremme konkurrencen mellem mobilnetoperatørerne.
- 5) **Omkostningsminimering.** Omkostningsallokeringsmekanismen skal give mobilnetoperatørerne incitament til at minimere deres omkostninger og til at anvende effektive løsninger.
- 6) **Praktisk gennemførlig.** Omkostningsallokeringsmekanismen skal være praktisk gennemførlig.

IT- og Telestyrelsen vil 3 måneder forud for det tidspunkt, hvor ovenstående regnskabsoplysninger skal afleveres til styrelsen, varsle de selskaber, som er pålagt denne forpligtelse, om at de pågældende regnskabsoplysninger skal indsendes til styrelsen.

### 7.7.3 Begrundelse for pålæggelse af forpligtelse om omkostningsregnskab

Telenor er i nærværende afgørelse pålagt en forpligtelse om priskontrol efter LRAIC- metoden, jf. nærmere i afsnit 7.6. Til brug for IT- og Telestyrelsens opbygning af en LRAIC-mobil prisfatsættelsesmodel og til brug for styrelsens årlige revisioner af modellen er det nødvendigt, at styrelsen indhenter omkostningsinformation om de enkelte mobilnetoperatørers omkostninger.

Som følge heraf pålægger IT- og Telestyrelsen Telenor en forpligtelse til at indrette sit omkostningsregnskabssystem således, at Telenor umiddelbart efter anmodning fra styrelsen er i stand til at stille de ønskede regnskabsoplysninger til rådighed for styrelsen.

Såfremt IT- og Telestyrelsen ikke pålægger Telenor en forpligtelse til at indrette sit omkostningsregnskabssystem med tilhørende dokumentation således, at regnskabsoplysningerne kan bruges i LRAIC-mobil modeludviklingen, vil der være risiko for, at Telenors indberettede oplysninger fører til, at styrelsen anvender et forkert omkostningsgrundlag til at beregne de årligt fastsatte LRAIC-mobil priser.

Dertil kommer, at IT- og Telestyrelsen finder det såvel rimeligt som berettiget, at Telenor skal kunne dokumentere eventuelle gebyrer m.v., som ikke er dækket af omkostningerne i styrelsens LRAIC-model.

IT- og Telestyrelsen finder på den baggrund, at en forpligtelse over for Telenor til at indrette sit omkostningsregnskabssystem som beskrevet i afsnit 7.7.2 og 7.7.3, til støtte for priskontrolforpligtelsen, jf. afsnit 7.6, er såvel forholdsmæssig som berettiget under hensyn til formålene med telelovgivningen.

## 7.8 Forpligtelse om ikke-diskrimination

### 7.8.1 Regelgrundlag

IT- og Telestyrelsen kan i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 2, pålægge en SMP-udbyder en forpligtelse om ikke-diskrimination, jf. telelovens § 51 b. Den nærmere forpligtelse om ikke-diskrimination følger af telelovens § 51 b, der har følgende ordlyd:

*”§ 51 b. Ved forpligtelse til ikkediskrimination, jf. § 51, stk. 3, nr. 2, forstås, at parter navnlig skal sikre, at de under tilsvarende forhold tilbyder andre virksomheder, der udbyder tilsvarende tjenester, tilsvarende vilkår, og at de udbyder tjenester og formidler oplysninger til andre på samme vilkår og af samme kvalitet, som gælder for tjenester, der udbydes til dem selv, deres datterselskaber eller partnere.*

*Stk. 2. Forpligtelsen i stk. 1 omfatter tillige situationer, hvor tjenester, der udbydes til parten selv, dennes datterselskaber eller partnere, er sammensat af flere samtrafikprodukter, og situationer, hvor sammenlignelige tjenester indgår som delelementer i forskellige samtrafikprodukter, f.eks. i form af tillægsydelse, tillægstjenester eller faciliteter.”*

Bestemmelsen i telelovens § 51 b danner rammerne for udformningen af ikke-diskriminationsforpligtelsen, der ud fra de konkrete forhold, der gælder på markedet, pålægges SMP-udbyderen med henblik på at imødegå de konstaterede markedsproblemer.

