

PUNKT 2: RÅDSMØDET DEN 29. FEBRUAR 2012

29-02-2012

4/0120-0402-0057
/MLM, SR, CARF

ANMELDelse AF NETDELINGSSAMARBEJDE MELLE TELIA OG TELENOR

INDHOLDSFORTEGNELSE

1	RESUMÉ.....	1
2	INDSTILLING	7
2.1	Tilsagn.....	7
2.1.1	Definitioner	7
2.1.2	Tilsagn.....	8
3	SAGSFREMSTILLING	12
3.1	Indledning.....	12
3.1.1	Et mobilnetværk	12
3.1.2	Auktion over 800 MHz-frekvensbåndet.....	16
3.2	Introduktion til markedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd	16
3.2.1	Frekvenser	20
3.3	Virksomhederne.....	24
3.3.1	Virksomhederne på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd	25
3.3.1.1	Markedet for adgang til antennepositioner på master.....	29
3.3.2	Virksomhederne på detailmarkedet	33
3.4	Netværksdeling.....	37
3.4.1	Typer af netværkssamarbejder	37
3.4.2	Andre netdelingssamarbejder i Europa	39
3.5	Aftalen.....	44
3.5.1	Newcos funktion og ansvarsområder	46
3.5.2	Sammenlægningen af Radio Access netværkene	47
3.5.3	Muligheder for udbygning af netværket.....	49
3.6	Høringssvar	50
3.6.1	Telias høringssvar	50
3.6.2	Telenors høringssvar	53
3.6.2.1	Stiltiende koordinering mellem udbydere på engrosmarkedet.....	53
3.6.2.2	Opgørelsen af Telenors markedsandel på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd	55
4	RESULTAT AF MARKEDSTEST.....	57
4.1	3's bemærkninger til samarbejdet mellem telia og Telenor	57
4.2	TDC's bemærkninger til samarbejdet mellem telia og Telenor	58
5	MARKEDSUNDERSØGELSE	60
5.1	Undersøgelsens gennemførelse og formål	60
5.1.1	Hovedkonklusioner fra markedsundersøgelsen.....	60
5.2	Respondenter	61
5.2.1	Udvælgelse af respondenter	61
5.2.2	Respondenternes fordeling på netværk	62
5.2.3	Engroskunders mobilitet	64
5.3	vigtige konkurrenceparametre for valg af netværk	65
5.3.1	Parametre vigtige for valg af <i>nuværende</i> netværk	65
5.3.2	Parametre vigtige for valg af <i>fremtidigt</i> netværk	67
5.3.2.1	Konklusion vedrørende parametre vigtige for valg af netværk.....	67
5.4	vurdering af netværkskvaliteter	68
5.5	respondenternes generelle bemærkninger.....	69

5.5.1	Respondenternes bemærkninger til samarbejdet mellem Telia og Telenor	69
5.5.2	Respondenternes bemærkninger til konkurrencesituationen på det danske marked for udbud af mobile tale- og datatjenester til forbrugere og erhvervskunder	71
6	VURDERING	73
6.1	Indledende betragtninger	73
6.2	Markedsafgrænsning	73
6.2.1	De relevante og berørte markeder	74
6.2.1.1	Markedet for adgang til antennepositioner på master	77
6.2.1.2	Engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd	78
6.2.1.3	Detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd	81
6.2.1.4	Konklusion vedrørende de relevante og berørte markeder	81
6.3	Samhandelspåvirkning	82
6.4	Konkurrencelovens § 6	83
6.4.1	Virksomhedsbegrebet	83
6.4.2	Aftale, vedtagelse eller samordnet praksis	84
6.4.3	Til formål eller til følge at begrænse konkurrencen	84
6.4.3.1	Risiko for stiltiende koordinering på engros- og detailmarkedet for mobil telefoni og mobilt bredbånd	86
6.4.3.1.1	Vurdering af risiko for stiltiende koordinering på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd	89
6.4.3.1.2	Konklusion vedrørende risiko for stiltiende koordinering på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd	100
6.4.3.1.3	Vurdering af risiko for stiltiende koordinering på detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd	102
6.4.3.1.4	Konklusion vedrørende risikoen for stiltiende koordinering på detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd	105
6.4.3.2	Prisen på og fordelingen af frekvensressourcer	105
6.4.3.3	Begrænsning af konkurrencen for adgang til antennepositioner	111
6.4.3.4	Informationsudveksling	114
6.4.3.5	Begrænsning af konkurrencen mellem mobilnetværk på konkurrenceparametre defineret i Radio Access netværket	116
6.4.3.6	Konklusion vedrørende vurderingen i relation til konkurrencelovens § 6, stk. 1 og TEUF art. 101, stk. 1	123
6.4.4	Mærkbarhed	124
6.4.5	Bagatelgrænsen i Kommissionens bagatelmeddelelse og konkurrencelovens § 7	125
6.4.5.1	Kommissionens bagatelmeddelelse	125
6.4.5.2	Konkurrencelovens § 7	125
6.4.6	Konklusion vedrørende konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1	126
6.4.6.1	Tilsagn	126
6.5	Er aftalen omfattet af en fritagelse	131
6.5.1	Gruppefritagelse	131
6.5.2	Konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3	131
6.5.2.1	"Bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling"	133
6.5.2.2	"Sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved"	138
6.5.2.3	"Nødvendige konkurrencebegrænsninger"	141
6.5.2.4	"Ikke giver virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser"	144
6.5.3	Delkonklusion vedrørende individuel fritagelse	146
6.6	Konklusion	147

1 RESUMÉ

- 1 Denne sag handler om et samarbejde mellem Telia og Telenor om deling af en del af deres mobilnetværk. Nærmere bestemt angår samarbejdet produktion af såkaldt RAN-kapacitet, der indgår som en delkomponent i parternes produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd.
- 2 Parternes formål med samarbejdet er skabelsen af et mobilnetværk, der er omkostningseffektivt og konkurrencedygtigt, navnlig i forhold til TDC's netværk, målt på bl.a. dækning, kvalitet og implementering af ny teknologi.
- 3 Telia og Telenor driver virksomhed med salg af mobiltelefoni og mobilt bredbånd på engrosmarkedet til engroskunder uden egen infrastruktur og på detailmarkedet til forbrugere og virksomheder.
- 4 Et mobilnetværk består af flere dele: et Radio Access netværk (RAN), et Core-netværk og en række transmissionsforbindelser, dvs. kabler, der forbinder de enkelte dele. Radio Access netværket består primært af master, antenner samt frekvensressourcer. Core-netværket er den intelligente del af mobilnetværket, hvor bl.a. kunderegistre er placeret og netværkets services defineres.
- 5 Parterne vil fremover samle deres respektive Radio Access netværk i et fælles joint venture, Newco. Newco skal producere RAN-kapacitet til brug for parternes produktion og salg af mobiltelefoni og mobilt bredbånd.
- 6 Samarbejdet omfatter ikke parternes respektive Core-netværk, ligesom parterne også vil bevare en del af deres transmissionsforbindelser. Derudover vil parterne bevare deres markedsføring samt deres salg og administration individuelt.
- 7 Parterne vil fortsat være uafhængige udbydere af mobiltelefoni og mobilt bredbånd på engros- og detailmarkedet. Der vil således ikke blive færre udbydere på det danske engrosmarked eller detailmarked for mobiltelefoni og mobilt bredbånd efter oprettelsen af joint-venturet, Newco. Derimod vil antallet af Radio Access netværk blive reduceret fra fire til tre tilhørende Newco, TDC og Hi3G.
- 8 Det er et væsentligt led i parternes aftale, at Newco varetager budgivningen ved den danske telemyndigheds forestående auktion over frekvensblokke i 800 MHz frekvensbåndet. Telemyndigheden har meddelt, at 800 MHz auktionen forventes afholdt i maj 2012. Det fremgår af myndighedens beslutning, at en budgiver ikke må være under to eller flere mobiloperatørers

fælles kontrol, medmindre budgiveren forinden har opnået en godkendelse af den fælles kontrol ved en afgørelse truffet af Konkurrencerådet.

- 9 På den baggrund har Telia og Telenor anmeldt deres aftale til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med anmodning om en ikke-indgrebserklæring efter konkurrencelovens § 9, subsidiært en fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1 og 2. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har vurderet, at aftalen mærkbart kan påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne i EU, hvilket betyder, at styrelsen kan undlade at behandle anmeldelsen, jf. konkurrencelovens §§ 8, stk. 5, og 9, stk. 2. Til trods herfor, har styrelsen skønnet, at der var grund til alligevel at undersøge parternes samarbejde, ikke mindst i lyset af vilkårene fastsat i 800 MHz-auktionsmaterialet.
- 10 Som følge af, at der er samhandelspåvirkning i sagen anvender Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen både konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1, ved vurderingen af aftalen. Styrelsen har ligeledes for de aspekter af aftalen, der kan have til følge at begrænse konkurrencen, foretaget en vurdering af, om betingelserne for individuel fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, er opfyldt. Styrelsen har dog ikke i medfør af EU-konkurrencereglerne hjemmel til at fritage en aftale fra forbuddet i TEUF art. 101, stk. 1, selvom betingelserne i TEUF art. 101, stk. 3, vurderes at være opfyldt.
- 11 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at samarbejdet kan have betydning for konkurrencen på fire markeder: markedet for antennepositioner på master, engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd og endelig markedet for frekvenser.
- 12 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at samarbejdet mellem Telia og Telenor ikke har til formål at begrænse konkurrencen på nogle af de relevante markeder.
- 13 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder, at produktionssamarbejdet mellem Telia og Telenor giver anledning til betænkelighed for så vidt angår risikoen for stiltiende koordinering mellem udbyderne på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. En stiltiende koordinering på engrosmarkedet vil kunne afskærme engroskunder helt eller delvist fra at udbyde mobiltelefoni og mobilt bredbånd på detailmarkedet. Engrosmarkedet vurderes at være præget af en række markedsforhold, der samlet peger i retning af, at der generelt er en risiko for, at der kan ske stiltiende koordinering mellem udbyderne på dette marked. Som konsekvens af samarbejdet sker en ensretning af parternes omkostninger, oveni en i forvejen ensartet omkostningsstruktur. Desuden skabes der med samarbejdet

en strukturel forbindelse mellem Telia og Telenor, der kan medvirke til at øge gennemsigtigheden mellem disse to selskaber.

- 14 Det er en væsentlig forudsætning for styrelsens vurdering af produktionssamarbejdets betydning for konkurrencen på såvel engros – som detailmarkedet, at engroskunder fortsat vil have adgang til at købe mobiltelefoni og mobilt bredbånd på engrosmarkedet til videresalg på detailmarkedet. Parterne har afgivet tilsagn, hvorefter de forpligter sig til at imødekomme alle anmodninger om køb af ydelser, som indgår i parternes almindelige produktudbud på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd på markedsmæssige og sædvanlige vilkår. Styrelsen finder, at det af parterne afgivne tilsagn i det væsentligste imødekommer styrelsens betænkelighed og finder samlet set ikke, at betænkeligheden på hensigtsmæssig vis vil kunne imødekommes bedre ved et andet tilsagn.
- 15 Derudover har styrelsen rejst betænkelighed vedrørende den måde, hvorpå Newco vil afregne overfor parterne. Afregningsmodellen skal afspejle den faktiske omkostningsstruktur i Radio Access netværket. Hvis dette ikke er tilfældet, kan parternes incitament til at konkurrere om nye kunder mindskes.
- 16 Parterne har afgivet et tilsagn, hvorefter parterne forpligter sig til at benytte en afregningsmodel, der er retvisende i forhold til den underliggende omkostningsstruktur i Radio Access netværket. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal godkende alle efterfølgende ændringer i modellen. Tilsagnet imødekommer styrelsens betænkelighed for så vidt angår den måde, hvorpå det fælles selskab Newco afregner overfor parterne.
- 17 Med samarbejdet opnår Telia og Telenor en samlet frekvensmængde, der er væsentlig større end konkurrenternes frekvensressourcer. Mængden af frekvensressourcer har betydning for, hvor høj hastighed og kapacitet samt hvilke teknologier, en netværksoperatør har mulighed for at sælge. Inden for en årrække forventer branchen, at det vil blive muligt at udbyde en ny teknologi benævnt LTE-Advanced, som giver mulighed for at opnå endnu højere hastigheder i mobilnetværket. Opnåelsen af de maksimale datahastigheder i denne teknologi kræver imidlertid store mængder frekvensressourcer. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har rejst betænkelighed ved, at Telia og Telenors samarbejde, herunder sammenlægningen af parternes frekvensressourcer, kan medføre en begrænsning af konkurrencen som følge af, at de øvrige netværksoperatører på nuværende tidspunkt har væsentlig færre frekvensressourcer end parterne. Styrelsen lægger imidlertid vægt på, at tidshorisonten for udbredelsen af LTE-Advanced endnu er usikker samt at fordelingen af frekvensressourcerne i Danmark frem til 2020 vil undergå ændringer som følge af, at Telia, Telenor og TDC's frekvenstilladelser i de forskellige

frekvensbånd udløber. Den danske telemyndighed vil som følge heraf skulle reallokere disse frekvensressourcer mellem netværksoperatørerne. Til imødekommelse af styrelsens betænkelighed har parterne afgivet tilsagn, hvorefter parterne forpligter sig til fremadrettet alene at byde på og erhverve frekvenstilladelser gennem Newco. Med tilsagnet sikres, at parterne ikke hver især erhverver store frekvensmængder med henblik på efterfølgende fælles benyttelse gennem Newco. Tilsagnet imødekommer således styrelsens betænkelighed på dette punkt.

- 18 Netdelingssamarbejdet mellem Telia og Telenor vil medføre en nedlægning af en række af parternes master. Dette kan betyde, at andre netværksoperatører, som har antenner opsat i de master, som parterne nedtager, mister mobildækning i det område, som har været dækket af den nedtagne mast. Den heraf følgende manglende dækning kan begrænse den effektive konkurrence på dækning i de områder, hvor masterne nedlægges.
- 19 Efter drøftelser med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har Telia og Telenor afgivet tilsagn om, at parterne eller Newco forpligter sig til at udleje eller sælge master eller antennepositioner på master, som parterne eller Newco efter gennemførelsen af netsamarbejdet ejer, men ikke anvender, til interesserede aktører på rimelige og ikke-diskriminerende vilkår. Såfremt der ikke er aktører, der er interesseret i at leje adgang til eller købe masten eller antennepositionen, kan den relevante part eller Newco efter accept af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen nedtage masten eller antennepositionen. Parterne skal overfor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen dokumentere, at adgangen til masten eller antennepositionen har været udbudt til salg eller udlejning ved offentliggørelse på parternes og Newcos hjemmesider samt i minimum to landsdækkende aviser med en rimelig frist for afgivelse af bud. Der kan ikke fastsættes minimumspriser eller krav om mindste- eller maksimalpriser. Dette tilsagn imødekommer styrelsens betænkelighed på dette punkt.
- 20 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har rejst betænkeligheder ved, at Telia og Telenor, gennem netdelingssamarbejdet kan få nemmere ved at udveksle konkurrencefølsomme informationer, som kan skade konkurrencen på samtlige de markeder, hvorpå parterne agerer som særskilte konkurrenter. For det første har parterne i forbindelse med betænkeligheden vedrørende afregningen mellem Newco og parterne afgivet tilsagn om, at Newco ved afregning over for hver af parterne fakturerer på en sådan måde, at parterne ikke derigennem kan udlede oplysninger om hinandens omkostninger eller forbrug, herunder fordelingen mellem voice og data. For det andet har parterne afgivet tilsagn, der indeholder restriktioner for, hvilke informationer, der må udveksles mellem og videregives til de relevante aktører i Newco (bestyrelsesmedlemmer, ansatte og parterne), samt restriktioner for hvem,

der må besidde bestyrelsesposter og være ansat i Newco, herunder i Newcos direktion. Parterne har forpligtet sig til at sikre, at bestyrelsesmedlemmerne og de ansatte i Newco underskriver en erklæring om, at de overholder de pågældende forpligtelser. Endvidere har parterne afgivet tilsagn om, at alle aftaler mellem parterne indbyrdes samt mellem en part og Newco skal indgås på markedsvilkår samt ud fra det sædvanlige regnskabsmæssige arms længde princip. Styrelsen vurderer, at tilsagnet på bedst mulig vis imødekommer styrelsens betænkelighed på dette punkt.

- 21 Når Telia og Telenor sammenlægger deres respektive Radio Access netværk til ét samlet Radio Access netværk i Newco, vil det fælles netværk få ét dækningsomfang og understøtte de samme teknologier. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at dækning og teknologi er væsentlige konkurrenceparametre, og styrelsen finder derfor, at samarbejdet ensretter væsentlige konkurrenceparametre i parternes mobilnetværk. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er betænkelig ved, at denne ensretning af væsentlige konkurrenceparametre i Telia og Telenors mobilnetværk kan have til følge at begrænse konkurrencen på engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd i medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1.
- 22 Allerede fordi Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at den sandsynlige begrænsning af konkurrencen vedrørende dækning og teknologi imidlertid opfylder betingelserne for individuel fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, finder styrelsen ikke grundlag for at gribe ind efter konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1. Det skyldes, at parterne for det første har godtgjort, at samarbejdet medfører, at der skabes et bedre og mere effektivt Radio Access netværk. Telia og Telenor vil gennem samarbejdet kunne forsyne deres kunder med et bedre mobilnetværk målt i forhold til dækning og teknologiudbud samtidigt med, at der genereres omkostningsbesparelser. For det andet har parterne godtgjort, at samarbejdet kan øge parternes konkurrencedygtighed i forhold til TDC til gavn for konkurrencen og i sidste ende forbrugerne. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det er sandsynligt, at engroskunder og forbrugere opnår en rimelig andel af de kvalitative gevinster i form af forbedret dækning og teknologiudbud, der følger af samarbejdet. Endvidere finder styrelsen, at parterne på tilstrækkelig vis har godtgjort, at de ikke ville kunne opnå de samme effektivitetsgevinster ved hjælp af andre og mindre omfattende samarbejdsformer, og at aftalen ikke medfører, at konkurrencen udelukkes for en væsentlig del af de ydelser, som Telia og Telenor hver især udbyder på markedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd.
- 23 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder efter en samlet vurdering, at netdelingsaftalen mellem Telia og Telenor giver anledning til en række

konkurrenceretlige betænkeligheder. For så vidt angår de betænkeligheder, der vedrører risikoen for stiltiende koordinering på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, afregningen mellem Newco og parterne, adgang til master og antennepositioner på master, fordelingen af frekvensressourcer samt informationsudveksling mellem parterne, er det ikke nødvendigt for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at undersøge disse nærmere, idet parterne har afgivet tilsagn, der imødekommer styrelsens betænkeligheder. For den del af styrelsens betænkeligheder, der angår begrænsningen af konkurrencen mellem parterne på konkurrenceparametrene dækning og teknologi, har det ikke været muligt for parterne at afgive tilsagn, der kunne imødekomme styrelsens konkurrenceretlige betænkeligheder. Styrelsen finder imidlertid, for så vidt angår denne sidstnævnte betænkelighed, at parterne har fremlagt tilstrækkelig dokumentation for, at de positive effekter af samarbejdet på disse områder kan opveje de sandsynlige konkurrencebegrænsninger, der måtte være i relation hertil.

- 24 Samlet finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen således, for så vidt angår konkurrenceparametrene dækning og teknologi, at betingelserne for, at aftalen kan fritages fra forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1, er opfyldte. På den baggrund og under hensyntagen til de af parterne afgivne tilsagn, finder styrelsen, at der ikke er grundlag for at gribe ind over for netdelingsaftalen mellem Telia og Telenor.

2 INDSTILLING

25 Det meddeles TeliaSonera AB og Telenor A/S,

- at de af parterne afgivne tilsagn imødekommer Konkurrencerådets betænkeligheder i forhold til risikoen for stiltiende koordinering på engrosmarkedet, afregningen mellem Newco og parterne, fordelingen af frekvensressourcer, adgang til master og antennepositioner på master, samt informationsudveksling,
- at Konkurrencerådet gør de afgivne tilsagn bindende, jf. konkurrencelovens § 16 a,
- at Konkurrencerådet er betænkelig ved, at samarbejdet mellem TeliaSonera AB og Telenor A/S kan have til følge at begrænse konkurrencen mellem parternes mobilnetværk på parametrene dækning og teknologi på engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1, og
- at Konkurrencerådet under hensyntagen til ovenstående tilsagn samt til, at parterne har godtgjort, at betingelserne for individuel fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, er opfyldte for så vidt angår betænkeligheden vedrørende begrænsningen af konkurrencen på parametrene dækning og teknologi, ikke finder grundlag for at gribe ind over for parternes aftale i medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1.

TILSAGN

26 TeliaSonera AB og Telenor A/S afgiver følgende tilsagn:

Definitioner

27 I det følgende skal nedenstående udtryk defineres som anført herunder:

Blandede omkostninger

[...]

Fortrolige oplysninger

Parternes drifts- og forretningshemmeligheder samt andre ikke-offentliggjorte oplysninger, som kan have betydning for konkurrencen og parternes respektive forretning på et

hvilket som helst marked, hvorpå parterne er aktuelle eller potentielle konkurrenter. Planer om etablering, ændring, udvidelse eller nedtagelse af kundespecifikke løsninger, oplysninger om afregning mellem Newco og Parterne samt alle oplysninger om Parternes respektive mobilnetværk, som ikke er omfattet af Newcos virksomhed, betragtes som fortrolige oplysninger.

Faste omkostninger	[...]
Frekvensspektrum	Tilladelser til anvendelse af radiofrekvenser til brug for telekommunikationsformål, jf. § 1, stk. 3 i lov nr. 475 af 12. juni 2009 med senere ændringer.
Newco	Parternes fællesejede joint venture selskab, som skal drive Radio Access Netværket.
Part	Telia eller Telenor inklusiv moderselskaber samt samtlige danske filialer og koncernforbundne selskaber.
Parterne	Telia og Telenor inklusiv moderselskaber, samt samtlige danske filialer og koncernforbundne selskaber.
Telia	Telia Danmark, Filial af Telia Nätjänster Norden AB inklusiv moderselskab, samt samtlige danske filialer og koncernforbundne selskaber.
Telenor	Telenor A/S inklusiv moderselskab, samt samtlige danske filialer og koncernforbundne selskaber.
Variable omkostninger	[...]

Tilsagn

Tilsagn 1. Adgang til engrosmarkedet

1.1. Parterne forpligter sig til at imødekomme alle anmodninger om køb af ydelser, som indgår i Parternes almindelige produktudbud på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd på markedsmæssige og sædvanlige vilkår. En Part kan dog afvise at imødekomme en sådan anmodning, såfremt leveringen af den ydelse, der anmodes om, ikke er teknisk gennemførlig, eller såfremt den

anmodende aktør tidligere væsentligt har misligholdt sin betalingsforpligtelse overfor den pågældende Part.

Tilsagn 2. Afregning mellem Newco og Parterne

2.1. Parterne fastsætter en afregningsmodel, som gælder mellem Newco og hver af Parterne, og som består i følgende:

2.1.1. Faste omkostninger afholdes ligeligt mellem Parterne.

2.1.2. Variable omkostninger fordeles efter hver Parts forbrug.

2.1.3. Blandede omkostninger fordeles mellem Faste og Variable omkostninger.

2.1.4. Vægtningen mellem henholdsvis Faste, Variable og Blandede omkostninger, som indgår i afregningsmodellen mellem Newco og hver af Parterne, er på tidspunktet for Konkurrencerådets afgørelse af Parterne ansat til henholdsvis [...] pct., [...] pct. og [...] pct., hvor de [...] pct. fordeles med [...] pct. til Faste og [...] pct. til Variable.

2.2. Parterne skal mindst én gang årligt, første gang i april 2013, tage stilling til, hvorvidt afregningsmodellen, herunder vægtningen mellem henholdsvis Faste, Variable og Blandede omkostninger, er retvisende. Er afregningsmodellen, herunder vægtningen, ikke længere retvisende, skal Parterne ændre afregningsmodellen, herunder vægtningen, således at den fremover er retvisende.

2.3. Enhver ændring af afregningsmodellen, herunder vægtningen mellem henholdsvis Faste, Variable og Blandede omkostninger, kræver forudgående godkendelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

2.4. Parterne skal hvert år i april, sidste gang i april 2017, orientere Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om, hvorvidt vægtningen mellem Faste, Variable og Blandede omkostninger, som indgår i afregningen mellem Newco og hver af Parterne, er retvisende.

2.5. Ved afregning over for hver af Parterne fakturerer Newco på en sådan måde, at Parterne ikke derigennem kan udlede oplysninger om hinandens omkostninger eller forbrug, herunder fordelingen mellem voice og data.

Tilsagn 3. Fremtidige bud på Frekvensspektrum

3.1. Parterne må ikke byde på eller erhverve Frekvensspektrum i Danmark til mobile tale- og datakommunikationstjenester. Erhvervelse af sådan Frekvensspektrum må kun ske gennem Newco.

Tilsagn 4. Adgang til overflødige master og antennepositioner på master

4.1. Master eller antennepositioner på master, som Parterne eller Newco efter gennemførelsen af netsamarbejdet ejer, men ikke anvender, skal udlejes eller sælges på rimelige og ikke-diskriminerende vilkår til interesserede aktører. Der må ikke fastsættes minimumspriser eller krav om mindste- eller maksimalkøb.

4.2. Såfremt der ikke er aktører, der er interesserede i at leje adgang til eller købe masten eller antennepositionen, kan den relevante Part eller Newco efter accept fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen nedtage masten eller antennepositionen.

4.3. Parterne eller Newco skal overfor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen dokumentere, at adgangen til masten eller antennepositionen har været udbudt til salg eller udlejning ved offentliggørelse på Parternes og Newcos hjemmesider samt i minimum to landsdækkende aviser med en rimelig frist for afgivelse af bud.

Tilsagn 5. Informationsudveksling

5.1. Newcos bestyrelse:

5.1.1. Et bestyrelsesmedlem udpeget af én Part må ikke modtage, afgive eller på anden måde udveksle Fortrolige Oplysninger med repræsentanter for den anden Part, med ét eller flere bestyrelsesmedlemmer udpeget af den anden Part eller med Newcos ansatte, herunder direktion.

5.1.2. Såfremt et bestyrelsesmedlem udpeget af én Part måtte opnå kendskab til Fortrolige Oplysninger om den anden Part, må vedkommende ikke modtage, afgive eller på anden måde udveksle sådanne oplysninger med repræsentanter for den Part, af hvem vedkommende er udpeget, ligesom bestyrelsesmedlemmet ikke må benytte disse oplysninger i sit hverv for den Part, vedkommende er udpeget af.

5.1.3. Medlemmerne af Newcos bestyrelse må ikke være medlem af en Parts bestyrelse, være ansat i en Parts direktion eller have væsentlige økonomiske interesser i en af Parterne. Medlemmerne af Newcos bestyrelse må ikke være beskæftiget hos en Part med salg, markedsføring, kundekontakt eller forretningsudvikling af ydelser inden for ethvert engros- eller detailtelemarked.

5.1.4. Parterne sikrer, at medlemmerne af Newcos bestyrelse underskriver erklæring om, at de overholder forpligtelserne angivet i 5.1.1-5.1.3.

5.2. Newcos ansatte:

5.2.1. Ansatte i Newco, herunder medlemmerne af Newcos direktion, må ikke udveksle én Parts Fortrolige Oplysninger med repræsentanter for den anden Part eller med medlemmer af Newcos bestyrelse.

5.2.2. Medlemmerne af Newcos direktion må ikke være ansat hos, gøre tjeneste hos eller have orlov fra en Part, være medlem af en Parts bestyrelse eller have væsentlige økonomiske interesser i en Part.

5.2.3. Øvrige ansatte i Newco må ikke være ansat eller gøre tjeneste hos en Part, være bestyrelsesmedlem hos eller have væsentlige økonomiske interesser i en Part.

5.2.4. Parterne sikrer, at ansatte i Newco, herunder medlemmerne af Newcos direktion, underskriver erklæring om, at de overholder forpligtelserne angivet i 5.2.1-5.2.3.

5.3. Alle aftaler mellem Parterne samt mellem en Part og Newco skal indgås på markedsvilkår samt ud fra det sædvanlige regnskabsmæssige arms længde princip.

5.4. Parterne og Newco skal på ethvert tidspunkt efter anmodning fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fremsende kopi af de oplysninger, som er forelagt Newcos bestyrelse eller modtaget, afgivet eller på anden måde udvekslet mellem en Part og en ansat i Newco, herunder et medlem af Newcos direktion.

Tilsagnene træder i kraft på tidspunktet for Konkurrencerådets afgørelse om at gøre tilsagnene bindende og gælder tidsubegrænset.

Tilsagnene bortfalder, hvis parternes samarbejde om netværksdeling ophæves i sin helhed.