### 7.8.2 Indhold af forpligtelsen om ikke-diskrimination

Forpligtelsen om ikke-diskrimination indebærer, at Telenor navnlig skal sikre:

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

Forpligtelsen om ikke-diskrimination indebærer overordnet set et krav om, at Telenor ved selskabets adfærd på objektivi grundlag ikke må diskriminere, og at selskabet i sin adfærd handler rimeligt og sagligt. Dette betyder, at vilkårene for to eller flere parter, der anmoder om indgåelse af en samtrafikaftale hos Telenor, som udgangspunkt skal være ens, hvis forholdene er ens<sup>22</sup>.

Tilsvarende indebærer forpligtelsen, at den, der indgår en samtrafikaftale med Telenor, har krav på adgang på samme vilkår, som Telenor anvender internt – det vil sige i interne afdelinger eller datterselskaber – eller over for partnere.

Forpligtelsen indebærer således mere konkret, at Telenor, i det omfang selskabet skal imødekomme en anmodning om indgåelse eller ændring af aftale om samtrafik, skal sikre, at den, der anmoder om

---

<sup>22</sup> Som eksempel på ens forhold kunne være, at der er tale om samme trafikmængde.

samtrafik, oplyses om de vilkår og priser for samtrafik, som parten kan kræve, fordi vilkårene og priserne findes i andre gældende samtrafikaftaler om det pågældende produkt, og således i medfør af ikke-diskriminationsforpligtelsen skal være opnåelige for den pågældende part. Telenor skal i den forbindelse ligeledes give oplysning om de sammenhænge, hvori disse vilkår og priser indgår.

Endvidere indebærer forpligtelsen om ikke-diskrimination, at fremkomsten af nye underprodukter inden for et givent hovedprodukt, der er omfattet af adgangsforspligtelsen, ligeledes er omfattet af forpligtelsen. Dette gælder, uanset om de nye produkter afsættes internt eller eksternt.

Det skal understreges, at Telenors pligt til at give oplysninger som nævnt ovenfor ikke indebærer, at der gives en part, der anmoder om indgåelse eller ændring af en aftale om samtrafik, adgang til at kræve at indgå aftale alene med udgangspunkt i enkelte vilkår eller priser, der er løsrevet fra den sammenhæng, hvori de indgår (cherry-picking).

Det skal endelig præciseres, at det ikke har nogen betydning for ikke-diskriminationsforpligtelsen, hvordan Telenor definerer, strukturerer, organiserer sin virksomhed, sine produkter eller lignende. Ikke-diskriminationsforpligtelsen skal således vurderes ud fra en betragtning om, hvorvidt eventuelt diskriminationen kunne have været undgået.

### **7.8.3 Begrundelse for at pålægge en forpligtelse om ikke-diskrimination**

Ifølge markedsafgrænsningen af engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet er markedet defineret ved, at det alene er Telenor, som kan aflevere en sms til en abonnent, der er tilknyttet Telenors mobilnet. IT- og Telestyrelsen vurderer på den baggrund, at Telenor således nu som inden for markedsundersøgelsens tidshorisont vil råde over flaskehalsressourcen, terminering af sms i Telenors mobilnet, som eneudbyder. Samtidig er engrosmarkedet kendetegnet ved, at Telenor er vertikalt integreret på markedet og dermed tillige udbyder produkter og tjenester i detailledet i direkte konkurrence med de udbydere, som er selskabets kunder på engrosniveau.

En forpligtelse om ikke-diskrimination vil kunne sikre, at Telenor ikke udøver en diskriminerende adfærd over for visse udbydere på engrosmarkedet til fordel for andre eller til fordel for Telenors eget udbud på detailmarkedet. Ved at pålægge Telenor en ikke-diskriminationsforpligtelse imødegås risikoen således for, at Telenor udøver en diskriminerende adfærd, idet Telenor forpligtes til at sikre, at selskabet stiller sammenlignelige udbydere på engrosmarkedet samt interne afdelinger, datterselskaber eller partnere ens. Idet alle udbydere på engrosmarkederne for terminering af sms i individuelle mobilnet er vertikalt integrerede på de tilknyttede detailmarkeder, vil en ikke-diskriminationsforpligtelse desuden kunne styrke grundlaget for, at udbyderne på engrosmarkederne kan konkurrere på lige vilkår på de tilhørende detailmarkeder, og dette vil i yderste konsekvens være med til at sikre incitamentet til investering, innovation og produktudvikling på mobilmarkedet som helhed.

Konsekvensen af ikke at pålægge Telenor en forpligtelse om ikke-diskrimination vil være, at Telenor – som ganske vist skal give adgang til terminering af sms til regulerede priser, jf. afsnit 7.6 – i forbindelse med fastsættelsen af priser og andre vilkår for samtrafikken vil kunne diskriminere imellem eksterne engroskunder eller imellem henholdsvis interne og eksterne salg med henblik på at styrke selskabets position i forhold til de øvrige udbydere i detailledet. Dette vil eksempelvis kunne ske ved, at Telenor fastsætter urimelige vilkår over for sine eksterne engroskunder i forbindelse med salg af samtrafikproduktet terminering af sms i Telenors mobilnet eller ved selskabets konkrete adfærd i engrosledet i øvrigt.

En forpligtelse for Telenor om ikke-diskrimination er efter IT- og Telestyrelsens vurdering ikke mere vidtgående, end de aktuelle konkurrenceproblemer på markedet tilsiger. Ved at pålægge Telenor en ikke-diskriminationsforpligtelse tages der sigte på at løse det konkrete problem med Telenors rådighed over en flaskehalsressource i kombination med det faktum, at selskabet er vertikalt integreret på det tilknyttede detailmarked. Forpligtelsen sikrer derved i overensstemmelse med telelovgivningens formål alle engroskunder på markedet ikke-diskriminerende adgang til at få termineret sms i Telenors mobilnet – og dermed som udgangspunkt også lige vilkår for disse engroskunder som udbydere på de tilknyttede detailmarkeder.

IT- og Telestyrelsen finder på den baggrund, at en forpligtelse overfor Telenor om ikke-diskrimination, som beskrevet i afsnit 7.8.2, er såvel forholdsmæssig som berettiget under hensyn til formålene med telelovgivningen.

## 7.9 Forpligtelse om gennemsigtighed

### 7.9.1 Regelgrundlag

IT- og Telestyrelsen kan i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 6, pålægge en SMP-udbyder en forpligtelse om gennemsigtighed i forbindelse med samtrafik, jf. telelovens § 51 d. Forpligtelsen om gennemsigtighed er nærmere beskrevet i telelovens § 51 d, der har følgende ordlyd:

*”§ 51 d. Ved forpligtelse vedrørende gennemsigtighed i forbindelse med samtrafik, jf. § 51, stk. 3, nr. 3, forstås, at parter skal offentliggøre bestemte oplysninger som f.eks. regnskabsoplysninger, tekniske specifikationer, netkarakteristika, betingelser og vilkår for levering og anvendelse samt priser.*

*Stk. 2. Ved forpligtelse vedrørende gennemsigtighed i forbindelse med nye samtrafikprodukter, jf. § 51, stk. 3, nr. 6, forstås, at parter skal offentliggøre bestemte oplysninger om kommende nye samtrafikprodukter og kommende ændringer i eksisterende udbud heraf.*

*Stk. 3. IT- og Telestyrelsen kan, i tilknytning til at en part pålægges en forpligtelse, som nævnt i stk. 1 og 2, fastlægge, hvor detaljerede oplysningerne skal være, og hvordan de skal offentliggøres.”*

Bestemmelsen i telelovens § 51 d danner rammerne for udformningen af forpligtelsen til gennemsigtighed, der ud fra de konkrete forhold, der gælder på markedet, pålægges SMP-udbyderen med henblik på at imødegå de konstaterede markedsproblemer.

### 7.9.2 Indhold af forpligtelsen om gennemsigtighed

Telenor pålægges en forpligtelse om gennemsigtighed, som indebærer, at Telenor skal offentliggøre:

- Alle nødvendige oplysninger i forbindelse med indgåelse af samtrafikaftaler.
- Betingelser, vilkår, kommercielle forhold i samtrafikaftaler indgået med interne og eksterne aftaleparter, herunder vilkår for levering og anvendelse, samt priser og tekniske forhold m.v.
- Ændringer i det eksisterende udbud af samtrafikproduktet og eventuelle kommende nye samtrafikprodukter på markedet.