3 SAGSFREMSTILLING

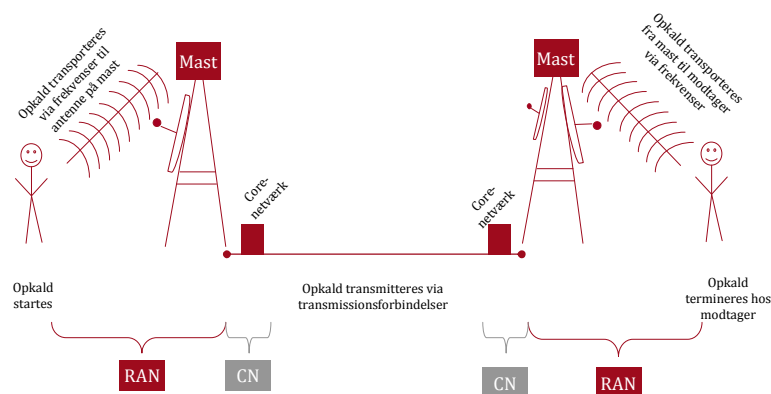
3.1 INDLEDNING

- 28 Sagen vedrører et samarbejde mellem teleoperatørerne Telenor A/S ("Telenor") og TeliaSonera AB ("Telia") om deling af en afgrænset del af deres netværk til mobiltelefoni og mobilt bredbånd.
- 29 Telia og Telenor udbyder blandt andet mobiltelefoni og mobilt bredbånd i Danmark. Mobiltelefoni dækker over tjenesterne mobil tale, sms, mms og, afhængig af mobiltelefonen, også mail og internet. Mobilt bredbånd er en mobil internetopkobling via en såkaldt "dongle", der tilsluttes eksempelvis en bærbar pc. Parterne ejer i dag hver deres landsdækkende mobilnetværk, bestående af master, antenner, transmissionsforbindelser, Core-netværk, software-applikationer, mm.
- 30 Parterne ønsker at sammenlægge en del af deres respektive netværk, men de fortsætter begge som individuelle udbydere på engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Parterne har oplyst, at formålet med samarbejdet er at skabe et mobilnetværk, der er omkostningseffektivt og konkurrencedygtigt i forhold til de øvrige mobilnetværk i Danmark, dvs. TDC A/S ("TDC") og Hi3G's ("3") mobilnet.
- 31 Parterne har anmeldt aftalen til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med henblik på, at Konkurrencerådet meddeler en ikke-indgrebserklæring efter konkurrencelovens § 9, stk. 1, subsidiært en fritagelse af aftalen efter konkurrencelovens § 8, stk. 2.

3.1.1 Et mobilnetværk

- 32 Teknikken bag produktionen af mobiltelefoni og mobilt bredbånd er et væsentligt aspekt ved denne sag. Det skyldes, at Telia og Telenor ønsker at etablere et samarbejde om en afgrænset del af netværket, nemlig Radio Access netværket.

Figur 1: Illustration af taleopkald fra ét netværk til et andet



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

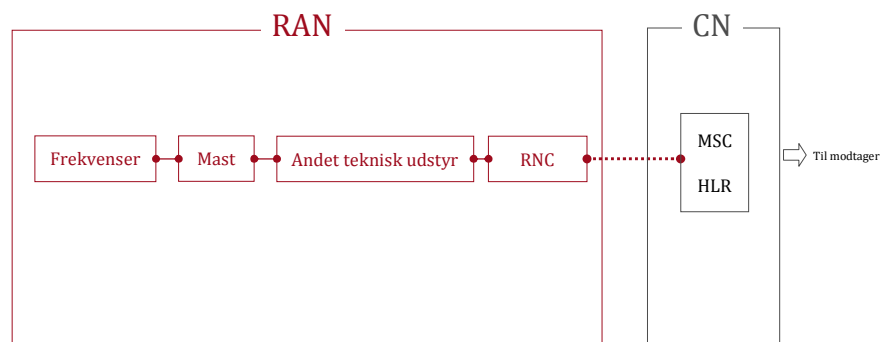
Anmærkning: RAN: Radio Access Netværk, CN: Core netværk

- 33 Ovenstående figur 1 illustrerer lidt forenklet et taleopkalds vej fra afsender til modtager. Når en abonnent anvender sin mobiltelefon til at foretage et opkald, udsendes der fra mobiltelefonen et signal, der via radiobølger (herefter benævnt frekvenser) bliver transporteret til den nærmeste antenne i abonnentens teleselskabs mobilnetværk.¹ Antenner kan være placeret på master og andre konstruktioner, der er højere end 8,5 meter, fx skorstene, hustage mv. Signalet bliver dernæst videretransporteret via kabler eller transmissionsforbindelser, indtil det når en digital omstillingscentral i Core-netværket (CN). Figur 1 illustrerer en situation, hvor afsender og modtager tilhører forskellige mobilnetværk, og hvor omstillingscentralen sørger for, at opkaldet dirigeres til modtagerens mobilnetværk. Der sker således en udveksling af opkaldet mellem to konkurrerende teleselskabers mobilnetværk. I modtagerens teleselskabs mobilnetværk, rammer opkaldet igen en omstillingscentral, hvorfra opkaldet dirigeres til en antenne nærmest modtageren. Endelig transporteres opkaldet det sidste stykke fra antennen frem til modtagerens mobiltelefon via frekvenser.

¹ Radiobølger inddeles i forskellige frekvenser, der måles i hertz (Hz). Frekvensen angiver radiobølgenes svingninger per sekund.

- 34 Den del af netværket, der består af det udstyr (antenner, master, frekvenser), der modtager mobiltelefonens signaler fra abonnenten hhv. afleverer signalet til modtageren, kaldes for Radio Access Network, eller Radio Access netværk, jf. figur 1. Betegnelsen skyldes, at transport af opkaldet sker via radiobølger eller radiofrekvenser. Den mellemliggende transport og omstilling af opkaldet sker via transmissionsforbindelser og Core-netværk, hvilket altså ikke er omfattet af Radio Access netværket.
- 35 Figur 2 illustrerer i hovedtræk det samlede mobilnetværks bestanddele; Radio Access Netværk (RAN), et Core-Netværk (CN) og transmissionsforbindelser, der er angivet som røde forbindelsespunkter. Den stiplede linje i figuren angiver transmissionsforbinder mellem en operatørs Radio Access netværk og Core-netværk.

Figur 2: Et mobilnetværk



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Kommissions beslutning COMP/38.370

Anmærkning: RAN: Radio Access Network, CN: Core Network. RNC: Radio Net Controller, MSC: Mobile Switching Center, HLR: Home Location Register.

- 36 Taleopkald eller datatrafik omstilles til rette modtager via Core-netværket. Core-netværket kan forenklet sammenlignes med en gammeldags telefoncentral, hvor en forbindelse mellem afsender og modtager blev etableret ved fysisk at forbinde ledninger og kontakter med hinanden. I dag foregår omstilling udelukkende digitalt via det såkaldte Mobile Switching Center (MSC). Core-netværket indeholder bl.a. et register over samtlige

abonnenter i operatørens netværk, det såkaldte Home Location Register (HLR). Hvis den afsendende og den modtagende mobiltelefon tilhører forskellige mobilnetværk (eksempelvis TDC og Telenor), kommunikerer de to netværk med hinanden via deres respektive Core-netværk, som illustreret i figur 1. Hvis afsender og modtager derimod tilhører samme netværk, passerer trafik mellem afsender og modtager følgelig kun gennem netværksoperatørens Core-netværk, svarende til en situation i figur 1 med kun ét Core-netværk.

- 37 De enkelte dele af mobilnetværket er forbundet via transmissionsforbindelser, bestående af fx fiberkabler, der er nedgravet i jorden.
- 38 RAN-delen af netværket er bestemmende for et mobilnetværks dækning, hvilke teknologier (2G eller 3G), der understøttes, og til dels også netværkets kvalitet, kapacitet og hastighed. Transmissionsforbindelser har dog også en vis indflydelse på hastighed og kapacitet, ligesom Core-nettet også har betydning for kvaliteten. Core-netværket kan karakteriseres som den intelligente del af mobilnetværket og er fuldstændig bestemmende for operatørens tjenesteudbud, sammensætning af abonnementspakker mv., dvs. indholdet i de enkelte kunders abonnementer. De abonnementer og tjenester (såsom sms, mms, udlandstelefonti, særlige tilbudsordninger osv.), der tilbydes kunderne og som i kundernes optik adskiller et teleselskab fra et andet, administreres rent teknisk i Core-delen af et mobilnetværk.
- 39 Telia og Telenor ønsker at samarbejde om Radio Access netværket ved at etablere et ikke-selvstændigt fungerende joint venture, hvori parternes respektive Radio Access netværk placeres. Som det fremgår af figur 1 og figur 2, udgør Radio Access netværk en komponent i den samlede produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Core-netværk samt transmissionsforbindelserne mellem Radio Access netværket og Core-netværkene falder uden for samarbejdet, og forbliver særskilt hos henholdsvis Telia og Telenor.
- 40 Deling af mobilnetværk mellem netværksoperatører er ikke et ukendt fænomen i Europa. Der er gennemført flere netdelingssamarbejder mellem netværksoperatører i bl.a. UK, Sverige og Tyskland. Kommissionen har tilkendegivet, at den som udgangspunkt ser positivt på sådanne samarbejder forudsat, at konkurrencereglerne overholdes, jf. pkt. 129.
- 41 Aftaler om netdeling kan være mere eller mindre omfattende afhængigt af, hvor stor en del af netværket, der er genstand for samarbejde. Et netdelingssamarbejde kan eksempelvis være geografisk begrænset til lokale områder, kun omfatte visse teknologier til mobiltelefoni (2G eller 3G) eller

kun omfatte deling af fysisk udstyr i Radio Access netværket, fx master, hvorved der ikke sker deling af frekvenserne.

- 42 Samarbejdet mellem Telia og Telenor omfatter alle dele af Radio Access netværket, inklusive parternes frekvensressourcer, og strækker sig over hele Danmark. Endvidere omfatter aftalen et samarbejde om alle teknologier inden for mobiltelefoni (2G primært benyttet til taletjenester, 3G anvendt til både tale- og datatjenester samt LTE og på sigt også LTE-Advanced, til udviklingen af højere datahastigheder). Der er efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens oplysninger endnu ikke i EU taget stilling til et netdelingssamarbejde med samme grad af deling af infrastruktur, jf. afsnit 3.4.2, herunder pkt. 144.

3.1.2 Auktion over 800 MHz-frekvensbåndet

- 43 Den danske telemyndighed har annonceret, at den afholder en auktion over frekvensblokke i 800 MHz frekvensbåndet, forventeligt i maj 2012. Auktionen sker som følge af en regeringsbeslutning om at allokere ledige frekvenser i dette bånd til elektroniske kommunikationstjenester, herunder mobilt bredbånd.²
- 44 Det følger af tidligere auktionsbekendtgørelser, at en budgiver ved frekvensauktioner ikke har måttet være under to eller flere mobiloperatørers fælles kontrol, medmindre Konkurrencerådet forinden har taget stilling til den bagvedliggende aftale.³ Af auktionsmaterialet vedrørende 800 MHz-auktionen, som den danske telemyndighed har sendt i høring, fremgår et tilsvarende krav.
- 45 Det er parternes hensigt at lade det fælles joint venture byde ind på den danske telemyndigheds 800 MHz frekvensauktion. Det er en betingelse for, at joint venturet kan byde i auktionen, at selskabernes fælles kontrol over joint venturet forinden er blevet godkendt af Konkurrencerådet, jf. den danske telemyndigheds beslutning sendt i offentlig høring d. 16. november 2011.

3.2 INTRODUKTION TIL MARKEDET FOR MOBILTELEFONI OG MOBILT BREDBÅND

- 46 Mobilmarkedet i Danmark er præget af et stort antal udbydere af mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Udbyderne adskiller sig primært fra hinanden på ét punkt, nemlig hvorvidt udbyderen har sit eget mobilnetværk,

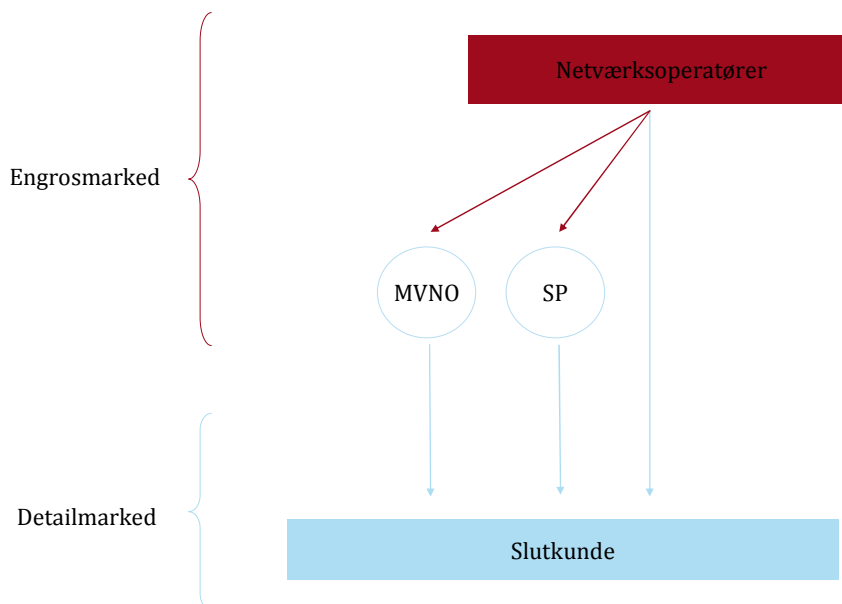
² Den 25. august 2010 besluttede videnskabsministeren efter forelæggelse for teleforligskredsen, at 800 MHz-frekvensbåndet (frekvensbåndet 790-862 MHz) skal anvendes til elektroniske kommunikationstjenester, herunder mobilt bredbånd.

³ Kravet fulgte af bekendtgørelse nr. 122 af 3. februar 2010 om auktion over 2,5 GHz frekvenstilladelser og af bekendtgørelse nr. 1091 af 17. november 2005 vedr. auktion over tilladelse til 3G mobilnet.

eller lejer sig ind på et mobilnetværk. De udbydere, der ejer deres eget mobilnetværk kaldes i denne sag netværksoperatører.

- 47 I Danmark eksisterer der fire netværksoperatører: TDC, Telenor, Telia og 3. De øvrige udbydere uden mobilnetværk er en gruppe af udbydere bestående af Service Providere (SP'ere) og MVNO'er (Mobile Virtual Network Operator).
- 48 Det danske marked for mobiltelefoni og mobilt bredbånd kan overordnet opdeles i et engros- og detailmarked. Kunderne på engrosmarkedet er SP'ere og MVNO'er, og kunderne på detailmarkedet er slutbrugere (forbrugere, virksomheder, mv.). I denne sag benyttes betegnelsen 'engroskunder' som fællesbetegnelse for SP'ere og MVNO'er.
- 49 En MVNO er en engroskunde, der selv ejer noget af infrastrukturen til produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd. En SP er en engroskunde, der ikke ejer noget infrastruktur, men videresælger de mobiltelefoni- og mobile bredbåndsydelser, der købes på engrosmarkedet, til slutbrugerne. SP'ere og MVNO'er beskrives nærmere i boks 2.
- 50 I nedenstående figur 3 er opdelingen i engros- og detailmarked illustreret. Netværksoperatørerne, dvs. de udbydere, der ejer mobilnetværkene, er i indbyrdes konkurrence om at sælge mobiltelefoni og mobile bredbåndsydelser til SP'ere og MVNO'er på engrosmarkedet. SP'ere og MVNO'er har kun salg til detailmarkedet, hvor de konkurrerer med netværksoperatørerne om at sælge mobiltelefoni og mobilt bredbånd til slutbrugere, dvs. forbrugere og virksomheder. Virksomhederne på både engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd beskrives i afsnit 3.3.

Figur 3: Engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

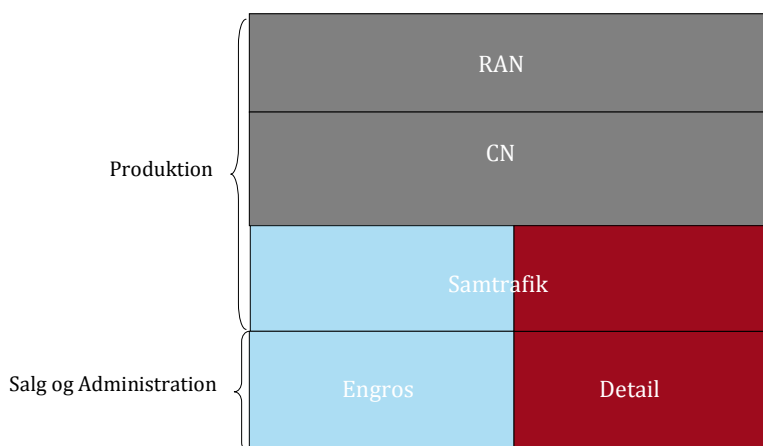
Anmærkning: MVNO: Mobile Virtuel Network Operator, SP: Service Provider

- 51 Telia og Telenor, der som nævnt i pkt. 46 begge er netværksoperatører, forbliver individuelle udbydere og konkurrenter på både engros- og detailmarkedet efter gennemførelsen af netdelingssamarbejdet. Der vil således ikke være færre udbydere på det danske engrosmarked efter oprettelsen af det fælles joint-venture Newco. Derimod vil antallet af Radio Access netværk blive reduceret fra fire til tre.
- 52 Når en netværksoperatør sælger mobiltelefoni og mobilt bredbånd til engrosmarkedet, er der i vid udstrækning tale om overskydende kapacitet i netværksoperatørens netværk. Med overskydende kapacitet forstås "ledig plads" i mobilnetværket til originering, transport og evt. terminering af trafikminutter eller datatrafik som netværksoperatøren ikke selv kan udnytte.⁴ Denne overskydende kapacitet er forbundet med en meget lav produktionsomkostning, og da den ledige kapacitet allerede er til stede, har operatøren derfor et incitament til at få den afsat på engrosmarkedet.

⁴ Med *originering* forstås etablering eller opstart af fx et mobilopkald. *Transport* dækker over transport via mobilnetværket fra afsender til modtager som illustreret i Figur 1. Med *terminering* forstås leveringen af fx et mobilopkald hos modtager.

- 53 En netværksoperatørs produktionsapparat består som nævnt af et Radio Access netværk og et Core-netværk jf. afsnit 3.1.1. Produktionsmæssigt er det den samme infrastruktur, der anvendes til produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd til mobiludbyderens egne kunder (detailkunder) og engroskunder (engroskunders detailkunder). Omkostningerne hertil er således fælles for produktion til engros- hhv. detailmarkedet. Dette er i figur 4 illustreret ved, at omkostningerne forbundet med Radio Access netværket og Core-netværket ikke er delt op på hhv. detail og engros.

Figur 4: Omkostningsstruktur for netværksoperatører med salg til engros- og detailmarkedet



Kilde: Parterne, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Anmærkning: RAN: Radio Access Network, CN: Core Network

- 54 Udover produktionsomkostninger til Radio Access netværk og Core-netværk har en netværksoperatør omkostninger til såkaldt samtrafik. Samtrafikomkostninger er netværksoperatørens betaling til andre netværksoperatører for at aflevere trafik i konkurrerende nationale eller internationale netværk. Denne omkostning kan opdeles i engros- og detailspecifikke omkostninger alt efter, om samtrafikken kan henføres til engroskunder (engroskunders detailkunder) eller netværksoperatørens egne detailkunder.
- 55 En netværksoperatør har endvidere omkostninger forbundet med salg og administration. Disse omkostninger adskiller sig ifølge parternes oplysninger

væsentligt for engros- og detailforretningen. Detailforretningen indebærer en række omkostninger, der ikke er til stede for engrosforretningen, herunder omkostninger til slutkundeservice, terminaler (dvs. tilskud til mobiltelefoner til slutkunder) og kundevedte it-systemer.

- 56 Omkostningerne forbundet med Radio Access netværket, vil for en stor dels vedkommende være faste omkostninger, dvs. omkostninger, der ikke (på kort eller mellemlangt sigt) afhænger direkte af den producerede mængde – i dette tilfælde RAN-kapacitet målt i trafikminutter og datamængder.
- 57 Når parterne fremadrettet lægger deres respektive Radio Access netværk sammen i ét fælles selskab, Newco, vil omkostningen til Radio Access netværket i vid udstrækning blive fælles for parterne.⁵
- 58 SP'eres og MVNO'ers adgang til netværksoperatørernes mobilnetværk, indholdet i den konkrete engrosydelse samt vilkår og priser fastlægges ved forhandling mellem engroskunde og netværksoperatør. En engroskundes forhandlingsposition bestemmes bl.a. af, om kunden genforhandler en aftale eller netop er indtrådt på markedet, kundebasens størrelse, engroskundes forretningskoncept og endelig om engroskunden har modtaget et tilbud fra en konkurrerende netværksoperatør. Engroskunderne er nærmere beskrevet i afsnit 3.3.2 nedenfor.
- 59 Om forhandlingssituation med og prissætningen overfor SP'ere og MVNO'er har Telia oplyst:
- [...]
- 60 Om forhandlingssituation med og prissætningen overfor engroskunder har Telenor oplyst:
- [...]

3.2.1 Frekvenser

- 61 For at kunne udbyde mobiltelefoni og mobilt bredbånd på telemarkedet skal en operatør først og fremmest have adgang til frekvenser, som transporterer data fra afsender til modtager. Der eksisterer en given mængde frekvenser, som den danske stat ejer, og en andel af frekvensnettet er reserveret til telekommunikation. Staten udbyder tilladelser til at benytte frekvensnettet, og netværksoperatørerne har ved auktion erhvervet brugsrettigheder til portioner af frekvenser i forskellige frekvensbånd. Flere operatører kan

⁵ Der henvises til sagens pkt. 380-381 for en nærmere beskrivelse af den fremadrettede omkostningsstruktur i Newco og Newcos afregning overfor parterne.

således benytte et frekvensbånd. Et eksempel herpå er 900 MHz båndet, der spænder mellem 880 MHz og 960 MHz, hvor hver af de fire danske netværksoperatører har adgang til en frekvensportion.

Tabel 1 FREKVENSFORDELING (MHZ)				
OPERATØR	900 MHZ	1800 MHZ	2100 MHZ	2600 MHZ
Telenor	2x9	2x19,4	2x15 (1x5)	2x20 (1x10)
Telia	2x11,8	2x23,6	2x15 (1x5)	2x20 (1x15)
TDC	2x9	2x21,8	2x15 (1x5)	2x20
3	2x5	2x10	2x15 (1x5)	2x10 (1x25)
Guard	2x0,1	2x0,1	-	-

Note: "Guard" står for Guardband og udgøres af en lille del i enderne af 900 og 1800 MHz frekvensbåndet, der ikke er allokeret til brugere, og begrænser omfanget af forstyrrelser.

Kilde: IT- og Telestyrelsen, Frekvensregistret

Anmærkning: Tabellen viser mobiloperatørernes parrede og uparrede frekvensportioner. De uparrede frekvensportioner er de dele, der er angivet i parentes. For en nærmere forklaring af parrede og uparrede frekvenser henvises til forklaringen i pkt. 65 og 68.

- 62 I dag er frekvensbåndene 900 MHz, 1800 MHz, 2100 MHz og 2600 MHz (2,5 GHz) fordelt mellem de fire netværksoperatører. Ovenstående tabel 1 illustrerer, hvorledes frekvensportionerne er fordelt. Størrelsen af en frekvensportion benævnes også *båndbredde*.
- 63 Til en frekvensportion er knyttet en brugsrettighed i en årrække. Frekvenstilladelserne i 1800 MHz-frekvensbåndet udløber i 2017, tilladelserne i 900 MHz-frekvensbåndet udløber i 2019, tilladelserne i 2100 MHz-frekvensbåndet udløber i 2021 og endelig udløber tilladelserne i 2600 MHz-båndet i 2030. De tre førstnævnte frekvensbånd skal derfor genudbydes ved auktion i hhv. år 2016, 2018 og 2020. En undtagelse er dog 3's licenser. Da 3 er kommet senere ind på mobilmarkedet end de øvrige aktører, blev frekvensressourcer i 900 og 1800 MHz-båndene omfordelt i 2010, hvor 3 fik tildelt 5 MHz i 900 MHz-båndet og 10 MHz i 1800 MHz-båndet. På grund af denne proces, kaldet refarming, udløber 3's licens i 900 MHz-båndet først i 2034, mens 3's licens i 1800 MHz-båndet udløber i 2032.
- 64 Den danske telemyndighed har annonceret, at en mængde på ca. 2x30 MHz i 800 MHz frekvensbåndet, der blev ledigt som følge af overgangen fra det analoge tv-signal til digitalt signal i 2010, vil blive udbudt ved auktion til forventet afholdelse i maj 2012. 800 MHz frekvensbåndet skal anvendes til

elektroniske kommunikationstjenester, herunder mobilt bredbånd. Den danske telemyndighed har meddelt, at der vil blive lagt et loft på, hvor meget den enkelte budgiver kan byde på, svarende til 2x20 MHz.

- 65 Det er en fordel for netværksoperatørerne at have tilladelse til at benytte frekvensportioner i flere forskellige frekvensbånd, da frekvensbåndene har forskellige egenskaber. Derudover er det en fordel at have adgang til så mange frekvensressourcer som muligt, da hastighed og kapacitet øges i takt med den anvendte frekvensmængde.
- 66 Høje frekvenser har høj kapacitet, hvilket vil sige, at mange kunder, for en given hastighed, kan belaste netværket samtidigt, mens rækkevidden, altså afstanden mellem trafikens oprindelsessted og destination, er lav. Omvendt har de lave frekvenser længere rækkevidde, men lavere kapacitet, hvilket betyder, at færre kunder, for en given hastighed, kan benytte netværket samtidig.
- 67 Typisk vil en netværksoperatør ønske at benytte lavere frekvensbånd i tyndt befolkede områder med større afstande som i landområder, mens de højere frekvenser med stor kapacitet og kort rækkevidde er velegnede i byområder. Derudover kan nogle frekvenser være bedre egnet til nogle typer teknologier end andre, jf. boks 1.

Boks 1

MOBILTEKNOLOGIER

Tjenesteudbuddet indenfor mobiltelefoni har udviklet sig meget over de senere år, fra blot opkald, til sms, til mms, og nu også til internet og levende billeder på mobiltelefonen. Udover et mere varieret tjenesteudbud er de hastigheder, hvormed mobilkunder kan hente og sende data fra deres mobiltelefon, øget kraftigt. Nedenfor beskrives nogle af de væsentligste teknologier indenfor mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Der er dog ikke tale om en udtømmende liste.

GSM (2G)

Da mobiltelefoni begyndte at blive udbredt i Danmark fra begyndelsen af 1990erne var det GSM (European Global System for Mobile Communications) eller 2G (2. generation) teknologien, der var den dominerende. 2G telefoni er en digital teknologi, modsat 1. generation, der var analog. 2G giver mulighed for basal mobiltelefoni, dvs. tale, sms, e-mail og kredsløbskoblede data. Nyere 2G teknologi komprimerer data i "pakker", hvilket tillader brugeren at gå på internettet med en såkaldt WAP-telefon.¹ GSM teknologier anvender frekvenser i 900 og 1800 MHz båndet.²

UMTS (3G)

3. generations telefoni (3G) er en videreudvikling af 2G telefoni og har eksisteret i Danmark siden 2003, hvor mobilselskabet 3 begyndte at udbyde 3G-baserede teletjenester. Alle fire netværksoperatører har i dag udrullet 3G netværk i Danmark. Med 3G kan brugeren komme på internettet med sin mobiltelefon med en væsentligt højere hastighed end via 2G.³ UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) er et 3.-

generations mobilkommunikationssystem, der giver mulighed for højhastighedsdataforbindelser, i dag op til 384 kbit/s. De videreudviklinger af UMTS eller 3G, der benyttes i dag, giver væsentligt højere hastigheder end UMTS. I Danmark benyttes primært 2100 MHz båndet til 3G baserede teknologier.

LTE og LTE-Advanced (4G)

LTE (Long Term Evolution) er en overbygning på 3G-netværket. Med LTE forøges mobilnetværkets kapacitet og hastigheden for dataforbindelser yderligere i forhold til 3G.⁴ Især 2,5 GHz båndet er velegnet til LTE. TDC og Telia er i øjeblikket ved at markedsføre og udbygge et LTE-netværk i Danmark. Det følger af oplysninger på Telias hjemmeside, at Telias LTE-net nu dækker 75 pct. af Danmarks befolkning.

LTE-Advanced (4G) er en videreudvikling på LTE og kan give teoretiske hastigheder væsentligt over de upload og downloadhastigheder man har i dag. Fra den enkelte brugers synspunkt vil der imidlertid ikke være den store forskel i brugeroplevelsen mellem LTE og LTE-Advanced. LTE-Advanced kan benyttes i de samme frekvensbånd som LTE og 3G. LTE-Advanced har en højere frekvenseffektivitet end LTE, idet der med LTE-Advanced kan sendes lidt større datamængder med den samme frekvensressource. Den væsentligste forskel mellem LTE-Advanced og de tidligere teknologier er imidlertid, at LTE-Advanced giver mulighed for at skabe en stor datakanal ved at sammensætte enkelte datakanaler fra potentielt forskellige frekvensbånd. Konkret kan der sammensættes op til 5 frekvensportioner af 2x20 MHz. Det giver en langt større båndbredde, hvilket teoretisk set kan give meget høje hastigheder for datatrafik.

LTE-Advanced kræver imidlertid brug af flere uafhængige antenner end de teknologier, der bruges i dag. Det udestår fortsat at finde en teknisk løsning, der gør LTE-Advanced anvendelig i forhold til de terminaler (mobiltelefoner, bærbare pc'er mv.), der skal modtage trafikken. LTE-Advanced er dermed stadig fremtidens teknologi og det er vanskeligt på nuværende tidspunkt at spå om dens succes.

Note 1: Se COMP/38.370 pkt. (5).

Note 2: Handbook of Telecommunications Economics, Vol. 2. Technology evolutions and the internet (2005), s. 247.