Nedenfor specificeres de enkelte typer af oplysninger eller informationer, som Telenor er forpligtet til at give adgang til. Fælles for alle oplysninger eller informationer er dog, at forpligtelsen om gennemsigtighed gælder for samtrafikproduktet aflevering af sms med henblik på terminering i Telenors mobilnet.

#### *Generelt (indledende)*

IT- og Telestyrelsen kan, hvor det vurderes påkrævet, pålægge Telenor at offentliggøre oplysninger på en overskuelig måde. Det er således styrelsens vurdering, at de omhandlede oplysningerne skal give en dækkende beskrivelse og være let tilgængelige.

IT- og Telestyrelsen kan i den forbindelse foretage en vurdering af, om de omhandlede oplysningerne har den fornødne detaljeringsgrad, eller om der er behov for supplerende informationer.

Det er ikke en forudsætning, at Telenor anvender de pågældende oplysninger, at oplysningerne allerede eksisterer, eller at oplysningerne i forvejen er systematiseret og derfor egnet til videregivelse.

IT- og Telestyrelsen kan derudover efter en konkret afvejning godkende, at visse oplysninger og specifikationer kan tilbageholdes.

Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at oplysninger i forbindelse med indgåelse af samtrafikaftaler og vilkår i samtrafikaftaler indgået med interne og eksterne aftaleparter som udgangspunkt skal offentliggøres ved, at Telenor senest to uger efter indgåelsen af den pågældende samtrafikaftale offentliggør oplysningerne på selskabets hjemmeside under henvisning til selskabets samtrafikaftale indgået med den aktuelle aftalepart. Dette vil efter styrelsens vurdering eksempelvis kunne ske i form af, at Telenor offentliggør selve samtrafikaftalen på selskabets hjemmeside.

#### *Oplysninger i forbindelse med indgåelse af aftaler om samtrafik*

Forpligtelsen indebærer, at Telenor skal offentliggøre alle nødvendige oplysninger, der er relevante i forbindelse med indgåelse af samtrafikaftaler<sup>23</sup>. Forpligtelsen tilsigter at sikre en bred adgang til alle relevante oplysninger, hvorfor der ikke umiddelbart er tiltænkt nogen begrænsning i typen af oplysninger, som er omfattet af forpligtelsen.

#### *Betingelser, vilkår, kommercielle forhold i samtrafikaftaler indgået med interne og eksterne aftaleparter*

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

#### *Ændringer i eksisterende samt nye udbud af samtrafikprodukter*

Forpligtelsen indebærer, at Telenor løbende på selskabets hjemmeside på en let tilgængelig og dækkende måde skal offentliggøre alle oplysninger og specifikationer om ændringer i det eksisterende udbud af samtrafikproduktet og eventuelle kommende nye/alternative samtrafikprodukter, der planlægges gennemført i løbet af de næste seks måneder.

#### *Generelt (afrundende)*

Det skal understreges, at der i forbindelse med de ovenfor beskrevne typer af oplysninger og informationer m.v., som Telenor hermed forpligtes til at give adgang til, alene er tale om eksemplificeringer. De nævnte eksempler udgør således ikke en udtømmende liste over oplysninger, som Telenor er forpligtet til at offentliggøre.

---

<sup>23</sup> Herunder – også efter anmodning fra en operatør – udlevere alle nødvendige oplysninger/informationer, der er relevante for indgåelse af samtrafikaftaler.

Det skal desuden præciseres, at det ikke har nogen betydning for gennemsigtighedsforpligtelsen, hvordan Telenor definerer, strukturerer, organiserer sin virksomhed eller sine produkter eller lignende.

### **7.9.3 Begrundelse for pålæggelse af forpligtelsen om gennemsigtighed**

Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at Telenor på linje med, at selskabet er pålagt en forpligtelse til at give andre mobilnetoperatører adgang til at få termineret sms i Telenors mobilnet til regulerede priser og på ikke-diskriminerende vilkår, også skal pålægges en forpligtelse om gennemsigtighed.