Note 3: GPRS står for General Packet Radio Services og er en datatjeneste, som muliggør pakkekoblet datatransmission i mobilnettet. WAP-mobiltelefoner benytter GPRS teknologien. Hastigheden er typisk mellem 10 og 40 kbit/s og altså ikke konkurrencedygtig i forhold til 3G teknologien.

Note 4: Mobilsekskaberne markedsfører i øjeblikket en videreudvikling af 3G teknologien, LTE, som 4G. Betegnelsen 4G er endnu ikke endeligt defineret og generelt accepteret i branchen, men i denne sag bruger styrelsen betegnelsen 4G om teknologien LTE-Advanced. Et sådant netværk er endnu ikke udrullet i Danmark. Se evt. Forbrugerombudsmandens sag nr. 10/09466 vedrørende *Anvendelse af betegnelsen 4G om LTE*.

Kilde: IT- og Telestyrelsen, samt netværksoperatørernes hjemmesider.

- 68 Traditionelt kræver 2G og 3G mobiltelefoni lige store båndbredder til transport af trafik til og fra mobiltelefonen, dvs. op- og nedstrøms trafik. Derfor får netværksoperatørerne typisk tildelt frekvensportioner af 2 x en bestemt frekvensmængde. Dette kaldes *parrede* frekvenser og muliggør, at operatøren kan sende trafik både op og ned i samme frekvensbånd, uden at signalerne forstyrrer hinanden.
- 69 Med nutidens teknologier er der dog ikke et lige stort behov for kapacitet i op- og nedstrøms trafik, da brugere typisk har større behov for stor download kapacitet end upload kapacitet. Her kan såkaldt *uparrede* frekvenser have stor anvendelighed. I uparrede frekvensbånd deles datastrømmen op, så der

reserveres intervaller i den samme frekvensportion til op- og nedstrøms trafik. Mobilselskabet 3 har en relativt stor uparret frekvensportion i 2600 MHz-båndet, hvor selskabet udover sin parrede portion på 2X 10 MHz, har 25 MHz, der er uparret. Derudover har alle fire operatører både parrede og uparrede frekvenser i 2100 MHz båndet, mens også Telia og Telenor, foruden 3 har parrede og uparrede frekvensportioner i 2600 MHz båndet.⁶

- 70 I forhold til de nye mobilteknologier, LTE og LTE-Advanced, kan det også få betydning, hvor store mængder frekvens i hvert frekvensbånd operatøren har adgang til. Typisk vil den teoretiske hastighed stige proportionalt med den anvendte frekvensmængde, hvilket betyder, at hastigheden i et LTE netværk, der benytter en 2x20 MHz frekvensportion (i et givet frekvensbånd) er dobbelt så høj som den teoretiske hastighed i et LTE netværk, der kun benytter en 2x10 MHz frekvensportion. Det samme gør sig gældende for hastigheden i et LTE-Advanced netværk, hvor den maksimale teoretiske hastighed opnås ved benyttelse af 2x100 MHz på tværs af frekvensbånd.⁷
- 71 En operatør, der har tilstrækkelige frekvensressourcer til at kunne dedikere 2x20 MHz i et frekvensbånd, vil således, alt andet lige, kunne tilbyde mobilt bredbånd med dobbelt så høj hastighed som en operatør, der kun dedikerer 2x10 MHz.
- 72 Det er forventningen, at der i maj 2012 vil blive afholdt en auktion over 2x30 MHz til mobiltelefoni og mobilt bredbånd i 800 MHz-båndet. Telia og Telenor har oplyst, at de planlægger at byde sammen via det fællesejede joint venture jf. pkt. 45. De kommende auktioner i 2016, 2018 og 2020, jf. pkt. 62, vil muliggøre en omfordeling af hhv. 1800, 900 og 2100 MHz-frekvensbåndene, dog med den modifikation, at 3 vil råde over henholdsvis en licens på 5 MHz i 900 MHz-båndet, og en licens på 10 MHz i 1800 MHz-båndet, der først udløber i hhv. 2034 og 2032, jf. pkt. 62. Fremadrettet kan flere frekvensressourcer blive frigivet til brug for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, men det er endnu usikkert dels hvor mange frekvensressourcer, der bliver frigivet, dels hvornår dette sker.

3.3 VIRKSOMHEDERNE

- 73 I dette afsnit beskrives virksomhederne på engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, deres ejerforhold og hovedaktiviteter. Der gives først en beskrivelse af virksomhederne på engrosmarkedet i afsnit 3.3.1, og i afsnit 3.3.1.1 en beskrivelse af markedet for adgang til antennepositioner

⁶ Kilde: IT- og Telestyrelsen, Frekvensregistret.

⁷ Kilde: IT- og Telestyrelsen. Typisk vil den teoretiske hastighed afvige ganske betragteligt fra den faktiske oplevede hastighed.

på master. Endelig gives der i afsnit 3.3.2 en beskrivelse af virksomhederne på detailmarkedet.

3.3.1 Virksomhederne på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd

- 74 Aktørerne på dette marked består dels af netværksoperatører, dvs. mobilselskaber, der ejer deres eget mobilnetværk, dels af de aktører, SP'ere og MVNO'er, der køber adgang til netværksoperatørernes mobilnetværk, for selv at kunne udbyde mobiltelefoni og mobilt bredbånd til forbrugere og erhvervskunder på detailmarkedet, jf. pkt. 49.
- 75 På engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd eksisterer fire netværksoperatører, der ejer deres egen infrastruktur og dermed mobilnetværk. Disse selskaber er Telia og Telenor, TDC A/S samt Hi3G Denmark Aps. De fire selskaber beskrives kort nedenfor.
- 76 **Telia** i Danmark er en filial af det svenske selskab Telia Nättjänster Norden AB Sverige, og er en del af det svensk-finske teleselskab TeliaSonera, der har aktiviteter i 18 lande, herunder primært de nordiske og baltiske lande. Telia blev etableret i Danmark i 1995, og købte i 2004 teleselskabet Orange. Telia udbyder både fastnet- og mobiltelefoni samt bredbånd på detailmarkedet.⁸ Telia er aktiv som sælger af mobiltelefoni og mobilt bredbånd på engrosmarkedet, idet Telia sælger adgang til sin infrastruktur til SP'ere og MVNO'er.
- 77 **Telenor** er en del af det norske teleselskab Telenor ASA. Telenor ASA har mobilaktiviteter i 14 lande, herunder de nordiske lande. Telenor blev skabt da Sonofon i 2005 købte Cybercity, og de to virksomheder blev samlet under navnet Telenor. Selve opbygningen af det mobilnetværk, der i dag tilhører Telenor, blev således oprindeligt påbegyndt af Sonofon i 1991 i form af et 2G netværk. Telenor i Danmark leverer fastnettelefoni og bredbånd, samt mobiltelefoni og mobilt bredbånd på detailmarkedet, dvs. til forbrugere og virksomheder. Telenor ASA's virksomhed i Danmark omfatter desuden datterselskabet Canal Digital Danmark, der udbyder digitalt tv til antenneforeninger og via kabel og satellit. Telenor er ligeledes aktiv som sælger af mobiltelefoni og mobilt bredbånd på engrosmarkedet.
- 78 **TDC** er det tidligere selskab Tele Danmark, der blev fuldt ud privatiseret i 1998 og ændrede navn til TDC i 2000. TDC ejer udover et landsdækkende mobilnetværk desuden et landsdækkende kobbernet, hvorigennem der tilbydes traditionel fastnettelefoni, bredbånd og tv. Herudover udbyder TDC

⁸ Der skelnes mellem fastnet og mobil. Fastnettelefoni kan opdeles i dels ip- der ledes via internettet, og almindelig traditionel telefoni (pstn), der ledes via kobber.

tv, bredbånd og fastnettelefoni via kabeltv-nettet gennem sit datterselskab YouSee. Endelig tilbyder TDC tv, bredbånd og fastnettelefoni via fibernettet gennem sit datterselskab FastTV. TDC er som Telia og Telenor aktiv som sælger af mobiltelefoni og mobile bredbåndsydelser på engrosmarkedet.

- 79 **3** i Danmark ejes af den Hong Kong-baserede virksomhed Hutchison Whampoa Limited og det svenske investeringsselskab Investor AB. 3 fokuserer på tjenester baseret på 3G-teknologi og har udbudt 3G telefoni i Danmark siden 2003. 3G telefoni tillader højere hastigheder i mobilnetværket end tidligere teknologier udviklet til mobiltelefoni, hvilket forbedrer brugeroplevelsen ved adgang til internet, download af levende billeder mv. via mobilen. 3 har gradvist udbygget sit eget netværk, men er endnu ikke landsdækkende, hvorfor 3 har en national roaming aftale med TDC, hvilket betyder, at 3's kunder benytter TDC's netværk i de dele af landet, hvor 3 ikke selv har dækning. 3 har ingen aktiviteter på fastnet og tilbyder udelukkende mobile tjenester.
- 80 3 er ikke aktiv på engrosmarkedet, forstået på den måde, at 3 ikke har eller har haft koncerneksterne SP'ere eller MVNO'er tilknyttet sit net. Med koncerneksterne engroskunder menes udbydere, der ikke er brands eller selskaber ejet af netværksoperatørerne TDC, Telia, Telenor eller 3. Dette skyldes dels, at 3's eget netværk ikke er udbygget i samme grad som de øvrige netværksoperatørers, og dermed ikke dækker så stor en del af Danmark som de andre operatørers net, dels at 3's forretningskoncept udelukkende er baseret på 3G telefoni. En stor del af de mobiltelefoner, der i dag benyttes i Danmark, er 2G-telefoner, dvs. mobiltelefoner, der kan benyttes til tale og sms, men ikke til adgang til højhastighedsinternet, data, levende billeder mv. En engroskunde, der ønsker at benytte 3's netværk til salg af mobiltelefoni ville således skulle begrænse sit forretningskoncept til kunder med 2G-telefoner eller alternativt udskifte kunders 2G-telefoner med 3G-telefoner, hvilket ville være ganske omkostningsfyldt. Indtil nu er ingen engroskunder blevet tilknyttet 3's netværk med henblik på videresalg til slutkunder på detailmarkedet. [...].
- 81 Nedenstående tabel 2 og tabel 3 illustrerer aktørernes markedsandele på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Markedsandele er opgjort både på baggrund af koncernekstern omsætning og antal kunder, og opdelt på hhv. mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Opdelingen på produkter er imidlertid ikke afgørende for styrelsens vurdering af sagen.
- 82 Engrosmarkedet er overordnet set et lille marked. Særligt er det eksterne engrossalg af mobilt bredbånd meget begrænset, og salget af mobiltelefoni er den primære aktivitet. For så vidt angår mobilt bredbånd synes der umiddelbart at være stor forskel på aktørernes markedsandele, afhængigt af

om andelen opgøres på baggrund af omsætning hhv. antal kunder. Det skyldes, at der er tale om ganske små størrelser, hvorfor selv små forskelle i de absolutte tal giver udslag i store procentuelle forskelle. For så vidt angår mobiltelefoni, er markedsandelene opgjort på omsætning hhv. kunder mere ens.

- 83 For markedsandele opgjort på baggrund af antal kunder gælder det særligt, at "kunder" her henviser til det antal *slutkunder*, der gennem et abonnement hos en koncernekstern engroskunde, fx en SP'er, benytter netværksoperatørernes netværk. Der er således tale om en slags "indirekte kunder" på netværksoperatørens netværk. Da der kan være stor forskel på, hvor mange kunder den enkelte engroskunde har, vurderes det at give det bedste udtryk for aktørernes markedsstyrke at se på, hvor mange slutkunder, der er tilknyttet et givet mobilnetværk, frem for andelen af koncerneksterne SP'er og MVNO'er.

Tabel 2
MARKEDSANDELE PÅ ENGROSMARKEDET OPGJORT PÅ BAGGRUND AF EKSTERN OMSÆTNING

TELESELSKAB	MOBILTELEFONI (PCT.)	MOBILT BREDBÅND (PCT.)
Telia	[10-20]	[0-10]
Telenor	[50-60]	[10-20]
TDC	[20-30]	[70-80]
3	-	-

Kilde: Netværksoperatørerne, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Anmærkning: Omsætningen på engrosmarkedet henviser til den omsætning netværksoperatøren opnår dels direkte fra den engroskunde, der køber sig adgang til netværket, samt den indirekte omsætning som netværksoperatøren opnår gennem samtrafikindtægter. Samtrafikindtægt er den betaling netværksoperatøren får, hver gang der termineres/afsluttes et opkald fra et konkurrerende netværk i netværksoperatørens mobilnetværk. I den sektorspecifikke konkurrenceregulering af teleområdet anvendes sædvanligvis en metode til opgørelse til markedsandele på engrosmarkedet, hvor koncernintern omsætning medregnes, jf. pkt. 286.

Tabel 3
MARKEDSANDELE PÅ ENGROSMARKEDET OPGJORT PÅ BAGGRUND AF ANTAL KUNDER

TELESELSKAB	MOBILTELEFONI (PCT.)	MOBILT BREDBÅND (PCT.)
Telia	[10-20]	[0-10]
Telenor	[50-60]	[60-70]
TDC	[30-40]	[30-40]
3	-	-

Kilde: Netværksoperatørerne, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Anmærkning: Med antallet af kunder, henvises her til det antal abonnenter, der gennem et abonnement hos en engroskunde, fx en SP'er, benytter netværksoperatørernes netværk. Der er således tale om en slags indirekte kunder på netværksoperatørens netværk. I den sektorspecifikke konkurrenceregulering af teleområdet anvendes sædvanligvis en metode til opgørelse til markedsandele på engrosmarkedet, hvor alle slutkunder, der forsynes via netværksoperatørens netværk medregnes i markedsandelen.

- 84 På basis af styrelsens opgørelsesmetode er Telenor den største aktør på engrosmarkedet (mobiltelefoni), målt på baggrund af både eksternt omsætning og kunder, med en markedsandel på [50-60] pct., mens TDC er næststørste aktør (mobiltelefoni).
- 85 Det bemærkes, at opgørelsen i tabel 2 og tabel 3 viser et øjebliksbillede af netværksoperatørernes markedsandele på basis af eksternt salg i 2010. Der er dog en vis dynamik på engrosmarkedet og følgelig en vis bevægelse i markedsandelene på dette marked, da der i en årrække har været en tendens til, at engroskunder, der opnår en vis størrelse, bliver opkøbt af netværksoperatørerne TDC, Telia eller Telenor. Engrosmarkedets samlede størrelse og aktørernes markedsandele kan således variere meget over tid.
- 86 Et eksempel herpå er SP'en Onfone, der frem til udgangen af 2009 var tilknyttet TDCs netværk. Fra januar 2010 var Onfone tilknyttet Telenors netværk, og frem til foråret 2011 oplevede Onfone en stor vækst i sin kundebase, hvilket også har øget Telenors omsætning relateret til denne kunde.⁹ Onfone blev i maj 2011 købt af TDC, og er således ikke længere tilknyttet Telenors netværk. En opgørelse af markedsandele på baggrund af eksternt salg for 2011, vil således kunne se meget anderledes ud end opgørelsen i tabel 2 og tabel 3, særligt vil Telenors markedsandel sandsynligvis være lavere.
- 87 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er opmærksom på, at der er forskellige metoder, hvorpå markedsandele på telemarkedet kan opgøres. Et alternativ til styrelsens metode er at opgøre markedsandele *inklusiv koncernintern* omsætning, dvs. den omsætning netværksoperatørerne har på engrosmarkedet til egne koncernforbundne SP'ere og MVNO'er. Netværksoperatørernes største kunder på engrosmarkedet er typisk deres egne datterselskaber. En opgørelse, der medtager koncernintern omsætning kan således give et billede af det potentielle konkurrencepres, som netværksoperatøren via de koncernforbundne SP'ere og MVNO'er kan lægge på de øvrige netværksoperatører på engrosmarkedet. En opgørelse uden koncernintern omsætning tager omvendt ikke højde for dette potentielle

⁹ Særligt samtrafikindtægten kan forventes at blive positivt påvirket af, at en stigning i antallet af kunder tilknyttet mobilnetværket, såfremt disse kunder kommer fra konkurrerende netværk. Se også anmærkning til Tabel 2

konkurrencepres, hvorfor der kan ske en overvurdering af markedsstyrken hos den udbyder, der har det største eksterne salg.

- 88 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har imidlertid i denne konkrete sag fundet det mest relevant at opgøre markedsandele på engrosmarkedet på baggrund af koncernekstern omsætning samt engroskunders slutkunder. Styrelsen vurderer, at denne metode i forhold til den konkrete sag er mest retvisende, fordi den giver et billede af den konkurrence, der udspiller sig mellem netværksoperatørerne om de koncerneksterne engroskunder. Det er kun disse kunder, som netværksoperatørerne konkurrerer direkte om. En opgørelse af markedsandele inklusiv koncernintern omsætning ville i øvrigt indebære, at selskabet 3 vil fremstå som værende aktiv på engrosmarkedet, da 3's koncerninterne omsætning fra datterselskabet Oister da vil indgå. I dag har 3 imidlertid ikke nogen koncerneksterne SP'ere eller MVNO'er tilknyttet sit netværk, jf. pkt. 80.
- 89 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke indhentet data for netværksoperatørernes koncerninterne omsætning på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Det er dog - på baggrund af styrelsens generelle kendskab til markedet - forventningen, at forskellen mellem TDCs og Telenors markedsandele opgjort på baggrund af både *koncernintern* og *koncernekstern* omsætning ville være mindre end i den opgørelse, der ligger til grund for tabel 2 og tabel 3. Som anført i pkt. 85, har især TDC og Telenor over en årrække opkøbt koncerneksterne SP'ere, hvorfor det også er forventningen, at disse netværksoperatørers koncerninterne omsætning er større end fx Telias.
- 90 Uanset hvilken metode, der anvendes til opgørelse af markedsandele på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd er denne ikke afgørende for styrelsens vurdering af sagen, da netværksoperatørerne Telia, Telenor og TDC, som det fremgår af sagens pkt. 337, vurderes at have betydelig markedsstyrke på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd.

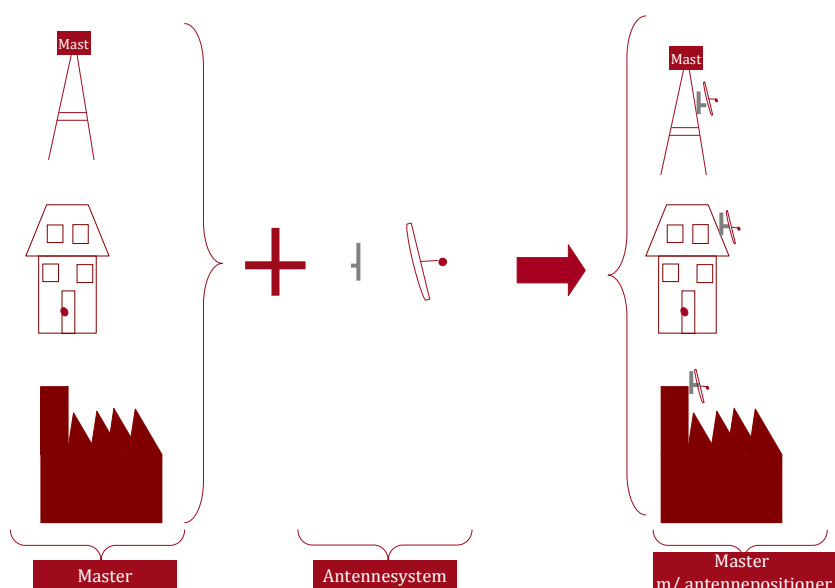
3.3.1.1 Markedet for adgang til antennepositioner på master

- 91 Radio Access netværket til mobiltelefoni og mobilt bredbånd består bl.a. af en række antenner, som opsættes på såkaldte antennepositioner på master. Ved antennepositioner forstås i denne sag den fysiske placering på en mast, hvorpå en antenne kan opsættes. På selve antennepositionen fastmonteres antennen ved hjælp af kabler og antennebærerør. Ved master forstås i denne sag de fritstående master også kaldet gittermaster samt enhver form for bygning eller anden høj konstruktion (fx huse, fabrikker, lader, skorstene, siloer, vindmøller, elmaster m.v.). Gittermaster til radiomobilkommunikation er typisk op til 50 meter høje. TV-master, der er højere, kan dog også

anvendes. Figur 5 nedenfor illustrerer, (1) hvilke konstruktioner, der kan være master, (2) antennesystemerne (dvs. en antenne samt antennebærerør og -kabler), og (3) placeringen af antennerne på deres antennepositioner på masterne.

- 92 Master i form af bygninger m.v. ejes typisk af private lodsejere, hvorimod gittermasterne typisk ejes af netværksoperatørerne.
- 93 Masterne kan rumme flere forskellige antennepositioner, hvorpå der kan være opsat flere antenner. Til masterne er der tilknyttet infrastruktur så som strømforsyning og transmissionsforbindelser mv.

Figur 5: Master, antenner og antennepositioner



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

- 94 Der findes ikke nogen officielle oversigter over, hvor mange master, der er i Danmark, eller hvor mange antenner, der er opsat. Den danske telemyndighed har udarbejdet en såkaldt mastedatabase. Denne mastedatabase viser, hvor der findes antennepositioner samt til hvilket formål disse antennepositioner anvendes. Parterne har oplyst, at der i Danmark er ca. 7.000 master og har anslået, at der i Danmark findes ca. 3.000 master, der er ejet af netværksoperatørerne.

- 95 Netværksoperatørerne har opsat antenner på antennepositioner på egne master eller lejer antennepositioner til opsætning af deres antenner på de øvrige netværksoperatørers eller andre aktørers, fx private lodsejeres, master.
- 96 Netværksoperatørerne TDC, Telia, Telenor og 3 ejer hver især master, som de enten anvender eksklusivt eller sammen med en eller flere af de øvrige netværksoperatører. Udover netværksoperatørerne findes der andre ejere af master, der udlejer antennepositioner til netværksoperatørerne. Disse andre ejere er fx Beredskabsstyrelsen, SINE (SikkerhedsNETtet), BaneDanmark og Elro (forsyningsselskab). De fleste kommuner ejer også master.
- 97 Masteloven¹⁰ indeholder en rammeregulering af adgangen til master. Formålet med masteloven er *”gennem rammer for fælles udnyttelse af master opstillet til radiokommunikationsformål og opsætning af antennesystemer på bygninger og andre høje konstruktioner at sikre optimal radiokommunikation samtidig med, at det samlede antal master og disses påvirkning af omgivelserne begrænses mest muligt.”*
- 98 Det følger af mastelovens § 2, stk. 1, og § 10, stk. 1, at ejere af master *”skal imødekomme anmodninger om adgang til opsætning af antennesystemer (i sagen benævnt antenner samt antennekabler og – rør) på den pågældende mast, bygning eller konstruktion (i sagen samlet benævnt master).”* Retten til fælles udnyttelse håndhæves af landzonemyndighederne. Tvister om betaling herfor afgøres ved voldgift. Masteloven er særligt rettet til ejerne af master, netværksoperatørerne og de lokale myndigheder.
- 99 Masteloven regulerer ikke fastsættelsen af betaling for adgangen til at opsætte antenner på antennepositioner på master og heller ikke fastsættelsen af lejen for den efterfølgende anvendelse af antennepositioner på master. Det er efter forarbejderne til masteloven hensigten, at branchens aktører skal indgå brancheaftaler herom for dermed at sikre en *”markedsæssig og fleksibel løsning på de praktiske problemer forbundet med fælles udnyttelse af master mv.”*¹¹
- 100 Såfremt der ikke indgås brancheaftaler, der regulerer prisfastsættelsen og andre vilkår for adgangen til master, kan ressortministeren i henhold til mastelovens §§ 7 og 14, fastsætte regler om betaling samt andre vilkår for fælles udnyttelse af master til brug for radiokommunikationsformål.
- 101 De fire netværksoperatører har i regi af Telekommunikationsindustrien indgået *”brancheaftale om prisberegningsprincipper for lejebetaling for*

¹⁰ LBK nr. 681 af 23/06/2004, lov om etablering og fælles udnyttelse af master til radiokommunikationsformål m.v.

¹¹ Jf. forarbejderne (LFF 1998-1999.1.1.164).

fællesudnyttelse af master til radiokommunikationsformål, der er under 50 meter.” (herefter benævnt brancheaftalen for lejebetaling). Ifølge brancheaftalen for lejebetaling er masteejere forpligtede til at udarbejde et standardpristilbud for leje for hver antenne, der opsættes på en antenneposition. Standardpristilbuddet skal beregnes på baggrund af de i brancheaftalen opstillede principper, som er gengivet i en regnskabsinstruks, en opgørelse af masteejeres relevante omkostninger, og en beregningsmodel.

- 102 Brancheaftalen for lejebetaling er godkendt af Konkurrencerådet den 20. december 2006 i medfør af konkurrencelovens § 8, stk 2. I afgørelsen lagde Konkurrencerådet bl.a. vægt på, at

"(i) alle medlemmer af Telekommunikationsindustrien og alle øvrige aktører på markedet har mulighed for på åbne og ikke-diskriminerende vilkår at anvende brancheaftalen ved indgåelse af deres aftaler,

(ii) alle markedsaktører vil have mulighed for at opnå adgang til såvel markedet for antennepositioner som markedet for teletjenester, hvorfor brancheaftalen ikke kan vurderes at ville udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende tjenesteydelser, og at

(iii) aftalen er åben for alle og kan anvendes af alle, og

(iv) priserne, som bliver fastlagt i aftalen er desuden maksimalpriser, som kan fraviges i nedadgående retning"

- 103 Fritagelsen udløb den 29. oktober 2011. Parterne har oplyst, at aftaleparterne til brancheaftalen den 16. september 2011 har forlænget den nuværende aftale på samme vilkår for en 2-årig periode og forventes at anmelde den nye aftale med henblik på opnåelse af fornyet fritagelse. Anmeldelse er modtaget af styrelsen d. 23. december 2011.

- 104 Derudover har netværksoperatørerne via Telekommunikationsindustrien i 2007 indgået et sæt brancheaftaler, der vedrører standardmastelejeaftaler. Brancheaftalerne omfatter bl.a. en standardmastelejeaftale mellem to operatører, en standardmastelejeaftale mellem en operatør og tredjemand, samt en række generelle retningslinjer og procedurer.

- 105 Brancheaftalen for lejebetaling samt sættet af brancheaftaler vedrørende standardmastelejeaftaler regulerer langt størstedelen af de master, som netværksoperatørerne anvender til mobil telekommunikation. Derudover fremgår det af disse standardmastelejeaftaler, at de også omfatter adgang og

leje af antennepositioner på andre høje konstruktioner end de master, der er ejet af netværksoperatørerne.

- 106 Netværksoperatører kan altså få adgang til master ved aftale med masteejeren eller få tvangsadgang med hjemmel i masteloven. De nærmere vilkår for lejen, herunder for betalingen for opsætningen af en antenne på en antenneposition på en mast er ikke reguleret af masteloven men derimod af brancheaftaler, der er indgået af de fire operatører i regi af Telekommunikationsindustrien, jf. pkt. 100.

3.3.2 Virksomhederne på detailmarkedet

- 107 Detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd omfatter salg til slutkunder. Udover de fire netværksoperatører, TDC, Telia, Telenor og 3, er der som nævnt i afsnit 3.2 en række udbydere på detailmarkedet, bestående af SP'ere og MVNO'er, der ikke selv ejer et mobilnetværk.
- 108 SP'ere og MVNO'ers adgang til netværksoperatørers infrastruktur var tidligere reguleret af IT- og Telestyrelsen, men styrelsen fandt efter en markedsundersøgelse i 2009, at konkurrencen på engrosmarkedet var tilstrækkelig til, at markedet kunne dereguleres, hvorfor adgang i dag gives på markedsvilkår.¹² Taksterne for terminering, dvs. aflevering af opkald i konkurrerende netværk, er dog fortsat reguleret.
- 109 Samtidig med at være kunder på engrosmarkedet, er SP'ere og MVNO'er i konkurrence med netværksoperatørerne på detailmarkedet om at sælge mobiltelefoni og mobilt bredbånd til slutkunder.
- 110 SP'ere og MVNO'er kan have meget forskelligartede forretningskoncepter, hvorfor slutkundernes forbrugsmønster også kan variere meget. Slutkundernes forbrugsmønster og efterspørgsel vil i vid udstrækning være bestemmende for den ydelse SP'en eller MVNO'en efterspørger hos netværksoperatøren. Efterspørger en engroskundes slutkunder eksempelvis primært fastprispakker med et månedligt forbrug af mobiltelefoni til en fast pris eller billige mobilopkald til udlandet, vil engroskunden typisk også efterspørge netop denne ydelse hos netværksoperatøren for at afdække sin risiko. Forhandlingssituationen på engrosmarkedet er beskrevet i afsnit 3.2.
- 111 Typisk vil en SP eller MVNO tilbyde et lavpriskoncept i forhold til netværksoperatørerne, for derved at positionere sig på markedet og konkurrere med de vertikalt integrerede netværksoperatører. Udover deres egne hovedbrands, har de fire netværksoperatører Telia, Telenor, TDC og 3 alle ét eller flere 100 pct. ejede datterselskaber eller lavpris-brands på deres

¹² IT- og Telestyrelsens afgørelse af 30. marts 2009 vedr. marked 15.

netværk for at segmentere deres udbud på detailmarkedet. TDC ejer fx Telmore, M1, Onfone m.fl., Telia ejer bl.a. Callme, Telenor ejer bl.a. CBB mobil og endelig har 3 lavprisselskabet Oister.

- 112 Tabel 4 og tabel 5 nedenfor viser markedsandele på detailmarkedet opgjort på baggrund af henholdsvis omsætning og antal kunder. Ligesom i opgørelsen af markedsandele på engrosmarkedet, er markedsandele desuden opgjort på mobiltelefoni hhv. mobilt bredbånd. Opdelingen er ikke afgørende for styrelsens vurdering af sagen, men giver et mere nuanceret billede af markedet, herunder at eksempelvis 3 har en stærk position på mobilt bredbånd relativt til sin position på mobiltelefoni.
- 113 Opgjort på omsætning dækker de fire netværksoperatører tilsammen [90-100] pct. af markedet for mobiltelefoni og [90-100] pct. målt på mobilt bredbånd. Opgjort på baggrund af antal kunder er billedet nogenlunde det samme.
- 114 Det bemærkes, at Telenor og Telia er nummer to og tre opgjort på mobiltelefoni – uanset opgørelsesmetode. Dog har 3 en stærk position på især mobilt bredbånd. TDC er størst på mobiltelefoni, uanset opgørelsesmetode.

Tabel 4 MARKEDSANDELE PÅ DETAILMARKEDET OPGJORT PÅ BAGGRUND AF OMSÆTNING		
TELESELSKAB	MOBILTELEFONI (PCT.)	MOBILT BREDBÅND (PCT.)
Telia	[20-30]	[0-10]
Telenor	[20-30]	[20-30]
TDC	[30-40]	[30-40]
3	[0-10]	[30-40]
Øvrige	[0-10]	[0-10]

Note: Koncernforbundne datterselskaber er inkluderet under moderselskabet. Øvrige indeholder halvdelen af DLG Teles kunder. Den anden halvdel er placeret hos Telia.

Kilde: Netværksoperatørernes oplysninger, IT- og Telestyrelsens Telestatistik for 2. halvår 2010 samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egne beregninger.

Anmærkning: Beregning af den samlede omsætning på detailmarkedet bygger på en forudsætning om, at teleselskaberne under Øvrige gennemsnitligt set har den samme omsætning per kunde som de fire netværksoperatører. Anvendes i stedet den laveste hhv. højeste omsætning per kunde blandt de fire netværksoperatører, fås en markedsandel for markedets øvrige selskaber på [0-10] hhv. [0-10] pct. på mobilabonnenter og [0-10] pct. på mobilt bredbånd, uanset metode.

Tabel 5 MARKEDSANDELE PÅ DETAILMARKEDET OPGJORT PÅ BAGGRUND AF ANTAL KUNDER		
TELESELSKAB	MOBILTELEFONI (PCT.)	MOBILT BREDBÅND (PCT.)
Telia	[20-30]	[20-30]

Telenor	[20-30]	[20-30]
TDC	[40-50]	[30-40]
3	[0-10]	[30-40]
Øvrige	[0-10]	[0-10]

Note: Koncernforbundne datterselskaber er inkluderet under moderselskabet. Øvrige indeholder halvdelen af DLG Teles kunder. Den anden halvdel er placeret hos Telia.

Kilde: Netværksoperatørernes oplysninger, IT- og Telestyrelsens Telestatistik for 2. halvår 2010.

Anmærkning: Markedsandele for Øvrige bygger på IT- og Telestyrelsens statistik, mens de resterende markedsandele baseres på baggrund af styrelsens indhentning af data fra de fire netværksoperatører, hvorfor andelen afviger en smule fra dem IT- og Telestyrelsen opgør på halvårsbasis i sin telestatistik.

- 115 Forbrugere og virksomheder har over de seneste år stået overfor et stort udvalg af leverandører af mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Kombinationen af et øget antal udbydere og et dermed øget konkurrencepres på detailmarkedet og en hastig teknologisk udvikling på teleområdet, har medført betragtelige prisfald på mobiltelefoni.¹³ Markedsandelene for de fire største aktører har dog været relativt stabile igennem en årrække.¹⁴

Boks 2

SERVICE PROVIDERS OG MVNO'ER

Netværksoperatører som TDC, Telia, Telenor og 3 ejer en samlet infrastruktur, der muliggør udbud af mobiltelefoni og mobilt bredbånd. En Service Provider (SP) og en MVNO (Mobile Virtual Network Operator) er en type af mobiludbyder, der ikke selv ejer tilstrækkelig infrastruktur til selv at kunne producere mobiltelefoni og mobilt bredbånd. For at udbyde mobile ydelser på detailmarkedet, må en SP og en MVNO købe sig adgang til netværksoperatørernes netværk. Forskellen mellem en SP og en MVNO er, populært sagt, hvor meget af netværksoperatørens netværk, der købes adgang til.

En SP er en mobiludbyder uden nogen egen infrastruktur. En SP køber derfor adgang til *hele* netværksoperatørens mobilnetværk, idet en SP køber et antal opkaldsminutter, sms mv. hos en netværksoperatør, og gensælger dette produkt under eget navn. Forretningsmodellen for en SP indebærer ingen investeringer i infrastruktur, og netværksoperatøren, hvis netværk SP'eren er tilknyttet, leverer alt fra sim-kort til fakturering mv. Dermed kan tjenesteudbuddet hos en SP heller ikke afvige fra tjenesteudbuddet hos værtsnettet.

En MVNO er en mobiludbyder, der ejer noget infrastruktur, men ikke tilstrækkeligt til at kunne producere mobile tjenester. Der findes ingen universel definition på en MVNO, og MVNO er dermed en samlebetegnelse for mobiludbydere, der til forskel fra en SP ejer noget infrastruktur, men samtidig har mindre infrastruktur end egentlige netværksoperatører som TDC, Telia, Telenor og 3. Alle MVNO'er har dog det til fælles, at de til forskel fra de

¹³ Der kan bl.a. henvises til IT- og Telestyrelsens telestatistik for første halvår 2011, hvoraf fremgår, at området for mobiltelefoni inden for de seneste 10 år har oplevet et betydeligt prisfald på helt op til 71 pct. målt i faste priser.

¹⁴ Kilde: IT- og Telestyrelsens Telestatistik 2006-2010. Statistikken er dog kun baseret på antal abonnenter.

egentlige netværksoperatører ikke ejer et Radio Access netværk, dvs. master og frekvenser, eller et fuldt udbygget Core-netværk.

Man kan således placere MVNO'er på et interval alt efter, hvor meget infrastruktur de har. I den ene ende befinder sig den MVNO, der har mest infrastruktur, uden dog at have et Radio Access netværk, Core-netværk mv., jf. figur 2. Denne MVNO vil typisk have en tilstrækkelig infrastruktur til selv at kunne aflevere trafik til sine egne kunder og udveksle trafik mellem egne kunder, dvs. have en såkaldt HLR. En sådan MVNO vil selv kunne indgå aftaler med netværksudbydere om betaling og vilkår for udveksling af trafik mellem netværk (interconnect-aftaler) samt indgå egne internationale roamingaftaler, dvs. aftaler om udveksling af trafik med internationale operatører. Endelig vil denne type MVNO også selv kunne udstede sim-kort. Da sim-kortet definerer, hvilke tjenester slutbrugeren kan benytte, vil MVNO'en, modsat en SP, kunne udvikle egne tjenester og differentiere sine produkter fra værtsnettet.

I den anden ende af intervallet findes MVNO'er, der ejer meget begrænset infrastruktur, og dermed kun adskiller sig ganske lidt fra SP'ens forretningskoncept.

Kilde: IT- og Telestyrelsen, COMP/M.5650, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

- 116 Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens oplysninger er der i dag mellem 40 og 50 udbydere uden eget netværk, dvs. SP'ere og MVNO'er i Danmark.¹⁵ Et eksempel på en SP på detailmarkedet er mobiludbyderen Evercall, der i dag er tilknyttet Telenors netværk.
- 117 Et eksempel på en MVNO er selskabet Lycamobile, der er tilknyttet TDC's netværk. Lycamobile er Europas største MVNO-baserede selskab med mere end seks mio. kunder. Udover Lycamobile er der ifølge styrelsens oplysninger kun et par øvrige egentlige MVNO'er på markedet i Danmark, dvs. aktører, der selv ejer en infrastruktur, der gør dem i stand til fx at aflevere trafik til egne kunder, jf. boks 2.
- 118 Detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd i Danmark er præget af et stadigt voksende antal kunder. Det følger af den danske telemyndigheds seneste statistikker på området, at der i slutningen af første halvår 2011 var næsten 7,9 mio. mobilabonnementer i Danmark, svarende til en stigning på godt 3 pct. i forhold til første halvår 2010. Ud af de 7,9 mio., var ca. 7 mio. abonnementer på området for mobiltelefoni, og ca. 0,8 mio. abonnementer på området for mobilt bredbånd.¹⁶
- 119 Telemyndighedens statistikker indikerer endvidere, at kunderne på detailmarkedet ikke er tilbageholdende med at skifte mobilselskab. Kundemobiliteten kan bl.a. måles på antallet af nummerporteringer. Med portering menes, at en kunde medtager sit telefonnummer i forbindelse med,

¹⁵ IT- og Telestyrelsen, Telestatistik 2. halvår 2010, samt oplysninger fra parterne.

¹⁶ IT- og Telestyrelsen, Telestatistik 1. halvår 2011.

at vedkommende skifter mobilselskab. Statistikken for første halvår 2011 viser, at antallet af porteringer af mobilnumre på et år er steget med ca. 36 pct. Telemyndigheden oplyser i den forbindelse, at det samlede antal porteringer på fastnet og mobil er det højeste antal nogensinde.¹⁷ Oplysninger vedrørende forbrugeres adfærd på mobilområdet kan også udledes af Kommissionens forbrugerundersøgelse for 2011, hvor Kommissionen bemærker, at tilbøjeligheden til at skifte udbyder eller tjeneste på mobilområdet i EU er forholdsvis høj. Undersøgelsen viser, at Danmark er det land i EU, hvor der er klart flest forbrugere, der oplyser at have skiftet mobiludbyder i 2011.¹⁸

3.4 NETVÆRKSDELING

120 I afsnit 3.4.1 beskrives de forskellige muligheder for at dele infrastruktur, herunder forskellige typer netværkssamarbejder. I afsnit 3.4.2 beskrives tidligere netdelingssamarbejder i Europa.

3.4.1 Typer af netværkssamarbejder

121 Hver af de fire netværksoperatører, Telia, Telenor, TDC og 3 har som nævnt egne mobilnetværk bestående af Radio Access netværk og Core-netværk. Der er dog også mulighed for at dele mobilnetværk med hinanden, eller benytte dele af andre operatørers infrastruktur i udbygningen af ens eget netværk. I nedenstående boks 3 er givet en kort gennemgang af forskellige typer af netværkssamarbejder.

Boks 3

NETVÆRKSDELING

Der eksisterer flere forskellige former for netdelingssamarbejder afhængigt af, hvor stor en del af infrastrukturen, der deles mellem operatører. Eksempler på delingsformer kan være:

- 1) Site sharing (deling af master og antennepositioner)
- 2) RAN deling
- 3) Roaming

Ad 1) Ved site sharing eller mastedeling deles antennepositioner, master og tilhørende udstyr (strømforsyning, stativer, køling) på anlægspladserne. Mastedeling følger i Danmark

¹⁷ IT- og Telestyrelsen, Telestatistik 1. halvår 2011.

¹⁸ Der henvises til Kommissionens (DG Health and Consumers, Consumer Affairs) Consumer Market Monitoring Survey 2011 og rapporten Monitoring Consumer Markets in the European Union, 2011. I sidstnævnte rapport skriver Kommissionen: "The likelihood to switch in the market for mobile telephone services is relatively high." [...] "Switching: 47.6% of consumers in Denmark switched the provider or tariff plan in the last year, while only 8.9% of Slovenian consumers did the same."

af masteloven, hvorefter masteejere på anmodning skal dele master (mod betaling), jf. afsnit 3.3.1.1. Mastedeling kaldes også *passiv* deling.

Ad 2) Ved RAN deling deles hele Radio Access netværket. Der eksisterer to former for teknologiske løsninger knyttet til RAN deling: MORAN og MOCN. Parternes aftale vedrører MOCN. RAN deling karakteriseres som *aktiv* deling.

MORAN (Multi Operator Radio Access Network) indebærer en hel eller delvis deling af hardwaren i Radio Access netværket, men ikke deling af radiofrekvenser.

MOCN (Multi Operator Core Network) indebærer en deling af hele Radio Access netværket og frekvenser. MOCN indebærer en højere grad af deling og samarbejde end MORAN-løsningen, idet en større del af produktionsfaciliteterne er fælles. Der opleves ingen forskel på de to typer RAN-deling fra kundernes side. Alene MOCN-delingen kan anvendes til de nyeste teknologier inden for telekommunikation, LTE samt LTE-Advanced, der netop øger hastigheden i netværket ved at pulje frekvenserne og derved udnytte frekvensressourcerne mere efficient.

Ad 3) Endelig kan roaming siges at være en form for netværksdeling, idet en operatørs kunder benytter sig af en anden operatørs netværk. Roaming kan ske internationalt, dvs. på tværs af landegrænser, såvel som nationalt. En national roamingaftale mellem to operatører tillader, at den roamende aktørs kunder i en vis udstrækning kan benytte en konkurrerende aktørs netværk. Et eksempel er 3, der har en national roamingaftale med TDC, hvor 3's kunder benytter TDCs 2G netværk, hvor 3 ikke selv har dækning. Roaming er også *aktiv* deling.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

- 122 Den laveste grad af fællesudnyttelse ved netværksdeling opnås ved mastedeling eller site-sharing. Mastedeling kaldes også *passiv deling*. Med mastedeling giver masteejer konkurrerende netværksoperatører adgang til at sætte en antenne op i masten. Mastedeling giver således aktører mulighed for at dele enkelte elementer af deres respektive Radio Access netværk, hvorved en operatør kan opnå bedre dækning i sit eget netværk uden selv at skulle foretage investeringer i at etablere en helt ny mast, antenneposition, mv. Adgangen til mastedeling er også omtalt ovenfor i afsnit 3.3.1.1.
- 123 Udover *passiv* deling i form af mastedeling, eksisterer også såkaldte *aktive* former for netværksdeling, jf. boks 3. Et eksempel er roaming, der dækker over den deling af netværk, der finder sted når netværksoperatører lader konkurrerende operatørers kunder benytte deres netværk. Med roaming benytter en operatør hele netværket hos en konkurrerende aktør, og ikke blot delelementer som master. International roaming sker når fx en dansk turist benytter sin danske mobiltelefon til at ringe hjem fra udlandet via et udenlandsk netværk. National roaming sker når en operatørs kunder benytter en konkurrerende udbyders netværk indenfor landets grænser. National roaming kan bruges som et alternativ for netværksoperatørerne til at udbygge eget netværk.

- 124 For denne sag er imidlertid særlig RAN-delning relevant, da Telia og Telenor ønsker at sammenlægge deres individuelle Radio Access netværk til ét fælles Radio Access netværk. RAN-delning kræver mere integration mellem konkurrerende netværk end både mastedeling og roaming, idet RAN-delning forudsætter deling af master, antenner, strømforsyning, teknikhuse, visse transmissionsforbindelser, samt øvrig teknisk udstyr og hardware knyttet til Radio Access netværket.
- 125 Deling af Radio Access netværk kan faciliteres på to måder: med og uden deling af radiofrekvenser. MOCN (multi operator core network) teknologien forudsætter en deling af radiofrekvenser, mens MORAN (multi operator radio access network) ikke kræver deling af frekvenser. Parterne har oplyst, at MOCN tegner til at blive fremtidens teknologiske løsning i forbindelse med netværksdeling.
- 126 MOCN forudsætter således en tættere integration af konkurrenters netværk end det tidligere er set i Danmark, idet parternes tilgængelige frekvensressourcer deles.
- 127 I Sverige er der flere eksempler på MOCN-teknologiens anvendelse i netdelingssamarbejder: Telenor og Tele2 i Sverige har baseret et netværkssamarbejde (Net4Mobility) på MOCN, og Tele2 og Telia Mobile i Sverige deler et 3G netværk via MOCN. Parterne har desuden oplyst, at Telenor og 3 i Sverige er ved at opgradere et eksisterende netværkssamarbejde vedrørende 3G-mobiltelefoni til MOCN-teknologien. I lande som Spanien, Australien og Storbritannien er det netdelingsteknologien MORAN, der har været den mest fremherskende.

3.4.2 Andre netdelingssamarbejder i Europa

- 128 Samarbejder om netværksinfrastruktur er ikke et nyt fænomen. I Europa har der været adskillige eksempler på, at netværksoperatører har indgået mere eller mindre omfattende samarbejder om at benytte hinandens infrastruktur.
- 129 I forbindelse med indførelsen af 3G mobilteknologien i EU i 2001, tilkendegav Kommissionen, at den i princippet så positivt på fælles udnyttelse af netværksinfrastruktur under forudsætning af, at konkurrencereglerne og andre relevante EU-bestemmelser blev overholdt.¹⁹
- 130 Tilsvarende anerkendes det i betragtning 23 i EU-direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester ("*rammedirektivet*"), at "*delt brug af faciliteter kan være en fordel af*

¹⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, KOM(2001) 141, pkt. 4.3.

byplanmæssige, sundhedsmæssige eller miljømæssige hensyn, og de nationale tilsynsmyndigheder bør derfor tilskynde hertil på grundlag af frivillige aftaler.”

- 131 Kommissionen har siden taget stilling til to netdelingsaftaler samt behandlet en række fusioner, der har indebåret en sammenlægning af mobile netværk. Kommissionen har endnu ikke taget stilling til samarbejder, der har medført en tilsvarende grad af netværksdeling, som det er tilfældet for RAN-delingen mellem Telia og Telenor.
- 132 Kommissionen tog ved afgørelse af 30. april 2003²⁰ stilling til et anmeldt netdelingssamarbejde mellem to britiske netværksoperatører, O2 UK og T-Mobile UK. Aftalen vedrørte deling af 3G-, 2G- og 2,5G-antennepositioner (site sharing) inden for afgrænsede områder i Storbritannien samt indenlandsk roaming på hinandens 3G netværk. Netdelingen omfattede delingen af master og tilhørende udstyr (strømforsyning, køling, mv.), men ikke antenner og transmission. Parternes frekvensressourcer og Core-netværk faldt også uden for samarbejdsaftalen.
- 133 Kommissionen anså ikke netdelingen som problematisk i forhold til den daværende TEUF art. 101, stk. 1. Kommissionen lagde vægt på, at aftalen indebar delingen af et begrænset antal komponenter i Radio Access netværket, og at parterne fortsat havde uafhængig kontrol over deres egne net, herunder Core-netværket. Endvidere påpegede Kommissionen, at fællesomkostningerne som følge af mastedelingen ikke var høje, og at parterne stadig vil kunne differentiere sig fra hinanden i forhold til tjenesteudbud. Dernæst konstaterede Kommissionen, at aftalens bestemmelser om eneret og fortrinsret til hinandens master ikke blokerede for tredjepartsoperatørers adgang til master og antennepositioner ("sites"), idet der ikke generelt var knaphed på sådanne i Det Forenede Kongerige. Til sidst henviste Kommissionen til, at de nationale tilsynsmyndigheder under alle omstændigheder havde lovhjemlede beføjelser til at pålægge en virksomhed at dele en maste- og antenneposition.
- 134 Omvendt fandt Kommissionen, at aftalen om gensidig roaming var egnet til at begrænse konkurrencen, eftersom den begrænsede parternes muligheder for at konkurrere på dækningsgrad, kvalitet og transmissionshastigheder. Kommissionen fritog dog aftalen under henvisning til den daværende TEUF art. 101, stk. 3, bl.a. ud fra den betragtning, at parternes samlede netværk med sandsynlighed ville opnå en bedre dækning, større udbredelse og hurtigere udbud af 3G-tjenester, end hvad parterne hver især kunne have opnået. Derudover konkurrerede parterne med tre andre netværksoperatører, hvorved de fortsat ville have incitament til at forbedre

²⁰ Sag COMP/38.370 af 30. april 2003.

og udbygge deres netværk. Kommissionen konstaterer, at aftalen ligefrem forøger konkurrencen mellem netværksoperatørerne på 3G-tjenester.²¹

- 135 I 2003 tog Kommissionen også stilling til en netdelingsaftale i Tyskland mellem de tyske filialer af T-Mobile og O2.²² Aftalen omfattede en udvidet deling af master og antennepositioner, hvorefter også antenner og transmissionsforbindelser indgik i samarbejdet. Aftalen gjaldt inden for et afgrænset område af Tyskland. Samarbejdet indebar ikke en deling af frekvenser eller Core-netværk. Derudover omfattede samarbejdet to aftaler om indenlandsk roaming på parternes respektive 3G-netværk.
- 136 Kommissionen vurderede, at aftalen om udvidet deling af master og antennepositioner ikke udgjorde en mærkbar konkurrencebegrænsning. Kommissionen konstaterede, at aftalen ikke begrænsede tredjeparters adgang til positionerne og at omkostningerne forbundet med delingen kun udgjorde en forholdsvis lille andel af parternes samlede omkostninger. Derudover var aftalen ikke til hinder for, at parterne hver især kunne styre deres tjenesteudbud, frekvensplanlægning og deres ret til at tilføje nye, ikke-delte master og antennepositioner.
- 137 Derimod fandt Kommissionen, at indenlandsk roaming mellem netværksoperatører, der har licens til at etablere og drive deres egne konkurrerende mobilnet, per definition begrænsede konkurrencen mellem disse operatører hvad angik væsentlige parametre, såsom dækning, kvalitet og transmissionshastighed.²³ Roamingdelen af aftalen blev fritaget i medfør af den daværende TEUF art. 101, stk. 3, inden for begrænsede tidsperioder. Den ene part anlagde efterfølgende et annullationssøgsmål for den del af afgørelsen, der vedrørte fritagelsen, for Retten i Første Instans.²⁴ Den sagsøgendes påstand var, at Kommissionen ikke havde foretaget en tilstrækkelig grundig analyse af den konkurrencemæssige situation, inden den konkluderede, at roamingaftalerne per definition havde til følge at begrænse konkurrencen. Særligt påstod sagsøger, at Kommissionen ikke havde gennemgået konkurrencesituationen, såfremt aftalen ikke havde fundet sted, og at vurderingen af aftalens virkninger var baserede på generelle og ikke beviste udtalelser. Retten gav den sagsøgende mobiloperatør medhold i denne vurdering, jf. dommens præmis 116:

"Det følger af ovenstående, at beslutningen, for så vidt som den angår anvendelsen af artikel 81, stk. 1, EF og EØS-aftalens artikel 53, stk. 1, er behæftet med en analysemangel, både for så vidt som den ikke indeholder en

²¹ Jf. sag COMP/38.370, pkt. 144.

²² Sag COMP/38.369 af 16. juli 2003

²³ Jf. sag COMP/38.369, pkt. 107.

²⁴ T-328/03, Rettens dom af 2. maj 2006, O2 (Germany) mod Kommissionen

objektiv drøftelse af konkurrencesituationen, såfremt aftalen ikke fandtes, hvilket fordrejer bedømmelsen af aftalens faktiske og potentielle virkning på konkurrencen, og for så vidt som den konkret ikke, i sammenhæng med det pågældende opståede marked, beviser, at aftalens bestemmelser vedrørende roamingen har konkurrencebegrænsende virkninger, men i den henseende indskrænker sig til en cirkelslutning og generelle påstande.”

Kommissionens afgørelse, for så vidt angik roamingaftalerne, blev således annulleret.

- 138 Sverige er et eksempel på et land, hvor der har været etableret flere netdelingssamarbejder. Den svenske konkurrencemyndighed, Konkurrenseverket, har siden 2001 behandlet tre samarbejder mellem netværksoperatører. I 2010 tog den svenske myndighed stilling til Telenor Sverige og Tele2 Sveriges oprettelse af joint venturet, "Net4Mobility". Samarbejdet indebar deling af frekvenser og vedrørte parternes 2G og fremtidige 4G netværk. Konkurrenseverket udtalte, at myndigheden ikke på baggrund af de foreliggende oplysninger fandt anledning til en yderligere undersøgelse af, om samarbejdet faldt ind under forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler i den svenske konkurrencelov og TEUF art. 101, stk. 1.²⁵
- 139 Konkurrenseverket tilkendegiver i beslutningen vedrørende Net4Mobility, at den på linje med Kommissionen principielt ser positivt på samarbejder om deling af netværksinfrastruktur, idet sådanne aftaler kan skabe samfundsøkonomiske gevinster, hurtigere udrulning af netværk samt et øget tjenesteudbud for forbrugerne forudsat, at samarbejdet ikke begrænser konkurrencen. Konkurrenseverket bemærker, at engros- og detailmarkederne for mobiltelefoni og mobilt bredbånd er præget af hurtig teknisk udvikling, innovation og dynamik, samt at konkurrencen på disse markeder er blevet skærpet inden for de seneste ti år. Det fremgår af beslutningen, at markedets karakter samt tilstedeværelsen af de øvrige konkurrenter er egnede til at modvirke parternes incitament til at begrænse deres indbyrdes konkurrence via samarbejdet. Dertil bemærker Konkurrenseverket, at samarbejdet ikke vurderes at medføre negative virkninger i forhold til produktion af netværkskapacitet samt at samarbejdet svarer til en forholdsvis lille andel af parternes totale omkostninger.
- 140 I relation til parternes sammenlægning af frekvensressourcer og den eventuelle konkurrencefordel, der kan følge af, at parterne med øgede frekvensressourcer bliver i stand til at udbyde tjenester med højere hastigheder end konkurrenterne, herunder LTE-Advanced (4G), samt opnå

²⁵ Konkurrentverket, BESLUT 2010-09-08, Dnr. 374/2009.

øget kapacitet i netværket, bemærker Konkurrenceverket, at denne fordel ikke for nuværende er til stede og at vurderingen derfor må bero på udfaldet af kommende frekvenstilldelinger. Dertil bemærker myndigheden, at det i forhold til LTE-Advanced teknologien (4G) endnu er usikkert, hvornår, i hvilket omfang og i hvilke markedssegmenter, udviklingen af denne teknologi vil finde sted. I beslutningen skriver Konkurrenceverket, at myndigheden fremadrettet nøje vil følge udfaldet af de kommende frekvensallokeringsprocedurer og virkningerne heraf for konkurrencen.

- 141 Kommissionen har også taget stilling til netdelingsaftaler på mobilmarkederne i medfør af reglerne om fusionskontrol. Særligt fremhæves fusionen fra 2010 mellem T-Mobile og Orange i Det Forenede Kongerige samt fusionen mellem T-Mobile Austria og Tele.ring af 2006.²⁶
- 142 I førstnævnte fusion mellem T-Mobile UK og Orange UK, var Kommissionen betænkelig ved, at de fusionerende parter ville opnå en samlet frekvensmængde i 1800 MHz frekvensbåndet, der markant oversteg de øvrige mobiloperatørers frekvensbeholdninger i dette bånd. Konkret ville den fusionerende enhed opnå 2x60 MHz i dette bånd. Til sammenligning havde to af de øvrige tre netværksoperatører hver 2x5,8 MHz og operatøren 3 slet ingen frekvensmængder i dette frekvensbånd. Kommissionen vurderer, at følgen heraf kunne blive en tvedeling af markedet med den fusionerende enhed på den ene side og de øvrige operatører – med et betydeligt dårligere produkt – på den anden side.²⁷ Afgørelsen resulterede i en godkendelse med to tilsagn. For det første forpligtede parterne sig til at give afkald på en fjerdedel af deres samlede frekvensmængder i 1800 MHz-båndet. For det andet forpligtede T-Mobile og Orange sig til at ændre deres respektive aftaler med netværksoperatøren 3 om hhv. deling af netværksinfrastruktur til 3G (MORAN) og roaming således, at 3 bl.a. blev sikret mod en tidlig opsigelse af aftalerne med heraf følgende risici for 3's udtræden fra markedet til skade for konkurrencen. Efter fusionen opstod der et marked bestående af fire netværksoperatører i UK.
- 143 I fusionsafgørelsen af 26. april 2006, T-Mobile Austria/Tele.ring,²⁸ godkender Kommissionen fusionen mellem de to østrigske netværksoperatører under betingelse af, at parterne afgiver en del af deres frekvenser reserveret til 3G og forpligter sig til at afhænde et minimum antal maste- og antennepositioner til netværksoperatører med lavere markedsandele, primært teleoperatøren 3. Efter fusionen opstod der et marked med fire netværksoperatører i Østrig.

²⁶ Kommissionens afgørelser af 1. marts 2010, COMP/M.5650, T-Mobile/Orange, og 26. april 2006, COMP/M.3916, T-Mobile Austria/Tele.ring.

²⁷ Jf. Kommissionens afgørelse af 1. marts 2010, COMP/M.5650, T-Mobile/Orange, pkt. 121 og pkt. 128.