For at fremme indgåelsen af aftaler om samtrafik og styrke tilliden til, at et samtrafikprodukt ikke tilbydes på diskriminerende vilkår, vil det således være væsentligt, at de øvrige mobilnetoperatører på engrosmarkedet forud for forhandlinger om indgåelse af aftaler om samtrafik med Telenor får mulighed for at gøre sig bekendt med visse betingelser, vilkår for levering og anvendelse, priser samt tekniske forhold m.v. for det samtrafikprodukt, som Telenor herved er pålagt at give adgang til<sup>24</sup>. Dette kan ifølge IT- og Telestyrelsens vurdering sikres ved at pålægge Telenor på forhånd at offentliggøre oplysninger om forhold af den ovenfor beskrevne karakter, samt om ændringer i eksisterende udbud af samtrafikproduktet aflevering af sms med henblik på terminering i Telenors mobilnet.

En forpligtelse om gennemsigtighed vil understøtte Telenors forpligtelse om ikke-diskrimination, idet mobilnetoperatører, der anmoder om samtrafik, sættes i stand til at gøre sig bekendt med væsentlige oplysninger om individuelt forhandlede, afvigende eller særegne vilkår og priser m.v., som indgår i andre aftaleparters konkrete samtrafikaftaler med Telenor.

Uden gennemsigtighedsforpligtelsen vil der være en risiko for at andre aftaleparter, som har en tilsvarende samtrafikaftale med Telenor vedrørende samtrafikproduktet terminering af sms i Telenors mobilnet, ikke får kendskab til de gunstigere vilkår, som de ifølge ikke-diskriminationsforpligtelsen ellers vil have et krav på.

Desuden er en forpligtelse om gennemsigtighed egnet til at modvirke det forhold, at Telenor i kraft af sin rådighed over produktionsressourcen på engrosmarkedet for terminering af sms i Telenors mobilnet og tilstedeværelse som udbyder på det tilknyttede detailmarked umiddelbart ville kunne forvride konkurrencen, eksempelvis til fordel for egne afdelinger, datterselskaber og partnere, hvis ikke alle mobilnetoperatører har samme viden om de mulige løsninger m.v.

Det er endvidere IT- og Telestyrelsens vurdering, at jo højere grad af gennemsigtighed, der er på markedet, desto større incitament vil der være for mobilnetoperatørernes investeringer og innovation på markedet.

For så vidt angår IT- og Telestyrelsens begrundelse for det nærmere indhold af den pålagte gennemsigtighedsforpligtelse, har styrelsen taget i betragtning, at Telenor ikke ved nærværende afgørelse pålægges en standardtilbudsforpligtelse. Det er på den baggrund, at styrelsen ved

---

<sup>24</sup> Pålæggelse af en gennemsigtighedsforpligtelse til imødegåelse af de konstaterede konkurrenceproblemer samt til understøttelse af de øvrige pålagte forpligtelser er i overensstemmelse med ERG Common Position (06) 33, s. 42f.

udformningen af det konkrete indhold af gennemsigtighedsforpligtelsen har fundet det nødvendigt at stille et specifikt krav om, at visse oplysninger skal være offentligt tilgængelige.

En forpligtelse til at skabe gennemsigtighed om bestemte oplysninger samt om ændringer i eksisterende udbud af samtrafikproduktet aflevering af sms med henblik på terminering i Telenors mobilnet er efter IT- og Telestyrelsens vurdering ikke mere vidtgående, end de aktuelle konkurrenceproblemer på markedet tilsiger. Ved at pålægge Telenor en sådan gennemsigtighedsforpligtelse tages der således udgangspunkt i den konkrete konkurrencesituation på markedet, ligesom forpligtelsen vurderes i forhold til de i øvrigt ved afgørelsen pålagte forpligtelser.

IT- og Telestyrelsen finder på den baggrund, at en forpligtelse overfor Telenor til at skabe gennemsigtighed om bestemte oplysninger og ændringer som nærmere beskrevet i afsnit 7.9.2, er såvel forholdsmæssig som berettiget under hensyn til formålene med telelovgivningen.