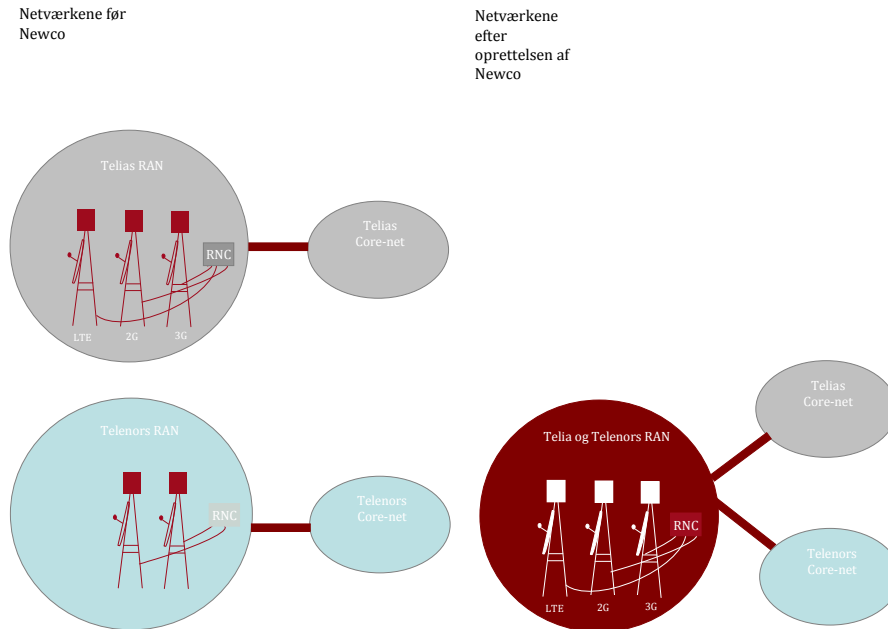
²⁸ Kommissionens afgørelse af 26. april 2006, COMP/M.3916, T-Mobile Austria/Tele.ring.

- 144 Kommissionen har endnu ikke taget stilling til et netdelingssamarbejde, der svarer til Telia og Telenors netdelingsaftale, hvor frekvensressourcerne sammenlægges, delingen strækker sig over hele landet og omfatter samtlige teknologier (2G, 3G, LTE).

3.5 AFTALEN

- 145 Telia og Telenor planlægger at etablere et samarbejde om deling af en del af deres mobilnetværk. Rationalet bag transaktionen er ifølge parterne skabelsen af et netværk, der er omkostningseffektivt og konkurrencedygtigt i forhold til andre mobilnetværk i Danmark målt på bl.a. dækning, kvalitet og implementering af ny teknologi.
- 146 Telia og Telenor har med dette mål for øje indgået en aftale om deling af parternes Radio Access netværk. Radio Access netværket er en del af den samlede infrastruktur, der anvendes til produktion af mobile tale- og datakommunikationstjenester (mobil tale, mobilt bredbånd og øvrige mobile datatjenester), jf. afsnit 3.1.1.
- 147 Samarbejdet gennemføres ved oprettelsen af et joint venture, "Newco", der er underlagt parternes fælles ejerskab og kontrol. Der er ikke tale om et selvstændigt fungerende joint venture omfattet af konkurrencelovens regler om fusionskontrol, idet Newco ikke vil blive tillagt en selvstændig beslutningskompetence, udover hvad der er nødvendigt for driften af netværket til brug for parterne. Newco vil udelukkende levere sine ydelser til ejerne.
- 148 Parternes aftale er af ubegrænset varighed. En part er imidlertid berettiget til at igangsætte en udtrædelsesproces, dog tidligst fra d. 1. januar 2020.
- 149 Newcos funktion er at eje, drive, udvikle og udbygge Telia og Telenors Radio Access netværk og forsyne parterne med netværkskapacitet ("RAN-kapacitet"), dvs. trafikminutter og download-kapacitet, jf. afsnit 3.5.1, til brug for parternes individuelle udbud af mobiltelefoni og mobilt bredbånd i Danmark.
- 150 Figur 6 illustrerer henholdsvis parternes netværk som de ser ud i dag og netværkene, som de vil komme til at se ud efter implementeringen af parternes samarbejde.

Figur 6: Mobilnetværkene før og efter etableringen af Newco



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

- 151 Newco skal forestå al produktion af RAN-kapacitet til Telia og Telenor. Samarbejdsaftalen omfatter deling af infrastruktur til alle teknologier for mobile netværk, dvs. 2G, 3G, LTE samt evt. fremtidig udrulning af LTE-Advanced teknologien. Derudover skal Newco fremadrettet stå for erhvervelsen af nye frekvenstilladelser eksempelvis ved deltagelse i kommende frekvensauktioner afholdt af den danske stat.
- 152 Telia og Telenors samarbejde indebærer hverken en deling af Core-netværket eller af de dele af parternes transmissionsforbindelser, der falder uden for Radio Access netværket og dermed ikke tjener som forbindelse mellem de enkelte dele i Radio Access netværket, jf. figur 2. Det betyder konkret, at den del af et mobilnetværks transmission, der ligger efter det centrale trafikopsamlingspunkt, RNC (Radio Net Controller) og som forbinder Radio Access netværket med operatørernes Core-netværk, ikke indgår i Telia og Telenors samarbejde. Dette er angivet med en stiptet linje i figur 2. Parterne har oplyst, at de hver især også anvender disse forbindelser til andre formål end mobiltelefoni, eksempelvis til fastnettelefoni.
- 153 Idet Core-netværket er tjenestedelen af et mobilnetværk, jf. pkt. 38, vil parterne således fortsat konkurrere om priser og produktudbud i form af abonnementer og services til engroskunder og slutbrugere. Både fra et slutbruger- og et engroskundeperspektiv vil parterne således fremstå som

individuelle udbydere af mobiltelefoni og mobilt bredbånd på markedet. Kunder på både engros- og detailniveau vil således fortsat indgå aftaler med enten Telia eller Telenor.

3.5.1 Newcos funktion og ansvarsområder

- 154 Ved etableringen af samarbejdet mellem Telia og Telenor, får Newco ansvaret for driften, udviklingen og vedligeholdelsen af det fælles Radio Access netværk. Selve udførelsen af de enkelte drifts- og vedligeholdelsesopgaver forestås af underentreprenører, heriblandt Telia og Telenor. Denne opgavefordeling skyldes, at Newco ikke vil få tilført personale med den nødvendige fagspecifikke viden, der knytter sig til selve etableringen og vedligeholdelsen af et mobilnetværk.
- 155 Under Newcos ansvarsområder knyttet til driften og udviklingen af Radio Access netværket, hører bl.a. finansieringen af investeringer, strategiudvikling, planlægning, leje af nye antennepositioner samt afholdelsen af udgifterne forbundet hermed.
- 156 Newco sælger således RAN-kapacitet til parterne, men Newco køber som nævnt også ydelser fra parterne. Parterne skal forestå den kontinuerlige drift og vedligeholdelse af det fælles Radio Access netværk. De skal derfor udføre opgaver relateret til kvalitets- og fejllovsstyring, løsning af tekniske fejl og problemer, afrapportering om opfyldelsen af aftalte driftskvalitetsmål og målepunkter.
- 157 Telia og Telenor har fordelt opgaverne ligeligt imellem sig med udgangspunkt i en såkaldt "geographical split"-model. Modellen indebærer, at den ene part varetager driftsopgaverne i det østlige Danmark og den anden i det vestlige Danmark med Storebælt som skillelinje. Newco betaler et fast gebyr til parterne for ovenstående ydelser.
- 158 Parterne har forklaret, at geo-split modellen udgør en praktisk løsning i forhold til, hvilken aktør, der rent fysisk på vegne af Newco skal udføre driftsopgaven. Det vil typisk være samme tekniske personale, der udfører driftsopgaver på henholdsvis Radio Access netværket og Core-netværket, og det vil derfor ikke give mening for parterne at overføre deres personale til Newco. Parterne har yderligere forklaret, at en eventuel outsourcing af driftsopgaverne til tredjemand ville være forbundet med en tidskrævende og dyr proces bestående i overdragelse af aktiver, en omstrukturering af hele netværket samt afskedigelsen af en række medarbejdere.

3.5.2 Sammenlægningen af Radio Access netværkene

- 159 Sammenlægningen af de to Radio Access netværk kræver ifølge parterne store investeringer og gennemførelse af mange tekniske ændringer og tilpasninger i netværk, procedurer, konkrete tekniske løsninger mv. Sammenlægningen og implementeringen af tilpasningerne vil derfor strække sig over en flerårig periode.
- 160 Umiddelbart efter closing overdrager parterne aktiver forbundet med Radio Access netværket samt lejekontrakter med tredjeparter til det fællesjede selskab. Parternes frekvensressourcer vil blive udlånt til Newco, som får en eksklusiv ret til brug af frekvenserne. Efterfølgende erhvervelser af frekvenslicenser ved eksempelvis auktionen i foråret 2012 vil blive forestået af Newco, som dermed bliver indehaver af de nye frekvenslicenser. Parterne har forklaret, at sammenlægningen af de eksisterende frekvenser sker af hensyn til en mere effektiv udnyttelse af det samlede spektrum. Newcos brug af frekvenser vil overholde evt. licensbetingelser knyttet til de enkelte tilladelser.
- 161 Skabelsen af det fælles netværk indebærer, at der sker en sammenlægning af parternes respektive master og antennepositioner. Netværket vil i starten bestå af [...] antennepositioner. Eftersom denne sammenlægning og kombination af antennepositioner ikke vil afspejle den mest optimale udnyttelse af netværket set i forhold til dækning, antenntype, omkostninger til antennepositioner, transmission, lejevilkår, mm., er det parternes plan, at der skabes et nyt landkort over antennepositioner, et såkaldt fælles "best grid". Realiseringen af den optimale kombination af antennepositioner vil indebære reduktion eller ombygning af en række eksisterende antennepositioner og etableringen af nye antennepositioner.
- 162 Det er parternes forventning på nuværende tidspunkt, at Newcos netværk efter etableringen af samarbejdet vil bestå af i alt ca. [...] master og ca. [...] antennepositioner. Parterne har oplyst, at antallet af antennepositioner vil blive reduceret fra [...] til [...] antennepositioner. Denne reduktion vil alene bestå i en nedtagelse af parternes antenner på ca. [...] overflødige antennepositioner. Reduktionen af parternes antennepositioner vil derfor indebære, at der vil være nye tilgængelige antennepositioner for andre interesserede netværksoperatører.
- 163 Nedenfor er der i figur 7 gengivet en oversigt over det samlede antal antennepositioner, som parterne tilfører Newco. Hele cirklen illustrerer parternes samlede antal antennepositioner før netdelingssamarbejdet. Oversigten illustrerer også hvor mange af disse antennepositioner, der forventes reduceret som følge af, at parterne gennem Newco etablerer et best grid. Det er herunder gengivet, om der er tale om antennepositioner på master, hvor begge parter har en antenneposition, eller om der er tale om

antennepositioner på master, hvor kun en af parterne har en antenneposition.

Figur 7: Oversigt over parternes samlede antal antennepositioner – og heraf de antennepositioner, der forventes reduceret



Kilde: Parternes oplysninger, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

- 164 Ca. [...] ud af de ca. [...] antennepositioner, som parterne forventer at skulle reducere, skønnes at være positioner på master, hvor begge parter i dag er til stede. Disse ca. [...] antennepositioner er markeret med mellemrød i figur 7 ovenfor. På disse master vil parterne efter etableringen af samarbejdet kun have behov for, at den ene parts antenneposition udnyttes på den pågældende mast. Efter parternes oplysninger vil selve den pågældende mast ikke blive berørt af samarbejdet. Som følge af, at den ene part opgiver antennepositionen, vil der derimod blive en antenneposition ledig, som andre interesserede kan anvende.
- 165 Ca. [...] ud af de ca. [...] antennepositioner skønnes at være positioner på master, hvor kun en af parterne er til stede, og hvor parterne antager, at mindst én anden netværksoperatør kan være til stede. Disse ca. [...] antennepositioner forventes at blive overflødige for parterne som følge af samarbejdet, hvorfor også selve masten vil blive overflødig for parterne. I figur 7 ovenfor er disse ca. [...] antennepositioner markeret med hhv. grå og blå.
- 166 Efter etableringen af samarbejdet vil parterne således forlade antennepositioner på ca. [...] master, hvorefter ingen af parterne vil anvende en antenneposition på den pågældende mast.

- 167 Ca. [...] af disse [...] antennepositioner er opsat på en fritstående mast, der er ejet af enten Telia eller Telenor. Disse ca. [...] antennepositioner er markeret med blå i figur 7 ovenfor. De øvrige [...] antennepositioner, der reduceres, er antennepositioner på master ejet af andre end parterne. Disse ca. [...] antennepositioner er markeret med grå i figur 7 ovenfor.
- 168 Planlægningen af sammenlægningen af parternes Radio Access netværk, herunder skabelsen af et best grid, forudsætter, at parterne inden closing udveksler tekniske og kommercielle informationer om deres respektive antennepositioner og kontrakter med mastelejere og masteudlejere. Parterne forventer, at denne planlægningsfase vil vare i tre til fem måneder, hvorefter løsningen implementeres efter closing.
- 169 Efter closing vil parterne løbende skulle indlevere data til Newco om forventede trafikmængder, således, at Newco har et grundlag for at dimensionere netværket.

3.5.3 Muligheder for udbygning af netværket

- 170 Telia og Telenor kan til enhver tid individuelt anmode Newco om at udrulle eller etablere ny kapacitet og antennepositioner og implementere nye teknologier på specifikke lokaliteter. Den ene part i samarbejdet vil således ikke kunne forhindre den anden part i at udbygge sit netværk, og omvendt.
- 171 Parterne har oplyst, at udrulningen af ny RAN-kapacitet vil kunne foregå på tre måder.
- 172 For det første vil der i medfør af de løbende og fælles udrulningsplaner for Newco ske en løbende udbygning af "fælles macro sites", dvs. almindelige udendørs antennepositioner.
- 173 For det andet kan hver part anmode Newco om at udbygge "kundespecifikke macro sites", dvs. udendørs antennepositioner, som ikke er en del af de løbende udrulningsplaner for Newco og som etableres efter en parts individuelle ønske og til brug for en specifik kunde. Et eksempel på en sådan løsning er antenner opsat i nærheden af kontorbygninger, hvor der er mange brugere og hvor områdets almindelige antennepositioner ikke alene kan opfylde virksomhedens kapacitetsbehov. Disse udbygninger kan enten forestås af Newco efter anmodning eller direkte af parten selv. Uanset hvordan den kundespecifikke udvidelse af netværket etableres, betaler den anmodende part for udbygningen. Newco har dog ejerskabet og ansvaret for driften af løsningen. Efter en periode foreløbigt fastsat til tre år, overgår den pågældende infrastruktur til at blive en fuldt integreret del af Newcos generelle netværk, hvilket betyder, at omkostningerne til driften af

løsningerne vil blive en del af de generelle omkostninger, som begge parter finansierer gennem betaling for træk på kapacitet fra Newco.

- 174 For det tredje vil udbygningen af netværket ske ved etableringen af indendørsløsninger, dvs. små antenner med kort rækkevidde placeret inden døre. Disse løsninger anses som udgangspunkt for at være kundespecifikke, og de betales, drives og ejes af den part, som har anmodet om løsningen.
- 175 Parterne har i anmeldelsen anført, at der ikke er nogen begrænsninger i parternes samarbejde for, hvor mange kundespecifikke løsninger, som parterne må etablere hver for sig. Løsningerne skal dog etableres på en sådan måde, at det sikres, at de ikke på negativ vis påvirker den anden parts kunder. Derudover er der kun reserveret begrænsede mængder frekvens til betjening af de individuelle løsninger. Parterne har oplyst, at begrænsningerne er den nødvendige konsekvens af den fælles mængde frekvenser, der er til rådighed set i forhold til de generelle krav om dækning og behov for kapacitet, som skal opfyldes med disse frekvenser.²⁹
- 176 Parterne har oplyst, at deres individuelle planer om etablering af kundespecifikke løsninger på bestemte steder ikke vil komme til den anden parts kendskab førend løsningen er fysisk etableret og dermed vil kunne observeres på stedet.

3.6 HØRINGSSVAR

- 177 Parterne har d. 10. februar 2012 fremsendt deres høringssvar på det udkast til rådsnotat, der blev sendt i høring hos parterne d. 3. februar 2012.³⁰ I det følgende gennemgås først Telias høringssvar i afsnit 3.6.1 og dernæst Telenors høringssvar i afsnit 183.

3.6.1 Telias høringssvar

- 178 Telia anfører overordnet, at Telia ikke er enig i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens betænkeligheder. Telia skriver bl.a.:

”Grundlæggende er Telia ikke enig i de anførte betænkeligheder. For det første er det Telias vurdering, at betænkelighederne hverken er nærværende eller realistiske. For det andet er det efter Telias vurdering meget klart, at betænkelighederne ikke udspringer af den anmeldte aftale, men derimod af

²⁹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger til grund, at størrelsen på de frekvensportioner, der er afsat til de kundespecifikke løsninger reelt afspejler den af parterne oplyste afvejning.

³⁰ Styrelsen har i høringen givet Telia og Telenor den sædvanlige tre-ugers frist. Styrelsen oplyste samtidig, at såfremt Telia og Telenor ønskede, at sagen skulle behandles på rådsmøde den 29. februar – hvilket parterne havde udtrykt ønske om – skulle styrelsen af hensyn til de interne processer modtage parternes høringssvar senest den 10. februar 2012.

nogle generelle forhold i relation til markedets karakter. Der er således ikke sammenhæng mellem formålet med den anmeldte aftale og de betænkeligheder, som styrelsen har anført.

Det er tværtimod Telias vurdering, at aftalen i sig selv slet ikke er omfattet af konkurrencelovens § 6, og at aftalen således opfylder betingelserne for at blive fritaget i henhold til konkurrencelovens § 9.

Telia bemærker hertil, at det er almindelig kendt i det danske telemarked, at markedet ikke kan bære fire teleoperatører. Der skal således ske en konsolidering i markedet, for at telemarkedet vedbliver at være et bæredygtigt marked. Parternes samarbejde er i den sammenhæng den mest egnede måde at konsolidere på, samtidig med at konkurrencen i markedet bevares fuldt ud eller intensiveres, idet afstanden mellem markedslederen TDC og Telia og Telenor reduceres, uden at TDC dog mister sin rolle som markedsleder. Aftalens virkning vil derfor være konkurrencefremmende, og ikke konkurrencebegrænsende.”

- 179 Som redegjort for i afsnittene 6.4.3.1-6.4.3.5, er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke enig med Telia i, at den anmeldte aftale ikke kan have konkurrencebegrænsende virkninger og følgelig heller ikke enig i, at aftalen ikke giver anledning til konkurrenceretlige betænkeligheder. Styrelsen finder imidlertid, at aftalen kan indebære fordele, der kan komme både virksomheder og forbrugere til gode, jf. afsnit 6.5.2.
- 180 Telias har desuden afgivet bemærkninger vedrørende tilsagnet om adgang til engrosmarkedet og tilsagnet om afregningsmodellen mellem Newco og parterne.³¹ Telia anfører i den forbindelse:

”3.1. Tilsagn 4

Efter tilsagn 4 er parterne pålagt at opretholde sin nuværende engrosforretning. For Telias vedkommende er dette tilsagn neutralt, idet Telia ikke har intentioner om at lukke sin engrosforretning i mobilmarkedet. På den anden side er det væsentligt for Telia, at tilsagnet ikke hæmmer den frie konkurrence og den naturlige forretningsudvikling. Telemyndigheden har vurderet, at engrosmarkedet er fuldt ud konkurrenceudsat. Der er således intens konkurrence mellem aktørerne om engroskunderne. Tilsagnet bør ikke få den virkning, at denne konkurrencesituation begrænses. Derfor er det særlig væsentligt, at Konkurrencerådet ved administrationen af dette tilsagn alene tager hensyn til konkurrencen i markedet, og ikke en enkelt service provider, som vil anvende tilsagnet for egen og ufortjent vinding.

³¹ I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens drøftelser med Telia og Telenor om tilsagn, har tilsagnet om adgang til engrosmarkedet været benævnt Tilsagn 4, mens tilsagnet om afregningsmodellen mellem Newco og parterne har været benævnt Tilsagn 5.

3.2 Tilsagn 5

Efter tilsagn 5 er parterne forpligtet til at opretholde et ganske vidtgående og detaljeret omkostningsregnskab, ligesom parterne er forpligtet til en meget omfattende rapportering til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Det er Telias vurdering, at tilsagnet kan risikere at hæmme effektiviteten af samarbejdet og dermed effektiviteten i markedet. Det er derfor også helt afgørende for Telia, at tilsagnet administreres af styrelsen på en måde, så tilsagnet ikke begrænser henholdsvis Telias og Telenors konkurrenceevne. I den sammenhæng er det væsentligt, at parterne løbende kan tilpasse driften af samarbejdet på en almindelig og fornuftig forretningsmæssig måde, for på denne måde at sikre at konkurrencen i markedet opretholdes.”

- 181 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal indledningsvist bemærke, at det er parterne, der vælger om de vil afgive tilsagn samt hvilke tilsagn, de ønsker at afgive til imødekommelse af styrelsens betænkeligheder. Det er styrelsens vurdering, at der for så vidt angår tilsagnet om adgangen til engrosmarkedet synes at være opnået en balance mellem på den ene side hensynet til sikringen af engroskunders adgang til markedet og på den anden side de forpligtelser, som parterne pålægges gennem tilsagnet. Styrelsen finder således, at tilsagnet ikke pålægger forpligtelser, der går videre end til hvad, der er nødvendigt til imødekommelse af styrelsens betænkelighed på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. I den forbindelse påpeges, at styrelsens betænkelighed kunne være blevet imødegået fuldstændig med et tilsagn, der beskytter engroskunderne mod prisstigninger – dvs. et regulært pristilsagn, jf. pkt. 379. Et sådan tilsagn vurderes dog at kunne have utilsigtede og indgribende virkninger, hvorfor det afgivne tilsagn vurderes at være den bedst opnåelige løsning på den rejste betænkelighed.
- 182 For så vidt angår afregningsmodellen mellem Newco og parterne, finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at det er forventeligt, at parterne kan få behov for at ændre i afregningsmodellen, herunder vægtningen af hhv. faste, variable og blandede omkostninger. Styrelsen finder imidlertid, at det er afgørende, at en ændring i afregningsmodellen sker, når dette er påkrævet af hensyn til sikringen af, at modellen til enhver tid afspejler den reelle fordeling mellem faste, variable og blandede omkostninger i Radio Access netværket. Tilsagnet, hvorefter styrelsen skal godkende ændringer i afregningsmodellen, reducerer således risikoen for, at parternes incitament til at konkurrere om nye kunder mindskes ved en ændring i parternes omkostningsstruktur som følge af en ændring i afregningen mellem Newco og parterne.
- 183 I relation til Telias bemærkning om, at parterne som følge af tilsagnet om afregningsmodellen forpligtes til at føre et vidtgående og detaljeret regnskab,

bemærker styrelsen for det første, at forpligtelserne i tilsagnet vurderes at være nødvendige for at imødekomme styrelsens betænkelighed. For det andet, at parterne under alle omstændigheder vil skulle føre kontrol med fordelingen af omkostningerne i Radio Access netværket, til brug for afregningen mellem Newco og parterne jf. pkt. 381.

3.6.2 Telenors høringssvar

- 184 Telenors høringssvar vedrører overordnet to forhold. Det første forhold vedrører Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens betænkelighed om risiko for stiltiende koordinering mellem udbydere på engrosmarkedet. Dette forhold adresseres i afsnit 3.6.2.1. Det andet forhold vedrører styrelsens opgørelse af Telenors markedsandel på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Dette forhold behandles i afsnit 3.6.2.2. Derudover anfører Telenor, at Telenor ikke kan tilslutte sig styrelsens udtrykte betænkeligheder ved samarbejdet.

3.6.2.1 Stiltiende koordinering mellem udbydere på engrosmarkedet

- 185 Telenor finder overordnet, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens betænkelighed vedrørende risiko for stiltiende koordinering på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd er uberettiget. Telenor henviser til, at styrelsen begrundet betænkeligheden med, at samarbejdet ensretter Telia og Telenors omkostningsstruktur samt skaber en strukturel forbindelse mellem Telia og Telenor.
- 186 Telenor anfører, at styrelsen sammenblander begreberne stiltiende koordinering – eller koordinerede virkninger - og hemmelig samordning. Telenor anfører bl.a.:

"Begrebet "stiltiende koordinering" eller rettere "koordinerede virkninger" er omtalt og defineret nærmere i Kommissionens retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter fusionsforordningen (herefter benævnt "HFRL"). Det for et horisontalt produktionssamarbejde relevante begreb er dog "hemmelig samordning", der er omtalt og defineret nærmere i Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af TEUF artikel 101 på horisontale samarbejdsaftaler (herefter benævnt "HRL").

Der er tale om to konceptuelt helt forskellige problemstillinger, som ikke bør sammenblandes:

hvorvidt parternes aftale kan mindske konkurrencen mellem parterne og øvrige udbydere i markedet ved at skabe risiko for koordinering af adfærd mellem parterne og øvrige udbydere i markedet, og (ii) hvorvidt parternes aftale kan mindske konkurrencen parterne imellem og skabe risiko for

hemmelig samordning mellem parterne.

Telenor er uforstående overfor, at styrelsen giver udtryk for denne betænkelighed om risiko for "stiltiende koordinering" mellem parterne og øvrige aktører (TDC)."

- 187 Telenor bemærker endvidere, at det ikke af høringsudkastet fremgår, hvorvidt styrelsen mener, at Telia, Telenor og TDC på nuværende tidspunkt koordinerer deres adfærd. Telenor anfører i den forbindelse:

"Det fremgår ikke helt klart af udkast til afgørelse, om styrelsen mener, at parternes samarbejde – på tilsvarende indgribende vis som en fusion efter omstændighederne - kan ændre konkurrencens art. Det fremgår heller ikke direkte, om styrelsen mener, at Telia, Telenor og TDC allerede på nuværende tidspunkt koordinerer deres adfærd, eller om denne koordination ikke forekommer pt., men bliver "betydeligt mere sandsynlig" ved etableringen af netværkssamarbejdet mellem Telia og Telenor."

- 188 Styrelsen er enig med Telenor i, at samarbejdet ikke udgør en fusion, og derfor i stedet skal vurderes efter konkurrencelovens §§ 6 og 8, TEUF art. 101, stk. 1 og 2, samt Kommissionens retningslinjer for horisontale aftaler.³² Styrelsen har vurderet risikoen for stiltiende koordinering (*tacit collusion* eller *collusive outcome*) svarende til begrebet hemmelig samordning i Kommissionens horisontale retningslinjer.³³
- 189 Styrelsen bemærker dog, at der kan være et overlap mellem elementerne i en vurdering af risiko for koordinerede virkninger som følge af en fusion og elementerne i en vurdering af risiko for stiltiende koordinering (*tacit collusion* eller *collusive outcome*) svarende til begrebet hemmelig samordning. I begge tilfælde skal bl.a. foretages en vurdering af markedsforholdene. Styrelsen finder, at der er en række karakteristika på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, der tilsiger, at der kan ske stiltiende koordinering mellem udbydere på markedet. Ensretningen af parternes omkostningsstruktur samt den strukturelle forbindelse, der skabes som følge af parternes samarbejde, udgør blot to elementer i denne vurdering.
- 190 Styrelsen er opmærksom på, at Kommissionen i de horisontale retningslinjer anvender begrebet hemmelig samordning om den situation, at parterne i et produktionssamarbejde kan samordne deres adfærd. Styrelsen bemærker

³² Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af TEUF art. 101 på horisontale samarbejdsaftaler (2011/C 11/01)

³³ Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af TEUF art. 101 på horisontale samarbejdsaftaler (2011/C 11/01)

samtidig, at retningslinjerne ikke skal anvendes mekanisk og som en tjekliste, men at hver enkelt sag skal vurderes på grundlag af de forhold, der kendetegner den, hvilket kan nødvendiggøre en fleksibel anvendelse af retningslinjerne.³⁴

- 191 I denne sag finder styrelsen, at det er relevant at vurdere risikoen for stiltiende koordinering mellem parterne og øvrige udbydere, dvs. TDC på engrosmarkedet. Det er ikke i denne sag relevant at vurdere risikoen for stiltiende koordinering mellem parterne alene, da disse ikke vurderes at kunne agere uafhængigt af TDC, der også har betydelig markedsstyrke på dette marked.
- 192 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke i sagen analyseret eller taget stilling til, hvorvidt Telia, Telenor og TDC på nuværende tidspunkt stiltiende koordinerer deres adfærd på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Styrelsen har udelukkende vurderet, at markedsforholdene er på en sådan måde, at der er risiko herfor. Styrelsen er enig med Telenor i, at det anmeldte samarbejde mellem Telia og Telenor på en række punkter ikke ændrer på markedsforholdene, men styrelsen finder dog, at der sker en ensretning af parternes omkostninger oveni en i forvejen ensartet omkostningsstruktur samt, at der alt andet lige etableres en strukturel forbindelse mellem to konkurrenter, der ikke er til stede før samarbejdet. En helhedsvurdering af engrosmarkedet er således, at risikoen for stiltiende koordinering mellem markedets aktører er til stede i mindst lige så stor grad efter etableringen af netdelingssamarbejdet mellem Telia og Telenor.

3.6.2.2 Opgørelsen af Telenors markedsandel på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd

- 193 Telenor anfører, at styrelsens opgørelse af markedsandele på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd efter Telenors opfattelse ikke er retvisende. Telenor skriver bl.a.:

”Telenor finder ikke, at det er retvisende at opgøre engrosmarkedet alene baseret på eksternt salg. Der henvises til de af parterne fremførte argumenter i side 20 i anmeldelsen og email af 20. oktober 2011, herunder særligt praksis inden for den sektorspecifikke konkurrenceregulering på teleområdet. Telenor finder – som naturlig følge heraf - endvidere, at Hi3G også skal henregnes til udbyderne på de relevante engrosmarkeder.

Styrelsens metodik fører til en væsentlig overvurdering af Telenors styrke på engrosmarkedet, der målt på antal slutkunder hos eksterne SP'ere og

³⁴ Jf. pkt. 7 i Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af TEUF art. 101 på horisontale samarbejdsaftaler (2011/C 11/01)

MVNO'ere udgør [50-60] % og [60-70] % på henholdsvis engrosmarkedet for mobiltelefoni og engrosmarkedet for mobilt bredbånd. Det bemærkes at sidstnævnte markedsandel i øvrigt er baseret på blot [...] slutkunder.

Styrelsens tilgang i denne sag er endvidere i strid med Kommissionens praksis - og styrelsens egen praksis - vedrørende telemarkederne, hvor det tidligere er blevet lagt til grund, at man ved opgørelsen af markedsandele i engrosleddet skal medregne såvel eksternt som internt salg.”

- 194 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er opmærksom på, at der er forskellige metoder, hvorpå markedsandele på telemarkedet kan opgøres, jf. pkt. 87-90. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har imidlertid i denne konkrete sag fundet det mest relevant at opgøre markedsandele på engrosmarkedet på baggrund af koncernekstern omsætning samt engroskunders slutkunder. Styrelsen vurderer, at denne metode i forhold til den konkrete sag er mest retvisende, fordi den giver et billede af den konkurrence, der udspiller sig mellem netværksoperatørerne om de koncerneksterne engroskunder. Det er kun disse kunder, som netværksoperatørerne konkurrerer direkte om. En opgørelse af markedsandele inklusiv koncernintern omsætning ville i øvrigt indebære, at selskabet 3 vil fremstå som værende aktiv på engrosmarkedet, da 3's koncerninterne omsætning fra datterselskabet Oister da vil indgå. I dag har 3 imidlertid ikke nogen koncerneksterne SP'ere eller MVNO'er tilknyttet sit netværk, jf. pkt. 80.
- 195 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke indhentet data for netværksoperatørernes koncerninterne omsætning på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Det er dog - på baggrund af styrelsens generelle kendskab til markedet - forventningen, at forskellen mellem TDCs og Telenors markedsandele opgjort på baggrund af både *koncernintern* og *koncernekstern* omsætning ville være mindre end i den opgørelse, der ligger til grund for tabel 2 og tabel 3. Som anført i pkt. 85, har især TDC og Telenor over en årrække opkøbt koncerneksterne SP'ere, hvorfor det også er forventningen, at disse netværksoperatørers koncerninterne omsætning er større end fx Telias.
- 196 Uanset hvilken metode, der anvendes til opgørelse af markedsandele på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd er denne ikke afgørende for styrelsens vurdering af sagen, da netværksoperatørerne Telia, Telenor og TDC, som det fremgår af sagens pkt. 337, vurderes at have betydelig markedsstyrke på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd.

4 RESULTAT AF MARKEDSTEST

4.1 3'S BEMÆRKNINGER TIL SAMARBEJDET MELLEM TELIA OG TELENOR

197 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens har d. 15. juni 2011 opfordret markedets aktører, herunder 3, til at afgive bemærkninger til netdelingsaftalen mellem Telia og Telenor. 3 har i forlængelse heraf bemærket, at virksomheden som udgangspunkt ikke har nogen indvendinger og ser mange fordele i samarbejdet mellem Telia og Telenor.

198 Imidlertid gør 3 i sit brev til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen opmærksom på følgende:

"Netværkssamarbejdet vil dog skabe en dominerende spiller blandt andet på markedet for mastinfrastruktur, hvorfor det er vigtigt at sikre adgang til masterne på rimelige og lige vilkår. Dette kan efter min opfattelse reelt kun ske via konkurrencereglerne. I den forbindelse skal jeg gøre opmærksom på, at ens takster for leje af netværkssamarbejdets mastepositioner for tredjeparter ikke nødvendigvis fører til rimelige takster.

Hi3G finder det derfor rimeligt, at det stilles som vilkår for en fritagelse efter konkurrencelovens § 8, at netværksdeltagerne forpligtes til at anvende rimelige og ikke konkurrenceforvridende vilkår overfor tredjeparter, samt at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i givet fald følger op på dette i tilfælde af overtrædelser."

199 Ved brev af 14. september 2011 har 3 skriftligt suppleret ovenstående bemærkninger. 3 skriver bl.a.:

"For det første skal Telia og Telenor gennem tilsagn forpligtes til at give tredjemandsadgang til at overtage de antennepositioner, som Telia og Telenor ønsker at nedlægge eller ikke længere faktisk benytter.

Dette tilsagn vil sikre, at 3 – samt eventuelle potentielle konkurrenter fortsat har adgang til en tilstrækkelig infrastruktur. Tilsagnet vil således imødegå de konkurrenceretlige betænkeligheder, der består i, at Telia og Telenor ekskluderer konkurrenterne vged de facto at afskærme dem fra at få adgang til en tilstrækkelig del af infrastrukturen.

Der ses endvidere ikke at være nogle objektive grunde for, at Telia og Telenor ikke kan acceptere et sådant tilsagn. Telia og Telenor vil således fortsat kunne realisere de stordriftsfordele, som ligger til grund for parternes samarbejde.

For det andet skal Telia og Telenor gennem tilsagnet forpligtes til at give

tredjemand adgang til parternes tilbageblevne infrastruktur på rimelige, objektive og ikke-diskriminerende vilkår. Det indebærer bl.a., at tredjemand skal sikres adgang til masterne, mv. mod betaling af en omkostningsbestemt leje. Det indebærer endvidere, at der skal være gennemsigtighed omkring grundlaget for lejebetalingen. (...)”

4.2 TDC'S BEMÆRKNINGER TIL SAMARBEJDET MELLEML TELIA OG TELENOR

- 200 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har d. 20. september 2011 afholdt et møde med TDC med henblik på at få belyst en række forhold på markedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd og markedet for adgang til antennepositioner på master. TDC har efterfølgende meddelt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at referatet af mødet kunne tjene som TDC's svar på styrelsens opfordring til markedets aktører om at fremkomme med bemærkninger til Telia og Telenors netdelingssamarbejde.
- 201 Det bemærkes, at styrelsen i det følgende ikke gengiver hele indholdet i mødereferatet, men de dele, der afspejler TDC's stillingtagen til netdelingssamarbejdet. Under mødet blev også drøftet faktuelle forhold vedrørende markedet til brug for styrelsens undersøgelse af de berørte markeder.
- 202 TDC har tilkendegivet, at virksomheden generelt forholder sig positivt over for aftaler om deling af netværksinfrastruktur og at den finder det naturligt, at Telia og Telenor søger at opnå nogle gevinster ved at sammenlægge en del af deres mobilnetværk. TDC vurderer, at netdelingssamarbejdet vil indebære, at Telia og Telenor vil opnå en stor grad af overlap mellem deres respektive Radio Access netværk. TDC påpeger, at samarbejdet vil gøre det billigere for parterne, at udbygge det fælles netværk.
- 203 TDC tilkendegiver imidlertid, at Telia og Telenor ved samarbejdet opnår rådighed over en væsentlig større mængde frekvenser end de øvrige netværksoperatører, hvilket ifølge TDC kan give Telia og Telenor betydelige konkurrencemæssige fordele. Konkret påpeger TDC, at parternes sammenlagte frekvensmængde i 2600 MHz frekvensbåndet vil give parterne mulighed for at udvikle betydelige hastigheder til mobilt bredbånd. [...]
- 204 TDC finder, at det er væsentligt, at parterne ikke blot har en ret til at byde ind sammen til telemyndighedens frekvensauktion, men også en pligt hertil. Således undgås, at parterne byder ind hver for sig og derigennem opnår en større samlet frekvensportion.
- 205 TDC påpeger endvidere, at netdelingsaftalen mellem Telia og Telenor de facto virker som en fusion, hvor konkurrencen i engrosleddet mindskes. TDC

anfører, at parterne vil have det samme netværk, tekniske løsninger og hastighed, og der ikke vil forekomme nogen teknisk produktdifferentiering mellem parternes tjenester.

- 206 I relation til TDC's bemærkninger om forholdene på markedet for netværksoperatørers adgang til antennepositioner på master til brug for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, har TDC oplyst, at adgangen til masteutnyttelse som reguleret i masteloven generelt fungerer, også i forhold til at give adgang på master til tredjeparter. [...] TDC har forklaret, at master typisk er placeret i forhold til hinanden således, at der skabes et vist overlap mellem dækningsområderne. Dette skaber sikkerhed for dækning i tilfælde af dårligt signal på grund af eksempelvis ustabile vejrforhold.
- 207 TDC oplyser, at der er store omkostninger forbundet med oprettelsen af nye installationer af antenner og master. [...] I den forbindelse påpeger TDC, at da Telia købte teleselskabet Orange, blev masterne udbudt til de øvrige teleoperatører. TDC ser gerne, at dette også bliver tilfældet ved gennemførelsen af samarbejdet mellem Telia og Telenor.
- 208 I relation til styrelsens spørgsmål om, hvilke konkurrenceparametre, der ifølge TDC er væsentlige på engrosmarkedet, oplyste TDC, at pris og dækning udgør væsentlige parametre. I relation til dækning tilkendegav TDC, at parameterens væsentlighed afhænger af, hvorvidt kunderne primært fokuserer deres markedsføring i byområder eller i større områder. Udover pris og dækning, fremhæver TDC også netkvalitet og hastighed som konkurrenceparametre på engrosmarkedet, idet sidstnævnte parameter dog primært har betydning for datatjenester.

5 MARKEDSUNDERSØGELSE

5.1 UNDERSØGELSENS GENNEMFØRSEL OG FORMÅL

- 209 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forbindelse med sagen udført en markedsundersøgelse i perioden 1. september til 15. september 2011. Udgangspunktet har været at inddrage samtlige engroskunder, der ikke er koncernforbundet med netværksoperatørerne Telia, Telenor, TDC eller 3. Udvælgelsen af respondenter er nærmere beskrevet i afsnit 5.2. Markedsundersøgelsen er udført blandt 38 SP'ere og MVNO'er, hvoraf 28 har svaret. Det giver en samlet svarprocent på 74 pct. [...]
- 210 Formålet med markedsundersøgelsen har særligt været at undersøge dels hvilke faktorer, der er afgørende for SP'ere og MVNO'er i deres valg af mobilnetværk og dels hvilken betydning det har for konkurrencen på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, at Telia og Telenor vil samarbejde om produktionen af Radio Access netværket.
- 211 Når styrelsen har valgt at undersøge disse forhold, skyldes det, at konkurrencen mellem Telia og Telenors mobilnetværk forsvinder på parametre som dækning og teknologi og til dels på kvalitet, hastighed og kapacitet, når Telia og Telenor slår RAN-delen af deres netværk sammen.
- 212 Parterne har anført, at konkurrencen på engros- hhv. detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd ikke hæmmes, da parterne bevarer selvstændige Core-netværk og markedet derfor ikke bliver mere koncentreret som følge af netdelingssamarbejdet. Styrelsen har dog fundet det relevant at undersøge, om transaktionen begrænser konkurrencen mellem Telia og Telenors netværk på parametre, der af engroskunder betegnes som væsentlige for deres valg af netværk. Såfremt dette er tilfældet, vil transaktionen i praksis have samme effekt som en egentlig koncentration.
- 213 Derudover har styrelsen i markedsundersøgelsen spurgt til engroskundernes generelle bemærkninger til konkurrencen på markedet samt til det anmeldte samarbejde mellem Telia og Telenor.

5.1.1 Hovedkonklusioner fra markedsundersøgelsen

- 214 Hovedkonklusionerne fra markedsundersøgelsen er:
- Dækning, pris og kvalitet er de parametre, som flest respondenter prioriterer højest i valg af nuværende såvel som et fremtidigt mobilnetværk i forhold til udbud af mobiltelefoni.

- Dækning og pris er de højest prioriterede parametre i valg af nuværende såvel som et fremtidigt mobilnetværk til udbud af mobilt bredbånd.
- 83 pct. af respondenterne oplever, at der i dag er forskel på de fire eksisterende mobilnetværk TDC, Telenor, Telia og 3. 92 pct. af de respondenter, der oplever, at der er forskel på netværkene, vurderer, at TDC har det bedste netværk, primært begrundet med dækning.
- De adspurgte engroskunder er generelt positivt indstillet overfor et netværkssamarbejde mellem Telia og Telenor.
- I relation til konkurrencesituationen på engrosmarkedet generelt, giver flere af de adspurgte engroskunder udtryk for vanskeligheder ved at konkurrere med netværksoperatørernes egne priser på detailmarkedet.

5.2 RESPONDENTER

5.2.1 Udvalgelse af respondenter

- 215 Spørgeskemaet er udsendt til engroskunder bestående af SP'ere og MVNO'er. Styrelsen har ønsket at spørge samtlige koncerneksterne engroskunder, og har taget udgangspunkt i den danske telemyndigheds telestatistik for mobiltelefoni og porteringer.³⁵ Derudover har styrelsen bedt parterne oplyse samtlige deres engroskunder. På baggrund af disse oplysninger, har styrelsen udarbejdet en bruttoliste over koncerneksterne engroskunder. Med koncerneksterne engroskunder menes udbydere, der ikke er brands eller datterselskaber ejet af netværksoperatørerne TDC, Telia eller Telenor.³⁶ 3 er ikke aktiv på engrosmarkedet, hvorfor der ikke er nogen kunder tilknyttet 3s netværk, jf. pkt. 80.
- 216 Styrelsen vurderer, at der i øjeblikket findes mellem 40 og 50 SP'ere og MVNO'er. Ifølge styrelsens oplysninger er der kun ganske få egentlige MVNO'er på markedet i Danmark, jf. pkt. 117. Styrelsen har dog ikke i forbindelse med sagen kunnet få fuldt overblik over det nøjagtige antal koncerneksterne SP'ere og MVNO'er, der udbyder mobiltelefoni og/eller mobilt bredbånd, hvilket bl.a. skyldes, at styrelsen ikke har kunnet komme i

³⁵ Se IT- og Telestyrelsens Telestatistik. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har taget udgangspunkt i parternes oplysninger om engroskunder, samt de koncerneksterne virksomheder, der fremgår af telestatistikken, herunder også de virksomheder, der fremgår under "Øvrige" i 2. halvår 2010 i tabel 1c. og 11c..

³⁶ I undersøgelsen indgår en aktør, der er delvist ejet af Telia.

forbindelse med samtlige virksomheder på denne bruttoliste. Dertil kommer, at nogle af de engroskunder parterne har oplyst og som derfor er inkluderet i styrelsens bruttoliste, reelt ikke er aktive på detailmarkedet for salg af mobiltelefoni eller mobilt bredbånd.³⁷ I alt er 38 udbydere af mobiltelefoni og/eller mobilt bredbånd blevet spurgt.

- 217 I udvælgelsen af respondenter er der ikke taget hensyn til, hvorvidt virksomheden er SP'er eller MVNO, eller til hvilket mobilnetværk virksomheden er knyttet. De tre netværksoperatører, der er aktive på engrosmarkedet er dog alle repræsenteret og der synes ikke at være nogen tendens til, at engroskunder tilknyttet ét specifikt netværk er overrepræsenteret, jf. tabel 6.

5.2.2 Respondenternes fordeling på netværk

- 218 Nedenstående tabel 6 illustrerer respondenternes fordeling på netværk, dvs. hvor stor en andel af de engroskunder, der har besvaret Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskema, der er tilknyttet eksempelvis Telias netværk på mobiltelefoni hhv. mobilt bredbånd. Med mobiltelefoni henvises der til sædvanlige mobiltelefonikunder, der primært benytter mobiltelefonen til samtale, sms, mms og adgang til internet. Med mobilt bredbånd refereres der til det netværk, der benyttes til udbud af rene dataabonnementer, dvs. mobile bredbåndsabonnementer, hvor kunden via en såkaldt trådløs dongle tilsluttet en bærbar computer kan gå på internettet. I de fleste tilfælde vil en udbyder af både mobiltelefoni og mobilt bredbånd benytte det samme netværk til udbud af begge ydelser.
- 219 Det bemærkes, at tabel 6 ikke er sammenlignelig med tabel 3, der illustrerer netværksoperatørernes markedsandele på engrosmarkedet opgjort på antal *slutkunder* ('indirekte' kunder) – dvs. hvor mange slutkunder, der er tilknyttet netværksoperatørernes netværk gennem et abonnement hos en engroskunde, jf. pkt. 83.

³⁷ Disse engroskunder producerer andre ydelser end mobiltelefoni og mobilt bredbånd, der benytter sim-kort og derfor kræver adgang til et mobilnetværk. Disse kunder er således ikke inkluderet i styrelsens markedsundersøgelse.

Tabel 6
RESPONDENTER FORDELT PÅ MOBILNETVÆRK

ANDEL RESPONDENTER TILKNYTTET MOBILNETVÆRK TIL UDBUD AF MOBILTELEFONI (PCT.)			
Telia	Telenor	TDC	Telia, TDC
14	39	32	14
ANDEL RESPONDENTER TILKNYTTET MOBILNETVÆRK TIL UDBUD AF MOBILT BREDBÅND (PCT.)			
Telia	Telenor	TDC	Telia, TDC
13	39	35	13

Note: Tabellen bygger på 28 besvarelser for så vidt angår udbud af mobiltelefoni, og 23 besvarelser for så vidt angår mobilt bredbånd.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse

Anmærkning: I undersøgelsen indgår en aktør, der er delvist eget af Telia (50 pct.)

- 220 Selskabet 3 fremgår ikke af tabel 6, hvilket skyldes, at 3 i øjeblikket ikke har salg til engrosmarkedet, jf. pkt. 80.³⁸
- 221 Kombinationen af Telia og TDC fremgår som et muligt netværksvalg i tabel 6. Det skyldes, at nogle engroskunder har valgt en flerleverandørstrategi, hvor de har indgået aftale med både TDC og Telia om benyttelse af netværk. I praksis betyder det konkret, at slutkunden vil opleve at være tilknyttet TDC's netværk halvdelen af tiden og Telias netværk den anden halvdel.
- 222 Opdelingen på produkter (mobiltelefoni hhv. mobilt bredbånd) i tabel 6 skyldes, at der er respondenter, der ikke udbyder rene dataabonnementer. Der er således 28 af respondenterne, der udbyder mobiltelefoni og 23 respondenter, der også udbyder mobilt bredbånd.
- 223 Engroskunderne adskiller sig derudover på type eller forretningskoncept, dvs. om udbyderen fungerer som SP'er eller MVNO, og styrelsen har i markedsundersøgelsen bedt respondenterne sætte kryds ved den betegnelse, der bedst beskriver respondentens aktiviteter indenfor udbud af mobiltelefoni henholdsvis mobilt bredbånd.
- 224 Ifølge styrelsens oplysninger er der i dag kun et fåtal af udbydere, der kan betegnes som egentlige MVNO'er, mens hovedparten af engroskunderne i meget høj grad er gensælgere af mobiloperatørernes produkter, dvs. SP'ere, jf. boks 2. Der er imidlertid 64 pct. af de respondenter, der udbyder

³⁸ 3 kunne potentielt sælge adgang til sit netværk til udbydere af mobilt bredbånd, der netop er 3G baseret. 3's netværk er dog endnu ikke landsdækkende, men på sigt vil 3 kunne blive en fjerde udbyder på engrosmarkedet.

mobiltelefoni og 61 pct. af de respondenter, der udbyder mobilt bredbånd, der betegner sig som MVNO. Særligt betegner ingen af de kunder, der er tilknyttet Telenors netværk sig selv som SP'er.

- 225 Ud fra styrelsens oplysninger har størstedelen af de engroskunder, der betegner sig som MVNO en aftale med netværksoperatørerne, der i indhold svarer til styrelsens beskrivelse af en SP'er, jf. boks 2. Eksempelvis indebærer en MVNO-SIP-aftale hos Telenor, at udbyderen kan gensælge Telenors ydelser og produkter i eget navn og at Telenor leverer netværk, produkter, afregningsgrundlag, implementering i IT-systemer, sim-kort og prepaid/postpaid løsninger.³⁹ Med andre ord er beskrivelsen af en MVNO-SIP løsning hos Telenor meget nær den beskrivelse af en SP'er, der er givet i boks 2.
- 226 På baggrund af besvarelserne som helhed, og den store lighed mellem MVNO-aftaler og forretningskonceptet hos SP'ere, vurderer styrelsen ikke, at respondenternes fordeling på type har nogen betydning i relation til spørgeskemaets formål.

5.2.3 Engroskunders mobilitet

- 227 Styrelsen har i markedsundersøgelsen spurgt, om udbyderen tidligere har benyttet et andet mobilnetværk end udbyderens nuværende netværk. Enkelte har tidligere benyttet andre netværk end det nuværende, hvilket indikerer, at der er lav mobilitet blandt de adspurgte engroskunder. Den lave mobilitet kan skyldes, at den ydelse som den typiske engroskunde køber på engrosmarkedet, indebærer, at sim-kort udstedes af netværksoperatørerne Telia, Telenor eller TDC.⁴⁰ Sim-kortet er afgørende for kontakten mellem brugerens mobiltelefon eller dongle og netværksoperatørens mobilnetværk. Et skift af netværksudbyder kræver således udskiftning af samtlige kunders sim-kort, hvilket er forbundet med store omkostninger for udbyderen og ikke mindst besvær for kunderne.
- 228 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har desuden bedt de adspurgte engroskunder angive, om de havde et reelt alternativ til det valgte mobilnetværk, da der blev indgået aftale med den nuværende netværksoperatør. 17 ud af 27 engroskunder angiver, at de havde et sådant alternativ, da de indgik den nuværende aftale. Nogle respondenter oplyser desuden, at der har været parallelle forhandlingsforløb med flere leverandører indtil der blev indgået endelig aftale med én leverandør.

³⁹ Vilkår og indhold for MVNO og SP-aftaler fremgår bl.a. af Telenors hjemmeside under fanen *wholesale*.

⁴⁰ Udover netværksoperatørerne, kan kun den type af MVNO'er, der har investeret i forholdsvist meget infrastruktur selv udstede sim-kort, jf. Boks 2.

5.3 VIGTIGE KONKURRENCEPARAMETRE FOR VALG AF NETVÆRK

- 229 Med samarbejdet mellem parterne vil konkurrencen mellem Telenor og Telia på visse parametre, såsom dækning og udbud af teknologi samt til dels også kvalitet, kapacitet og hastighed de facto bortfalde, idet disse parametre helt eller delvist bestemmes af RAN-delen i et mobilnetværk, som med samarbejdet reduceres fra to til ét selvstændigt Radio Access netværk, jf. pkt. 39.
- 230 Styrelsen har stillet to spørgsmål angående, hvilke parametre engroskunderne lægger vægt på i valg af nuværende netværk, og valg af evt. fremtidigt netværk.

5.3.1 Parametre vigtige for valg af nuværende netværk

- 231 Spørgsmålet vedrørende engroskundernes prioriteter i forbindelse med valg af nuværende netværk er gengivet nedenfor.⁴¹

"7) Hvilke parametre var afgørende for [respondent]s valg af det nuværende mobilnetværk? Sæt gerne flere kryds.

Mobiltelefoni			Mobilt bredbånd		
Parameter	<input type="checkbox"/>	Prioritering	Parameter	<input type="checkbox"/>	Prioritering
a. Dækning	<input type="checkbox"/>		a. Dækning	<input type="checkbox"/>	
b. Kvalitet	<input type="checkbox"/>		b. Kvalitet	<input type="checkbox"/>	
c. Hastighed	<input type="checkbox"/>		c. Hastighed	<input type="checkbox"/>	
d. Kapacitet	<input type="checkbox"/>		d. Kapacitet	<input type="checkbox"/>	
e. Tjenesteudbud	<input type="checkbox"/>		e. Tjenesteudbud	<input type="checkbox"/>	
f. Teknologi (2G, 3G)	<input type="checkbox"/>		f. Teknologi (3G)	<input type="checkbox"/>	
g. Kundeservice	<input type="checkbox"/>		g. Kundeservice	<input type="checkbox"/>	
h. Pris	<input type="checkbox"/>		h. Pris	<input type="checkbox"/>	
i. Andet			i. Andet		

8) Prioriter venligst de valgte kryds i spørgsmål 7 ved at nummerere parametrene i kolonnen "Prioritering", hvor 1 tildeles den vigtigste parameter, 2 den næst vigtigste og så fremdeles."

- 232 Fire parametre defineres i følgebrevet til markedsundersøgelsen som følger, mens resten er selvforklarende:
- **Kvalitet:** Kvaliteten i et mobilnetværk er bestemmende for brugerens oplevelse af et stabilt netværk med få nedbrud,

⁴¹ Konkurrence - og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse..

umærkelige skift mellem fx 2G og 3G-baserede net, høj og/eller jævn hastighed samt høj og ensartet lyd- og billedkvalitet.

- **Hastighed:** Hastigheden i originering eller opkaldsetablering, transmission og terminering af eksempelvis et opkald, en sms eller øvrige dataoverførsler (download hastighed).
- **Kapacitet:** Kapacitet er dels et udtryk for, hvor mange brugere, der for en given hastighed, kan belaste netværket samtidigt, dels et udtryk for, hvor høj hastighed nettet kan præstere i forhold til mængden af dataoverførsler. 3G-baserede tjenester kræver typisk højere kapacitet end 2G-baserede tjenester, for et givent antal brugere.
- **Tjenesteudbud:** Tjenesteudbud referer til, hvilke ydelser, der tilbydes af en teleoperatør, eks. indhold af abonnementspakker, sms og mms, udlandstelefoni mm.

233 Med spørgsmål 7 og 8 søger styrelsen at belyse, om det primært er parametre, der karakteriserer RAN-delen af mobilnetværket, Core-delen af et mobilnetværk eller noget helt tredje, der er afgørende for engroskundernes valg af operatør. Typisk vil parametre som dækning, teknologi og til dels også kapacitet, kvalitet og hastighed være bestemt ved et mobilnetværks Radio Access netværk jf. pkt. 229, mens parametre som tjenesteudbud, kundeservice og til dels også kapacitet, kvalitet og hastighed vil være bestemt af netværksoperatørens Core-netværk. Endelig er de mere overordnede parametre pris og Andet inkluderet i styrelsens spørgsmål.

234 Besvarelserne er gengivet i hovedtræk nedenfor. Nogle respondenter har tildelt flere parametre samme prioritet, hvorfor andelene angivet i det følgende ikke summer til 100.

Mobiltelefoni

235 43 pct. af respondenterne angiver, at dækning har været den vigtigste parameter i valget af nuværende mobilnetværk, mens 39 pct. af respondenterne angiver, at pris har været den vigtigste parameter. 18 pct. svarer, at kvaliteten i netværket har været den vigtigste parameter.

236 Blandt de 43 pct., der har svaret, at dækning er den vigtigste parameter, har 39 pct. vurderet, at kvaliteten i netværket er ligeså vigtig eller den næstvigtigste parameter i forbindelse med valg af mobilnetværk.

237 Blandt de 39 pct., der svarer, at pris er den vigtigste parameter, vurderer 28 pct., at dækning er ligeså vigtig eller den næstvigtigste parameter.

- 238 Overordnet set er dækning, pris og kvalitet de parametre, som flest engroskunder har prioriteret i forhold til valg af netværk.

Mobilt bredbånd

- 239 I forhold til valg af netværk til mobilt bredbånd er billedet nogenlunde det samme som i relation til mobiltelefoni. 46 pct. af de respondenter, der udbyder mobilt bredbånd vurderer, at dækning har været den vigtigste parameter i valget af deres nuværende netværk, mens 33 pct. mener, at pris har været den vigtigste parameter.

5.3.2 Parametre vigtige for valg af fremtidigt netværk

- 240 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på samme vis som i spørgsmålet om valg af nuværende netværk, bedt respondenterne sætte kryds ved og efterfølgende prioritere de parametre, de mener, ville være afgørende for deres valg af *fremtidigt* netværk på henholdsvis mobiltelefoni og mobilt bredbånd.

Mobiltelefoni

- 241 Vedrørende valg af et fremtidigt netværk til udbud af mobiltelefoni, er det også parametrene dækning, pris og kvalitet, der prioriteres højest. 43 pct. af respondenterne mener, at dækning ville være den vigtigste parameter i forbindelse med valg af nyt netværk.
- 242 25 pct. af respondenterne, mener, at netværkets kvalitet ville være det vigtigste, mens 32 pct., mener, at netværkskvalitet er det næstvigtigste. Endelig vurderer 25 pct. af respondenterne, at pris ville være den vigtigste parameter i valg af et fremtidigt mobilnetværk.

Mobilt bredbånd

- 243 På mobilt bredbånd giver svarene det samme billede som for mobiltelefoni, hvor dækning, efterfulgt af kvalitet og pris er de parametre, som flest kategoriserer som vigtigst.
- 244 42 pct. af de respondenter, der udbyder mobilt bredbånd mener, at dækning er den vigtigste parameter, mens 29 pct. mener dækning ville være den næst vigtigste parameter i forhold til valg af et nyt netværk til udbud af mobilt bredbånd. 21 pct. af respondenterne angiver kvalitet hhv. pris som værende den vigtigste parameter i valg af nyt netværk.

5.3.2.1 Konklusion vedrørende parametre vigtige for valg af netværk

- 245 I besvarelserne er der en klar tendens til, at dækning er den vigtigste parameter i valg af netværk til både mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Det

betyder, at engroskunderne tillægger en parameter, der alene bestemmes af en mobiloperatørs Radio Access netværk, stor betydning.

- 246 Dog mener en tilnærmelsesvis ligeså stor andel af respondenterne, at parameteren pris er den vigtigste parameter for valg af mobilnetværk. Derudover er der i besvarelsene en tendens til, at parameteren kvalitet også tillægges nogen vægt i forhold til valg af mobilnetværk til udbud af mobiltelefoni såvel som mobilt bredbånd.

5.4 VURDERING AF NETVÆRKSQUALITETER

- 247 I markedsundersøgelsen har styrelsen tillige spurgt engroskunderne, hvorvidt de mener der er forskel på de fire eksisterende mobilnetværk TDC, Telenor, Telia og 3. Spørgsmålet er gengivet nedenfor.⁴²

"11) Adskiller et eller flere af de nuværende fire mobilnetværk, TDC, Telenor, Telia og 3 sig efter [respondent]s opfattelse fra hinanden?"

Nej	<input type="checkbox"/>	Gå til spørgsmål 12
Ja	<input type="checkbox"/>	

Hvis ja, prioriter venligst de fire mobilnetværk, hvor 1 er det bedste netværk, 2 det næst bedste netværk og så fremdeles.

TDC	
Telenor	
Telia	
3	

Begrund venligst ovenstående prioritering: "

- 248 82 pct. af respondenterne mener, at der er forskel på de eksisterende fire mobilnetværk. Heraf vurderer 92 pct., at TDC har det bedste netværk. Der er generelt ingen tendens til, at respondenter tilknyttet et bestemt netværk, prioriterer dette netværk højest.
- 249 63 pct. vurderer, at Telenor har det næstbedste netværk. Vurderingen af det tredje hhv. fjerde bedste netværk er mere broget, idet 38 pct. mener, at 3 har tredjebedste netværk og 33 pct. mener, at Telia har det tredjebedste netværk. Samtidig mener 33 pct., at Telias netværk er det fjerde bedste, mens 46 pct. finder, at 3s netværk er nummer fire. Denne tvetydighed skyldes, at flere

⁴² Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse.

respondenter angiver nogle netværk som værende lige gode og dermed giver flere netværk samme prioritering.

- 250 58 pct. af de respondenter, der mener, at der er forskel på netværkene, prioriterer på baggrund af dækning. Andre begrundelser for prioritering benævnes "Kundetilfredshed" eller "Erfaring". Konkret skriver en respondent om sin prioritering, at *"Ovenstående prioritering er ikke videnskabelig men udelukken baseret på tilbagemeldinger fra vores kunder. Tilbagemeldingerne indikere at 3 ligger nummer 1 når det gælder data hvorimod TDC ligger nummer 1 når det gælder tale."*⁴³
- 251 Helt overordnet er billedet dog, at TDC's netværk af hovedparten af respondenterne vurderes som værende det bedste netværk.

5.5 RESPONDENTERNES GENERELLE BEMÆRKNINGER

5.5.1 Respondenternes bemærkninger til samarbejdet mellem Telia og Telenor

- 252 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i markedsundersøgelsen blandt SP'ere og MVNO'er spurgt til engroskundernes bemærkninger til det anmeldte samarbejde. Spørgsmålet fra markedsundersøgelsen er gengivet nedenfor.⁴⁴

"13) Har [respondent] bemærkninger til det netdelingssamarbejde, som Telia og Telenor påtænker at etablere, navnlig i relation til konkurrencesituationen på det marked, hvorpå [respondent] er aktiv? (for nærmere information om samarbejdet henvises til den vedhæftede beskrivelse af netdelingssamarbejdet)."

- 254 De respondenter, der har angivet kommentarer er generelt set positivt indstillet overfor samarbejdet. Flere nævner en øget konkurrencedygtighed i forhold til TDC. Citater fra besvarelser er gengivet i tabel 7.

Tabel 7
BEMÆRKNINGER TIL SAMARBEJDET MELLEML TELIA OG TELENOR

[...]	<i>"For at konkurrere med TDC er en sammenlægning nødvendigt – under forudsætning af forbedret kvalitet, dækning, produktudbud samt lavere priser. Hvis dette ikke indfries, er sammenlægningen uden formål"</i>
[...]	<i>"Super god idé!"</i>
[...]	<i>"Netdelingen vil være positiv for os, da den vil bringe vores netværkskvalitet tættere på TDCs"</i>

⁴³ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse.

⁴⁴ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse.

[...] *"Vi vurderer dette vil være til stor fordel for vores forretning og vækst. Så vi støtter gerne op omkring dette"*

[...] *"Det virker som en god ide. Danmark er et lille land til 4 mobilnet, så efter min mening er det en god ide at sammenlægge Telias og Telenors net"*

[...] *"Hvis Telenor ikke får forbedret sit dækningsområde og kapacitet ved det omtalte netdelingssamarbejde med Telia er det meget usikkert om vi vil kunne fortsætte som MVNO'er."*

[...] *Vi håber på bedre dækning, hastighed og pris (pres på TDC)."*

[...] *"Kommentar:"Held og Lykke""*

[...] *"nej, de er velkommen til deling."*

[...] *"Vi ser det som en fordel, at der etableres et samarbejde mellem Telia og Telenor, som kan give TDC en øget konkurrence i forhold til i dag. Grunden til dette er, at mobil markedet er præget af TDC som den største udfordrer og 3 mindre udfordrere på netværkssiden. Ved at Telenor og Telia samarbejder om radionettet, bliver TDC nødt til at skærpe sine udbud for at imødegå denne konkurrence. Det er vores opfattelse, at det vil være til [...] fordel som Service Provider."*

[...] *"Såfremt netdelingssamarbejdet mellem Telia og Telenor bliver en realitet anser vi det som en forringelse af konkurrencesituationen for os SP'er. 3 er pt. ikke et reelt alternativ, hvilket betyder at der efter et potentielt samarbejde kun vil være to leverandører for os SP'er med mindre SP aftaler fortsat skal forhandles med de respektive firmaer. Jeg kan ikke udfra vedhæftet beskrivelse læse om de også i forhold til SP'er og MVNO vil optræde som to selvstændige selskaber. Vil de ikke i den sammenhæng optræde som to selvstændige firmaer lader det os SP'er i en situation med kun to udbydere, hvilket naturligvis er en forringelse af konkurrencesituationen i forhold til at der er 3 udbydere."*

[...] *"TDC skal på samme vis som Telenor og Telia have mulighed for at udbyde sine tjenester og således kunne tilbyde tilpassede aftaler og vilkår afhængige af kunder."*

[...] *"Jeg ser det som særdeles positivt og nødvendigt. TDC har på engrosmarkedet (set fra [...] som serviceprovider) en meget dominerende stilling – dels i kraft af sine gentagende opkøb af stort set alle SP brands og sit forspring netværksmæssigt. Via sine aggressive opkøb har TDC gjort det for dyrt for konkurrenterne selv at udbygge sit net til samme dækning som TDC- der har ganske enkelt ikke være kunder nok til at dække investeringen."*

[...] *"Samarbejde om netværk er bestemt ønskeligt i forventning om, at der dermed bliver etableret et veludbygget netværk af høj kvalitet. Det bliver dog altid de kommercielle vilkår og det løbende samarbejde, der reelt afgør valget af operatør, medmindre operatørens netværk er markant dårligere end konkurrenternes netværk. Dette er dog ikke tilfældet p.t. efter vores opfattelse."*

[...] *"I relation til spørgsmålet omkring netdelingssamarbejde mellem Telia og Telenor jf. ovenstående punkt 13, vurderer [...] at dette vil være en fordel ikke mindst for vores kunder der fortsat kan opleve begrænset dækning (ikke mindst 3G dækning) i yderområderne."*

Note: [...]

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse

5.5.2 Respondenternes bemærkninger til konkurrencesituationen på det danske marked for udbud af mobile tale- og datatjenester til forbrugere og erhvervskunder

255 Styrelsen har i markedsundersøgelsen tillige spurgt til respondenternes bemærkninger til konkurrencesituationen på markedet generelt. Spørgsmålet er gengivet nedenfor.⁴⁵

"14) Har [respondent] i øvrigt kommentarer til konkurrencesituationen på det danske marked for udbud af mobile tale- og datatjenester til forbrugere og erhvervskunder?"

256 Der er en del respondenter, der bemærker, at de ikke selv kan tilbyde ligeså konkurrencedygtige priser som de operatører, hvorfra de køber engrosydelsen kan. Citater fra besvarelser er gengivet i tabel 8.

Tabel 8

BEMÆRKNINGER TIL KONKURRENCESITUATIONEN PÅ DET DANSKE MARKED FOR UDBUD AF MOBILE TALE- OG DATATJENESTER TIL FORBRUGERE OG ERHVERVSKUNDER

[...]	<i>"For dårlige vilkår for MVNO til at komme i gang og få adgang til netværkstjenester herunder Lokationsdata mv. Mobiloperatørerne er meget optaget af egne brands og dermed ikke de vilkår deres Wholesale forretninger fungerer."</i>
[...]	<i>"Udbygning af 3+4G er essentielt for at sikre tilstrækkelig bredbåndsadgang til alle medier. Samspelet mellem mobilt og fastnet (incl fiber) bredbånd er essentielt for at kunne servicere forbrugere i daglig multimedie forbrug"</i>
[...]	<i>"Vi vurderer at Operatørens priser (pris dumping) fra tid til anden gør det meget svært at føre forretning, da vi ikke kan opnå priser der er attraktive nok, således vi også kan tilbyde vores kunder disse priser (red: som operatørerne tilbyder deres egne kunder)"</i>
[...]	<i>"Markedet for os er særdeles vanskelig da mobiltelefoni og data ofte bliver udbudt til en pris der er mindre end den grossistpris som vi betaler hos Telenor. Vi er derfor nød til at konkurrere på kvalitet, tjenesteydelser og service, hvorfor dækning er meget vigtig for os."</i>
[...]	<i>"Vi ønsker gennemsigtighed, hvilket kunne skabes via en sammenligningsanalyse. Nogle af de omkostninger vi bliver præsenteret for afspejler ikke de reelle driftsomkostninger. Det utiltmative mål må være ens prissætning uanset om det er fastnet eller mobilnet service. Denne transparent vil [...] 100% give videre til sine abonnenter og markedet generelt."</i>
[...]	<i>"mobiltilskud/subvention fra kan frit tilbydes af operatørerne uden at være konkurrenceretligt styret, hvilket reelt hæmmer konkurrencen da</i>

⁴⁵ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse.

indkøbspriser/takster dermed undermineres som parameter.”

[...] *” [...] fokuserer som Service Provider alene på erhvervsmarkedet. Som Service Provider ser vi to store udfordringer i forhold til at klare os i konkurrencen med netværksoperatørernes egne erhvervsafdelinger:*

1) Ved salg af almindelige mobilprodukter prises vi ud af markedet, da vi ser netværksoperatørerne gå meget lavt i prissætning (nogle gange under vores kostpris) i konkrete kundesager.

2) Vi kan ikke købe erhvervsrettede avancerede produkter på vores Service Provider aftaler, hvilket vil sige, at vi i forhold til netværksoperatørernes erhvervsafdelinger ikke kan tilbyde de samme produkter i markedet.

Det er vores opfattelse, at disse to forhold er de væsentligste hindringer for at kunne konkurrere på ”lige fod” i det danske erhvervsmarked for mobile løsninger som Service Provider”

[...] *” Det er vores opfattelse at det som forbruger stadig er uoverskueligt for forbrugerene at finde de reelle priser på det danske telemarked, ligesom vi finder det meget uhensigtsmæssigt for forbrugerne og erhvevsvirksomhederne at det er muligt at indgå aftaler med bindinger. typisk 6 måneder for privatkunder og 2-3 år for erhvervsvirksomheder. I forhold til vores optik ville det være en forbedring for forbrugerne at det ville være ulovligt at binde kunderne. Der er lavet lov om at numre skal straks proteres såfremt kunden ønsker dette, men det har ikke den store betydning, idet kunden stadig skal betale til afgivne operatør i hele bindingsperioden.”*

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse

6 VURDERING

6.1 INDLEDENDE BETRAGTNINGER

- 257 I det følgende foretages en undersøgelse af, hvorvidt Telia og Telenors netdelingssamarbejde er en aftale, der har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen i strid med konkurrenceloven og EU-konkurrencereglerne.
- 258 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af aftalen er foranlediget af parternes ansøgning om en ikke-indgrebserklæring efter konkurrencelovens § 9, stk. 1, subsidiært en fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1 og 2.
- 259 Som det fremgår af afsnit 6.3, finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at aftalen kan påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne i EU. Når dette er tilfældet, kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Konkurrencerådet) i medfør af konkurrencelovens §§ 9, stk. 2, og 8, stk. 5, undlade at behandle anmeldelsen.
- 260 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har til trods herfor fundet, at det var hensigtsmæssigt at tage stilling til, om parternes aftale var omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1. Styrelsen har lagt vægt på, at parterne som et led i samarbejdet planlægger at byde ind sammen ved den danske telemyndigheds auktion over frekvensblokke i 800 MHz-frekvensbåndet, og at en forudsætning herfor er, at Konkurrencerådet forinden har taget stilling til aftalen, jf. afsnit 3.1.2.
- 261 Det bemærkes, at Konkurrencerådet ikke har kompetence til at træffe en afgørelse om at fritage en aftale fra forbuddet i TEUF art. 101, stk. 1, jf. art. 101, stk. 3. I art. 5 i Rådets forordning nr. 1/2003, er oplistet de afgørelsestyper, som de nationale konkurrencemyndigheder har kompetence til at vedtage ved deres anvendelse af traktatens konkurrenceregler. Myndighederne kan udstede påbud, træffe foreløbige forholdsregler, acceptere tilsagn og pålægge bøder. Derudover kan myndighederne, når det på grundlag af de oplysninger, de er i besiddelse af, følger, at betingelserne for et forbud ikke er opfyldt, beslutte, at der ikke er nogen grund til, at de griber ind.

6.2 MARKEDSAFGRÆNSNING

- 262 For at vurdere om der foreligger en konkurrencebegrænsning i strid med konkurrencelovens § 6 og TEUF art. 101, kan det være nødvendigt at definere det eller de relevante markeder, der berøres af aftalen. Afgrænsningen af det relevante marked består i en afgrænsning af henholdsvis det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked.

263 Det følger af konkurrencelovens § 5a, stk. 1, og af Kommissionens meddelelse om afgrænsningen af det relevante marked,⁴⁶ at det relevante marked skal afgrænses på baggrund af undersøgelser af efterspørgsels- og udbudssubstitution – suppleret med undersøgelser af den potentielle konkurrence.

6.2.1 De relevante og berørte markeder

264 Ved det relevante produktmarked forstås markedet for de produkter eller tjenesteydelser, som forbrugerne betragter som indbyrdes substituerbare på grund af produkternes eller tjenesteydelsernes egenskaber, pris eller anvendelsesformål.⁴⁷

265 Ved afgrænsningen af det relevante produktmarked tages udgangspunkt i de produkter eller tjenesteydelser, som den mulige konkurrencebegrænsende aftale, samordnede praksis eller vedtagelse vedrører. Dernæst afgrænses, hvilke øvrige produkter eller tjenesteydelser, der er substituerbare hermed.

266 Ved det geografiske marked forstås det område, hvor de deltagende virksomheder er involveret i udbud og efterspørgsel efter produkter eller tjenesteydelser, og som har tilstrækkelig ensartede konkurrencevilkår og kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene der er meget anderledes.⁴⁸

267 Identificeringen af de markeder, der kan blive berørt i nærværende sag, bør således tage udgangspunkt i genstanden for Telia og Telenors produktionssamarbejde, nemlig kapacitet produceret i Radio Access netværket. Radio Access netværket indgår i produktionen af mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Radio Access netværket består af master, antenner, frekvenser samt andet teknisk udstyr til brug for transport af mobiltrafik mellem mobilterminalen (mobiltelefonen eller pc'en) og transmissions- og Core-netværkene, jf. afsnit 3.1.1.

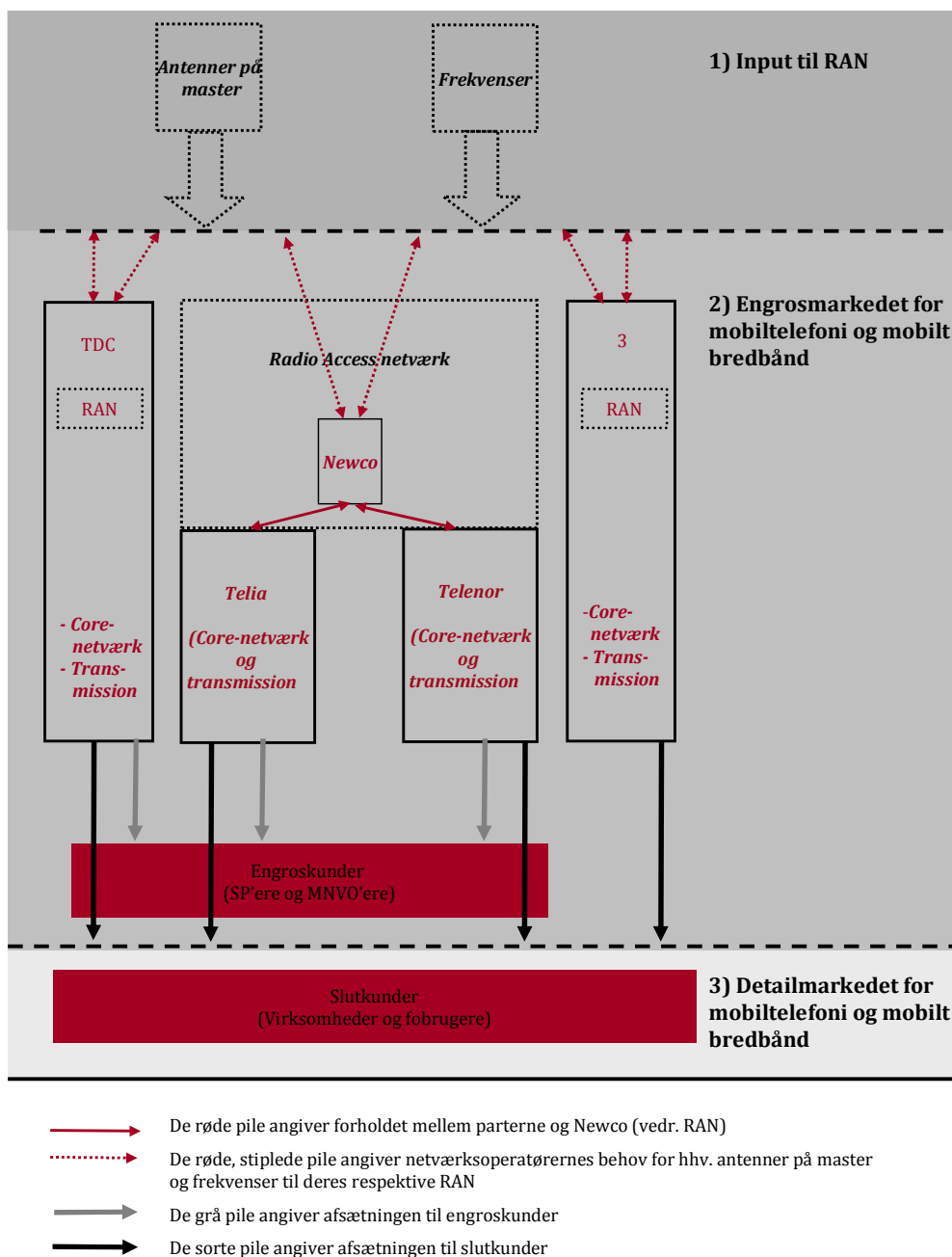
268 I figur 8 illustreres de markeder, der er relateret til Radio Access netværket, og som kan blive berørt af samarbejdsaftalen mellem Telia og Telenor.

⁴⁶ Jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/372/02).

⁴⁷ Jf. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret (97/372/02), pkt. 7.

⁴⁸ Jf. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret (97/372/02), pkt. 8.

Figur 8: De berørte og relevante markeder



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

269 Kapacitet genereret i Radio Access netværket er en delkomponent i produktionen af mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Radio Access netværket kan ikke alene anvendes til produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd, idet der til dette formål også kræves et Core-netværk og et transmissionsnetværk. RAN-kapacitet er ikke en ydelse, der sælges eller

efterspørges alene, og er derfor ikke på nuværende tidspunkt genstand for særskilt handel. Eftersom der ikke eksisterer nogen efterspørgsel, er det ikke muligt at afgrænse et særskilt marked for køb og salg af RAN-kapacitet.

- 270 Telia og Telenors aftale om deling af Radio Access netværket indebærer, at parternes to Radio Access netværk integreres i ét. Nærmere bestemt sker der en sammenlægning af parternes master, antennepositioner og frekvensressourcer, jf. afsnit 3.5.2. Selve indgåelsen af kontrakter om leje og udleje af antennepositioner overlades til det fællesejede joint venture, Newco, jf. pkt. 155. Netdelingsaftalen mellem Telia og Telenor berører derfor markedet for adgang til antennepositioner på master. Dette marked er afgrænset nærmere i afsnit 6.2.1.1.
- 271 For så vidt angår frekvensressourcerne, indebærer samarbejdet, at Newco fremadrettet skal deltage i auktioner til erhvervelse af frekvenstilladelser af den danske stat. Det er sandsynligt, at der kan afgrænses et særskilt marked for køb og salg af frekvenstilladelser i Danmark. Udover køb af frekvenstilladelser fra den danske stat, er der også i frekvensloven skabt mulighed for, at der under nærmere definerede omstændigheder kan ske overdragelse af frekvenstilladelser mellem netværksoperatørerne.⁴⁹ En nærmere afgrænsning af dette marked er for nuværende ikke nødvendigt, idet vurderingen af aftalens virkninger ikke er afhængig af, hvordan dette marked nærmere defineres.
- 272 Parterne anvender Radio Access netværket til hver for sig at producere ydelser i form af mobiltelefoni og mobilt bredbånd til både engros- og detailkunder. Telia og Telenors aftale berører således både engrosmarkedet og detailmarkedet for køb og salg af mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Disse markeder er afgrænset nærmere i afsnit 6.2.1.2 og 6.2.1.3.
- 273 Det følger af fast retspraksis, herunder en række Kommissionsafgørelser, at fastnettelefoni og mobiltelefoni ikke er substituerbare ydelser, og derfor tilhører separate markeder.⁵⁰ Det skyldes primært efterspørgselssubstitutionen, dvs. det forhold, at en slutbruger ved brug af mobile (eller trådløse) teknologier til forskel fra fastnettelefoni kan få opfyldt sit kommunikationsbehov uanset hvor vedkommende måtte befinde sig.⁵¹

⁴⁹ Jf. § 21 i lov nr. 475 af 12. juni 2009 om radiofrekvenser (frekvensloven).

⁵⁰ Der henvises til betragtning 66 i Kommissionens retningslinjer for markedsanalyse og beregning af stærk markedsposition i henhold til EU-rammebestemmelserne for elektroniske kommunikationsnet og - tjenester (2002/C 165/03). Der kan også henvises til Kommissionens beslutning af 30. april 2003, O2 UK/T-Mobile (COMP/38.370).

⁵¹ Der henvises til betragtning 66 i Kommissionens retningslinjer for markedsanalyse og beregning af stærk markedsposition i henhold til EU-rammebestemmelserne for elektroniske

6.2.1.1 Markedet for adgang til antennepositioner på master

- 274 Da parterne samler deres master og antennepositioner i Newco og da andre operatører, der lejer eller vil leje antennepositioner på parternes master fremover skal gøre dette ved aftaleindgåelse med Newco, er den relevante ydelse, der tages udgangspunkt i, adgangen til antennepositioner på master.
- 275 Markedet for adgang til antennepositioner på master er blevet vurderet i såvel dansk praksis som EU-praksis.
- 276 Da Konkurrencerådet i 2003 behandlede brancheaftalen om prisberegningsprincipper for leje af kapacitetsenheder på fællesudnyttede master op til 50 meter, blev det relevante marked afgrænset til adgang til antennepositioner til brug for telekommunikation på master under 100 meter.
- 277 Ved Konkurrencerådets vurdering i 2006 af telekommunikationsindustriens brancheaftale om masteleje fandt rådet, at der var forhold, som indikerede, at det relevante marked kunne afgrænses til adgangen til antennepositioner på master under 50 meters højde, der anvendes til telekommunikation. I den forbindelse bemærkede rådet, at mere end 90 pct. af masterne under 100 meter var master under 50 meter. Rådet bemærkede i denne sag, at det relevante marked kunne være markedet for adgangen til antennepositioner på master under 50 meter såvel som master under 100 meter, men lod spørgsmålet om masternes højde stå åbent. Rådet bemærkede, at Sonofon [nu Telenor] havde anført, at andre positionsmuligheder end master fremover ville komme til at spille en rolle i forbindelse med udrulningen af 3G-netværk.
- 278 På EU-plan har Kommissionen i 2003 behandlet to netdelingssager efter TEF art. 81 [nu TEUF art. 101], sag COMP/ 38.370, O2 UK Limited / T-Mobile UK Limited ("UK Network Sharing Agreement") og sag COMP/38.369, T-Mobile Deutschland/O2 Germany (Network Sharing/ Rahmenvertrag), hvor Kommissionen behandlede markedet for adgangen til master og antennepositioner mv., jf. afsnit 3.4.2.
- 279 Kommissionen anfører i sine to afgørelser, at infrastruktur til mobiltelefoni er baseret på antenner, som er placeret i hele operatørens dækningsområde, hvorved antennerne modtager og viderefører de mobile radiosignaler til slutbrugere i dette område. Derfor har operatører af mobilnet brug for antenner samt antennepositioner, hvorpå antennerne kan opkobles.

kommunikationsnet og - tjenester (2002/C 165/03). Der kan også henvises til Kommissionens beslutning af 30. april 2003, O2 UK/T-Mobile (COMP/38.370) samt til bilag 1 til IT- og Telestyrelsens endelige markedsafgørelser af 8. marts 2010 på engrosmarkederne for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet.

Kommissionen finder ligesom Konkurrencerådet, at antennepositionerne er placeringer på master, herunder høje konstruktioner.

- 280 Det relevante geografiske marked er i såvel dansk praksis som EU-praksis afgrænset nationalt. Således fandt Konkurrencerådet i sin afgørelse af den 26. april 2006 vedrørende Telekommunikationsindustriens brancheaftale om masteleje, at *"selvom visse knudepunkter eller mastepositioner konkret vil kunne udgøre separate geografiske lokale markeder, er det dog Konkurrencestyrelsens opfattelse, at det relevante marked i nærværende sag er markedet for adgang til antennepositioner til telekommunikation i Danmark."* Kommissionen har i de to ovenfor anførte netdelingssager anført, at det er sandsynligt, at det relevante marked kan afgrænses nationalt. Kommissionen lader imidlertid dette stå åbent.
- 281 Fra en efterspørgselssynsvinkel er det især de fire danske netværksoperatører, der efterspørger og anvender antennepositioner på master, hvorpå deres antenner til dækning af deres netværk kan opsættes og er opsat. Netværksoperatørerne anvender antennepositioner på egne master eller lejer antennepositioner på de øvrige netværksoperatørers master samt på tredjeparters master, herunder i særdeleshed skorstene og bygningstage mv.
- 282 Fra en udbudssynsvinkel ejer netværksoperatørerne TDC, Telia, Telenor og 3 hver især gittermaster, som de enten anvender eksklusivt eller sammen med en eller flere af de øvrige netværksoperatører. Udover netværksoperatørerne findes der andre aktører, der ejer master og udlejer antennepositioner herpå til netværksoperatørerne. Disse andre ejere er fx Beredskabsstyrelsen, SINE (SikkerhedsNETtet), BaneDanmark og Elro (forsyningsselskab).
- 283 I overensstemmelse med dansk praksis og EU-praksis samt udbuddet og efterspørgslen i nærværende sag kan det relevante produktmarked afgrænses til et marked for adgang til antennepositioner på master. Det relevante geografiske marked kan i overensstemmelse med dansk praksis og EU-praksis afgrænses nationalt til Danmark, dog kan det ikke udelukkes, at enkelte master kan udgøre deres eget marked.
- 284 En endelig afgrænsning af det relevante marked er imidlertid ikke nødvendigt i denne sag, idet den betænkelighed, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har rejst i forhold til dette marked, er blevet imødekommet ved tilsagn fra parterne, jf. afsnit 6.4.3.3.

6.2.1.2 Engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd

- 285 Engrosmarkedet for køb og salg af mobiltelefoni og mobilt bredbånd er det marked, hvorpå Telia og Telenor afsætter deres ydelser til SP'ere og MVNO'er.

Mobiltelefoni og mobilt bredbånd sælges til engroskunderne i form af abonnementstilslutninger, et givent antal trafikminutter samt en given mængde data (til upload og download). Mængden af data er typisk målt på antal "byte" (mega- eller gigabyte) og de enkelte datapakker sælges med forskellige download- og uploadhastigheder (Mbit/s).

- 286 I afgørelser på det konkurrenceretlige område samt inden for den sektorspecifikke konkurrenceregulering på teleområdet er dette marked benævnt markedet for engrossalg af mobilaccess og –originering.⁵² Betegnelsen refererer til salg af en adgangsydelse – eller access - til et mobilnetværk, således at engroskundernes abonnenter kan blive tilkoblet et netværk og anvende netværket til at foretage opkald eller sende data. Denne tilkobling bevirker, at en abonnent har dækning fra det pågældende mobilnetværk når vedkommende tænder sin mobiltelefon, og dermed er i stand til eksempelvis at foretage et opkald.
- 287 Levering af mobilaccess- og originering består fysisk i den transport af et opkald fra en mobiltelefon til og med den nærmeste omstillingscentral i mobilnetværket (Mobile Switching Center, "MSC"), jf. afsnit 3.1.1.⁵³ Ved dette punkt afleveres trafikken med henblik på at blive videretransporteret, dirigeret og afleveret ("termineret") til den endelige modtager, der enten kan være abonnent hos samme netværksoperatør som afsenderen af opkaldet eller hos en anden netværksoperatør. I sidstnævnte tilfælde betaler den afsendende eller "originerende" netværksoperatør den modtagende netværksoperatør et fast beløb for at terminere opkaldet hos abonnenten i vedkommendes netværk.⁵⁴
- 288 Selvom der således i praksis afgrænses et engrosmarked for "mobilaccess- og originering", sælger netværksoperatøren selve "origineringen" af trafik på et netværk som et samlet produkt bestående af originering, transit og terminering, dvs. hele transporten af trafikken.⁵⁵ Den sælgende

⁵² I den sektorspecifikke konkurrenceregulering afgrænses tillige et engrosmarked for transporttjenester, som i IT- og Telestyrelsens afgørelse af 18. januar 2008 på marked 10 defineres som et residual marked, der omfatter al samtrafik, der ikke er omfattet af engrosmarkedet for fastnetaccess, mobilaccess, fastnetterminering, og mobilterminering. Kommissionens afgørelser på det konkurrenceretlige område betragter imidlertid ikke et sådant særskilt marked (jf. M.4748, M.5650, M.M.4034, M.4035, COMP/38.379, COMP/38.369, m.fl.)

⁵³ Se IT- og Telestyrelsens markedsafgrænsning i afgørelserne af 30. marts 2009 på engrosmarkedet for mobilaccess- og originering over for TDC og Telenor (afsnit 2.4).

⁵⁴ Termineringspriserne er omfattet af sektorspecifik regulering. Telemyndighedens seneste afgørelser om fastsættelse af maksimalprisen over for danske mobiloperatører blev truffet 2. november 2011 med virkning fra 2012.

⁵⁵ Jf. afsnit 3.8. i IT- og Telestyrelsens analyse om reel konkurrence på engrosmarkedet for mobilaccess- og –originering af 23. december 2008 samt afsnit 4.2. i IT- og Telestyrelsens

netværksoperatør leverer selv access- og transitydelsen, hvorimod termineringsdelen af transporten har karakter af et videresalg til engroskunden, dersom trafikken skal termineres af en anden netværksoperatør (dvs. hos en abonnent tilhørende et andet netværk).

- 289 I nærværende sag anvendes betegnelsen engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, og ikke betegnelsen engrosmarkedet for mobilaccess og –originering. Den valgte betegnelse dækker over engrossalg af abonnementstilslutninger, trafikminutter og data på et mobilnetværk, inklusiv tilslutning, originering, transit og terminering til engroskunder, der ikke er koncernforbundne med netværksoperatøren.⁵⁶
- 290 Den danske telemyndighed har på baggrund af undersøgelser af efterspørgselssubstitution afgjort, at access- og originering af taleopkald på den ene side og datatjenester på den anden side ikke tilhører samme marked.⁵⁷
- 291 Det er imidlertid ikke nødvendigt for vurderingen af samarbejdsaftalen mellem Telia og Telenor at undersøge, hvorvidt engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd bør segmenteres yderligere. Det skyldes, at de betænkeligheder, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ved samarbejdets gennemførelse, vil være til stede ved både den bredeste og snævrere mulige afgrænsning af engrosmarkedet. I det følgende er det derfor tilstrækkeligt at undersøge aftalens virkninger på et samlet marked for engrossalg af mobiltelefoni og mobilt bredbånd.
- 292 Meget tyder på, at det relevante geografiske marked er nationalt, uanset hvordan produktmarkedet evt. måtte blive undersegmenteret. En sådan geografisk markedsafgrænsning skyldes primært de nationale reguleringsmæssige barrierer som følge af, at frekvenstilladelser udstedt af de nationale myndigheder til netværksoperatørerne er begrænset til områder

markedsafgrænsning for engrosmarkederne for terminering af taleopkald i individuelle mobilnet af 8. marts 2010.

⁵⁶ I den danske telemyndigheds seneste afgørelser på markedet for mobilaccess- og originering af 30. marts 2009 afgrænses dette marked som omfattende både ekstern afsætning og intern afsætning til egne afdelinger eller selskaber. Telemyndigheden definerer ekstern afsætning som *"afsætning af mobil access til tjenesteudbydere og MVNO'er eller af en national roamingtjeneste til MVNO'er og andre mobilnetudbydere. Ved intern afsætning forstås selskabets afsætning til egne afdelinger i selskabet, men også afsætning til datterselskaber eller søsterselskaber, hvori selskabet har bestemmende indflydelse, medregnes som intern afsætning."* Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsafgrænsning i denne sag adskiller sig således fra telemyndighedens afgrænsning af markedet for mobil access- og originering derved, at styrelsen ikke medtager intern afsætning og ikke inkluderer national roaming i afgrænsningen af engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd.

⁵⁷ Jf. afsnit 2.2. i IT- og Telestyrelsens analyse om reel konkurrence på engrosmarkedet for mobilaccess og –originering af 23. december 2008.

inden for det nationale territorium. Derudover svarer rækkevidden af et mobilnetværks dækning til udstrækningen af det nationale territorium. Kommissionen har i sin praksis på området ligeledes afgrænset markedet nationalt.

6.2.1.3 Detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd

- 293 Detailmarkedet består af salg af mobiltelefoni og mobilt bredbånd til slutbrugere, dvs. forbrugere og virksomheder. Kommissionen har i sine afgørelser overvejet en yderligere segmentering af dette marked, foretaget på baggrund af typen af slutbruger (virksomhed eller person, forudbetalende eller bagudbetalende slutbruger) og på baggrund af netværksteknologi (2G eller 3G).
- 294 Til brug for den konkurrenceretlige vurdering af Telia og Telenors samarbejde, er det ikke nødvendigt at undersøge denne yderligere segmentering af detailmarkedet. Det skyldes, at de betænkeligheder, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ved samarbejdets gennemførelse, vil være til stede ved både den bredest og snævrere mulige afgrænsning af detailmarkedet.
- 295 Meget tyder på, at det relevante geografiske marked er nationalt, uanset hvordan produktmarkedet eventuelt måtte blive undersegmenteret. En sådan geografisk markedsafgrænsning skyldes primært de nationale reguleringsmæssige barrierer som følge af, at frekvenstilladelser udstedt af de nationale myndigheder til netværksoperatørerne er begrænset til områder inden for det nationale territorium. Derudover svarer rækkevidden af de mobile netværks dækning til udstrækningen af det nationale territorium. Kommissionen har i sin praksis på området ligeledes afgrænset markedet nationalt.⁵⁸

6.2.1.4 Konklusion vedrørende de relevante og berørte markeder

- 296 Der er overordnet tre markeder, der berøres af Telia og Telenors samarbejde om Radio Access netværket.
- 297 For det første berører aftalen markedet for adgang til antennepositioner på master. Det skyldes, at parterne fremadrettet vil være fælles om at leje og udleje antennepositioner på master. En endelig afgrænsning af dette marked er ikke nødvendig i nærværende sag, idet styrelsens betænkelighed på dette marked er blevet imødekommet ved et tilsagn fra parterne.
- 298 For det andet berører aftalen markedet for engrossalg af mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Det skyldes, at genstanden for parternes samarbejde, dvs.

⁵⁸ Jf. senest fusionsafgørelsen COMP/M.5650 (T-Mobile UK/Orange UK), pkt. 25-26.

kapacitet produceret i Radio Access netværket, indgår som en delkomponent i den samlede produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Det undersøgte produktmarked er markedet, hvorpå netværksoperatørerne sælger mobiltelefoni og mobilt bredbånd til engroskunder, dvs. MVNO'er og SP'er. En endelig afgrænsning af det relevante marked er imidlertid ikke nødvendig for vurderingen i denne sag.

- 299 For det tredje berører aftalen detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. På samme måde som for engrosmarkedet, indgår Radio Access netværket i den samlede produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd. En endelig afgrænsning af det relevante markedet er imidlertid ikke nødvendig for vurderingen i denne sag.
- 300 Til sidst nævnes, at aftalen mellem parterne også har betydning for erhvervelsen af frekvenstilladelser som følge af, at parterne sammenlægger deres frekvensressourcer i Newco. Styrelsen finder, at der formentlig kan afgrænses et marked for frekvenstilladelser, men en endelig konklusion herom er ikke nødvendig for denne sag.

6.3 SAMHANDELSPÅVIRKNING

- 301 TEUF art. 101 finder anvendelse på konkurrencebegrænsende aftaler "der kan påvirke handelen mellem medlemsstater." Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er i henhold til art. 3 i Rådsforordning nr. 1/2003 forpligtet til at undersøge, om en konkurrencebegrænsende aftale kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart. Såfremt dette er tilfældet, er Konkurrencerådet forpligtet til at anvende EUF-Traktatens konkurrenceregler.
- 302 I Kommissionens meddelelse om samhandelspåvirkning anføres det i pkt. 25-27, at "kan påvirke" indebærer, at anvendelsen af EU's konkurrenceregler ikke forudsætter, at en konkurrencebegrænsende aftale rent faktisk vil påvirke eller har påvirket handelen mellem to eller flere medlemsstater. Det er tilstrækkeligt, at aftalen eller adfærden er egnet til at have en sådan virkning.
- 303 I nærværende sag kan samhandlen påvirkes mærkbart, idet bl.a. (1) aftaleparterne er datterselskaber af internationale selskaber, der er aktive i andre medlemsstater, (2) parternes aktuelle og potentielle konkurrenter er ligeledes internationale selskaber, der er aktive i andre medlemsstater, (3) flere af parternes engroskunder er internationale selskaber, der er aktive i andre medlemsstater, (4) parternes detailkunder efterspørger grænseoverskridende mobilydelser, og (5) den generelle og sektorspecifikke konkurrenceregulering på teleområdet er i vidt omfang EU-baseret. Kommissionen har i øvrigt i 2003 behandlet to sager, der vedrørte hhv. et netdelingssamarbejde i UK og et netdelingssamarbejde i Tyskland, jf. afsnit

3.4.2. I disse sager fandt Kommissionen, at de der omhandlede netdelingssamarbejder var egnede til at påvirke samhandlen mærkbart.⁵⁹

- 304 Styrelsen foretager derfor en konkurrenceretlig vurdering af samarbejdsaftalen mellem Telia og Telenor på baggrund af både konkurrencelovens § 6 og TEUF art. 101.
- 305 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i overensstemmelse med proceduren i Rådets forordning 1/2003 om gennemførelse af konkurrencereglerne i Traktatens art. 101 og 102 indmeldt sagen i ECN netværket den 19. august 2011. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har endvidere pligt til at foretage høring af Kommissionen, forinden Konkurrencerådet træffer afgørelse.⁶⁰ Udkast til afgørelse i sagen har været forelagt Kommissionen, der ikke ønsker at indlede en procedure efter artikel 11, stk. 3, i forordning 1/2003. Konkurrencerådet kan derfor træffe afgørelse i denne sag.

6.4 KONKURRENCELOVENS § 6

6.4.1 Virksomhedsbegrebet

- 306 Forbuddet i konkurrencelovens § 6 og i TEUF art. 101 omfatter "virksomheder." Dette begreb fortolkes bredt. Det følger således direkte af konkurrencelovens § 2, stk. 1, at lovens forbud gælder for enhver form for erhvervsvirksomhed. Det er desuden præciseret i forarbejderne, at enhver form for erhvervsvirksomhed omfatter "*enhver økonomisk aktivitet, der foregår i et marked for varer og tjenester.*"⁶¹ Det følger ligeledes af EU-Domstolens praksis, at virksomhedsbegrebet omfatter "*enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde.*"⁶²
- 307 Både Telia og Telenor leverer fastnettelefoni og bredbånd,⁶³ samt mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Begge parter er aktive som sælgere af disse ydelser på både engros- og detailmarkedet i Danmark. Med henvisning til beskrivelsen i afsnit 3.3.1 af parternes aktiviteter, kan det uden videre lægges

⁵⁹ Sag COMP/ 38.370, O2 UK Limited / T-Mobile UK Limited ("UK Network Sharing Agreement") og sag COMP/38.369, T-Mobile Deutschland/O2 Germany (Network Sharing/ Rahmenvertrag), også omtalt i afsnit 3.4.2..

⁶⁰ Jf. Rådets forordning 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82, jf. artikel 11, stk. 4.

⁶¹ Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3653.

⁶² Jf. EF-Domstolens dom af 23. april 1991 i sag C-41/90 *Höfner & Elser*, præmis 21.

⁶³ Der skelnes mellem fastnet og mobil. Fastnettelefoni kan opdeles i dels ip- der ledes via internettet, og almindelig traditionel telefoni (pstn), der ledes via kobber.

til grund, at Telia og Telenor begge er enheder, der udøver økonomisk virksomhed, hvorfor de er omfattet af virksomhedsbegrebet.

6.4.2 Aftale, vedtagelse eller samordnet praksis

- 308 Anvendelsen af forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1, forudsætter, at der foreligger en aftale, en vedtagelse eller en samordnet praksis.
- 309 Det konkurrenceretlige aftalebegreb er bredere end det traditionelle obligationsretlige aftalebegreb, og det konkurrenceretlige aftalebegreb omfatter både mundtlige og skriftlige aftaler, udtrykkelige og stiltiende aftaler samt fx "gentlemen's agreements."⁶⁴ Det afgørende for, om der foreligger en aftale efter konkurrencereglerne, er, om de involverede virksomheder har udtrykt en samstemmende vilje til at indrette deres adfærd på markedet på en bestemt måde.
- 310 Genstanden for nærværende sag er den samarbejdsaftale, som parterne har anmeldt med henblik på at opnå en ikke-indgrebserklæring efter konkurrencelovens § 9 og/eller en individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8 og TEUF art. 101, stk. 3. Denne aftale er udtryk for parternes samstemmende vilje, hvorfor aftalebegrebet i konkurrencelovens § 6 og TEUF art. 101, stk. 1, er opfyldt.

6.4.3 Til formål eller til følge at begrænse konkurrencen

- 311 Dette afsnit omhandler spørgsmålet om, hvornår en aftale har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen.
- 312 Kriteriet for, at en aftale har til formål at begrænse konkurrencen er, at den objektivt set skal være egnet til at have eller få en mærkbart negativ virkning for konkurrencen på markedet. Særligt alvorlige konkurrencebegrænsninger som kundedeling eller prisaftaler anses uden videre for at være så skadelige for konkurrencen, at de har et konkurrencebegrænsende formål.⁶⁵
- 313 Hvis der er tale om en aftale, der efter sin art har til formål at begrænse konkurrencen, følger det af praksis,⁶⁶ at der alene kræves bevis for aftalens eksistens for, at der kan statueres en overtrædelse af konkurrencelovens § 6 og TEUF art. 101.

⁶⁴ Præmis 112 i sag 41/69 ACF Chemiefarma. En "gentleman's agreement" er kendetegnet ved, at den ikke er juridisk, men moralsk forpligtende for parterne.

⁶⁵ Se Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af traktatens art. 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3] (2004/C 101/08), pkt. 22.

⁶⁶ Se fx Konkurrencerådets afgørelse af 27. september 2000 *Danske Fysioterapeuters prisregulering*, pkt. 61-62 og sag 56/65 *Société Technique Minière*.

314 Hvis en aftale ikke har til formål at begrænse den effektive konkurrence, skal det undersøges, om den har til følge at begrænse den effektive konkurrence. For at kunne vurdere, om en aftale har til følge at begrænse den effektive konkurrence på de relevante markeder, skal der foretages en analyse af aftalens anvendelsesområde, den økonomiske og retlige sammenhæng, som aftalens parter indgår i, de produkter eller tjenesteydelser, som aftalen vedrører, samt hvorledes de relevante markeder er struktureret og fungerer.⁶⁷ Der skal være en rimelig grad af sandsynlighed for, at aftalen kan forventes at få en negativ virkning for priser, produktion, innovation, variation i udbud eller produktkvalitet på de relevante markeder.⁶⁸ Dette indebærer en undersøgelse af aftalens indvirkning på den faktiske og potentielle konkurrence og en vurdering af den konkurrencemæssige situation uden aftalen.⁶⁹

(i) Forhold ved aftalen som kan have til formål at begrænse konkurrencen

315 Som det fremgår af Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af art. 101 på horisontale aftaler, har aftaler, der indebærer prisfastsættelse, produktionsbegrænsning eller fordeling af markeder eller kunder generelt et konkurrencebegrænsende formål. I forbindelse med produktionsaftaler gælder dette dog ikke, når parterne indgår aftale om den produktion, der berøres direkte af produktionsaftalen, (eksempelvis et joint ventures kapacitet og produktionsmængde), forudsat at de øvrige konkurrenceparametre ikke udelukkes.⁷⁰

316 Den anmeldte aftale er et horisontalt produktionssamarbejde mellem to konkurrenter. Aftalen indebærer hverken en fælles prisfastsættelse eller en fordeling af markeder eller kunder. Der er i stedet tale om en aftale, der hovedsagelig vedrører tekniske løsninger.⁷¹

317 Aftalen indeholder endvidere ikke bestemmelser, der indebærer en begrænsning af produktionen, i dette tilfælde produktionen af Radio Access kapacitet, jf. pkt. 175. Selvom udbygningen af parternes Radio Access netværk sker efter en fælles plan vedtaget i Newco's bestyrelse, har parterne til

⁶⁷ Se bl.a. Forenede Sager T-374/94 m.fl., *European Night Services*, præmis 136, Sag T-112/99, *Métropole Télévision (M6) m.fl.*, præmis 76, samt Konkurrencerådets afgørelse vedrørende *ophør af R98's koncession*, af d. 25.10.2006, pkt. 159.

⁶⁸ Jf. bl.a. Kommissionens retningslinjer vedrørende artikel 81, stk. 3, TEF [nu artikel 101, stk. 3, TEUF], pkt. 24.

⁶⁹ Se bl.a. Sag T-328/03, O2 (Tyskland), præmis 71, og KAN's kendelse vedrørende Aalborg Stiftstidende af d. 16.05.2000.

⁷⁰ Jf. pkt. 160 i Kommissionens Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejder (2011/C 11/01).

⁷¹ Der henvises tilsvarende til Kommissionens afgørelse af 30. april 2003, O2 UK Limited/T-Mobile UK (Sag COMP/38.370)

stadighed mulighed for individuelt at udbygge netværket ved etableringen af kundespecifikke løsninger til imødekomme af individuelle kunders behov, jf. pkt. 172-175.

- 318 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder således ikke, at aftalen har til formål at begrænse konkurrencen i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1. Styrelsen vurderer således ikke, at der, på baggrund af de oplysninger styrelsen er i besiddelse af, er grundlag for at gribe ind over for parternes aftale efter konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1, på baggrund af en formålsvurdering.

(ii) Forhold ved aftalen som kan have til følge at begrænse konkurrencen

- 319 I det styrelsen vurderer, at den anmeldte aftale mellem Telia og Telenor ikke har til formål at begrænse konkurrencen, skal det undersøges, hvorvidt aftalen har konkurrencebegrænsende virkninger på alle berørte markeder.

- 320 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forbindelse med behandlingen af Telia og Telenors anmeldelse vurderet, at følgende fem forhold var nødvendige at belyse nærmere som et led i undersøgelsen af samarbejdsaftalens eventuelle konkurrencebegrænsende virkninger:

- 1) Risiko for stiltiende koordinering på engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd
- 2) fordelingen af frekvensressourcer
- 3) begrænsning af konkurrencen for adgang til antennepositioner
- 4) informationsudveksling
- 5) begrænsning af konkurrencen mellem mobilnetværk på konkurrenceparametre hidrørende til Radio Access netværket.

Forhold 1) - 4) gennemgås i afsnit 6.4.3.1-6.4.3.4 mens styrelsens vurdering af forhold 5) belyses i afsnit.6.4.3.5.

6.4.3.1 Risiko for stiltiende koordinering på engros- og detailmarkedet for mobil telefoni og mobilt bredbånd

- 321 I det følgende vurderes risikoen for stiltiende koordinering på hhv. engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Desuden vurderes det, om risikoen for stiltiende koordinering øges som følge af produktionssamarbejdet mellem Telia og Telenor. Stiltiende koordinering vil

kunne begrænse konkurrencen mærkbart på engros- og detailmarkedet i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1.⁷²

- 322 Stiltiende koordinering kunne på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd give sig udslag i, at de koordinerende virksomheder kollektivt hæver prisen overfor engroskunderne eller, at de koordinerende virksomheder deler kunderne imellem sig og ophører med at konkurrere om kunderne. En kundedeling vil eliminere priskonkurrencen og dermed også have en prisforhøjende effekt på sigt. Ultimativt kan denne forhøjede pris på engrosmarkedet forringe engroskundernes konkurrenceevne på detailmarkedet i en sådan grad, at disse forlader detailmarkedet, hvormed konkurrencen på dette marked begrænses til skade for forbrugerne.
- 323 En forudsætning for stiltiende koordinering på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd er, at koordinering af priser eller kunder på engrosmarkedet giver anledning til en større profit for de koordinerende virksomheder end den profit, virksomhederne kan opnå ved at konkurrere. Med andre ord skal det være økonomisk attraktivt at deltage i en koordinering.
- 324 Det vil konkret i forhold til engrosmarkedet indebære en vurdering af, om netværksoperatørerne, dvs. udbyderne på dette marked, ville kunne opnå en højere fortjeneste ved helt eller delvist at begrænse engroskunders adgang til at købe mobiltelefoni og mobilt bredbånd på engrosmarkedet for derved at begrænse konkurrencen på detailmarkedet, end ved at sælge mobiltelefoni og mobilt bredbånd til engroskunder på engrosmarkedet til en ikke-koordineret pris. En delvis afskærmning kan bestå i en stiltiende koordineret prisforhøjelse overfor engroskunderne, der dog fortsat tillader engroskunderne at udbyde mobiltelefoni og mobilt bredbånd på detailmarkedet, om end til en mindre konkurrencedygtig pris end før. En fuldstændig afskærmning af engroskunder kan ske enten ved, at netværksoperatørerne undlader at sælge mobiltelefoni og mobilt bredbånd på engrosmarkedet (leveringsnægtelse) eller ved at netværksoperatørerne stiltiende koordinerer en prohibitivt høj pris, der de facto afskærer engroskunderne fra at købe mobiltelefoni og mobilt bredbånd til videresalg på detailmarkedet.
- 325 Styrelsen vil i det følgende vurdere netværksoperatørernes incitament til stiltiende at koordinere deres adfærd på engrosmarkedet med henblik på at afskærme engroskunderne helt eller delvist fra at konkurrere på detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Styrelsen vurderer

72 I Kommissionens meddelelse om Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler, EUT C 11 af 14.1.2011, er ordvalget "hemmelig samordning".

desuden risikoen for stiltiende koordinering på detailmarkedet i afsnit 6.4.3.1.3.

- 326 Det skal i den forbindelse bemærkes, at ingen af de adspurgte uafhængige engroskunder har udtrykt bekymring i forhold til risiko for stiltiende koordinering mellem Telia, Telenor og TDC, jf. styrelsens markedsundersøgelse, afsnit 5. Desuden er bemærkningerne for så vidt angår samarbejdet mellem Telia og Telenor overvejende positive. Blandt andet nævnes en bedre dækning og øget konkurrenceevne overfor TDC som gevinster ved et samarbejde mellem Telia og Telenor.
- 327 Engrosmarkedet blev dereguleret af IT- og Telestyrelsen i 2009. Det vil sige, at de vilkår, på hvilke en netværksoperatør sælger mobiltelefoni og mobilt bredbånd til en engroskunde til videresalg på detailmarkedet, ikke længere er reguleret. Baggrunden for dereguleringen var, at IT- og Telestyrelsen fandt, at konkurrencen på engrosmarkedet var velfungerende, jf. pkt. 108.
- 328 Såfremt samarbejdet mellem Telia og Telenor ikke bliver etableret, vil situationen som den er i dag, være det kontrafaktiske scenarium. Vurderingen af risikoen for stiltiende koordinering skal derfor holdes op imod dette scenarium.
- 329 Vurderingen i dette afsnit følger Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler, EUT C 11 af 14.1.2011, i det følgende "Retningslinjerne".
- 330 Retningslinjernes pkt. 175-182 omhandler konkret risikoen for hemmelig samordning eller stiltiende koordinering som følge af produktionssamarbejder. For at vurdere om samarbejdet mellem Telia og Telenor øger risikoen for stiltiende koordinering på hhv. engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd skal det vurderes (1) om de i pkt. 332 nævnte markedsforhold samlet set peger i retning af risiko for stiltiende koordinering på engros- og detailmarkederne *uden* samarbejdet mellem Telia og Telenor, samt (2) om samarbejdet mellem Telia og Telenor ændrer ved disse forhold.
- 331 Det følger af Retningslinjernes pkt. 175, at vurderingen af, *"hvor sandsynlig hemmelig samordning er, afhænger af parternes markedsstyrke og de særlige forhold, der præger det relevante marked. Hemmelig samordning kan især*

(men ikke udelukkende) skyldes ensartethed i omkostningsstrukturerne eller informationsudveksling som følge af produktionsaftalen.⁷³

332 Vurderingen af risikoen for stiltiende koordinering skal således baseres på følgende fire forhold;

- Parternes stilling på markedet ("markedsstyrke"),
- De generelle markedskarakteristika ("særlige forhold")
- Graden af ensartethed i omkostningsstrukturerne, og
- den informationsudveksling, der sker som følge af produktionsaftalen.⁷⁴

333 Ovenstående forhold kan virke befordrende for stiltiende koordinering, men der kan ske stiltiende koordinering uden, at samtlige disse forhold vurderes at være opfyldt. Omvendt gælder det, at selvom samtlige disse forhold måtte vurderes at være til stede, er det ikke ensbetydende med, at virksomhederne på et marked rent faktisk også stiltiende koordinerer deres adfærd.

6.4.3.1.1 Vurdering af risiko for stiltiende koordinering på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd

334 I dette afsnit vurderes risikoen for stiltiende koordinering mellem virksomhederne på engrosmarkedet. Først vurderes virksomhedernes markedsstyrke. Dernæst vurderes det, om markedet er præget af forhold, der gør det muligt for virksomhederne på markedet stiltiende at koordinere deres adfærd på markedet. Herefter vurderes betydningen af den omkostningsretning, der følger af samarbejdet mellem Telia og Telenor, og endelig vurderes betydningen af informationsudveksling i regi af produktionssamarbejdet.

1) Markedsstyrke

335 Stiltiende koordinering vil være lettere på et marked med få virksomheder, da der så er færre konkurrenter at koordinere med. En virksomhed med betydelig markedsstyrke, dvs. en virksomhed med en høj markedsandel, har alt andet lige et større incitament til at opretholde en stiltiende koordinering end en virksomhed med lav markedsstyrke. Dette skyldes, at en virksomhed

73 Jf. Kommissionens meddelelse om Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler, EUT C 11 af 14.1.2011, s. 39, pkt. 175.

74 Jf. Kommissionens meddelelse om Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler, EUT C 11 af 14.1.2011, s. 36, pkt. 158.

med betydelig markedsstyrke allerede dækker en betydelig del af markedet/efterspørgslen som virksomheden via koordinering kan øge fortjenesten på, hvorimod en virksomhed med lav markedsstyrke vil have incitament til at sætte sin pris ned for at tiltrække kunder.

- 336 Telia og Telenor er sammen med TDC de eneste tre udbydere på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, og markedet er således meget koncentreret. Ifølge styrelsens beregninger har Telenor en markedsandel på [50-60] pct. (mobiltelefoni), Telia [10-20] pct. (mobiltelefoni) og TDC [20-30] pct. (mobiltelefoni), jf. tabel 2 gengivet nedenfor, målt på ekstern omsætning i 2010.

Tabel 2 MARKEDSANDELE PÅ ENGROSMARKEDET OPGJORT PÅ BAGGRUND AF EKSTERN OMSÆTNING		
TELESELSKAB	MOBILTELEFONI (PCT.)	MOBILT BREDBÅND (PCT.)
Telia	[10-20]	[0-10]
Telenor	[50-60]	[10-20]
TDC	[20-30]	[70-80]
3	-	-

Kilde: Netværksoperatørerne, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Anmærkning: Omsætningen på engrosmarkedet henviser til den omsætning netværksoperatøren opnår dels direkte fra den engroskunde, der køber sig adgang til netværket, samt den indirekte omsætning som netværksoperatøren opnår gennem samtrafikindtægter. Samtrafikindtægt er den betaling netværksoperatøren får, hver gang der termineres/afsluttes et opkald fra et konkurrerende netværk i netværksoperatørens mobilnetværk. I den sektorspecifikke konkurrenceregulering af teleområdet anvendes sædvanligvis en metode til opgørelse til markedsandele på engrosmarkedet, hvor koncernintern omsætning medregnes, jf. pkt. 286.

- 337 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at alle tre aktører på engrosmarkedet har betydelig markedsstyrke. Det bemærkes, at engrosmarkedet er et relativt lille marked, og at markedsandelene derfor kan svinge ganske meget når der fx sker et opkøb af en engroskunde, der så forlader markedet. I foråret 2011 mistede Telenor en stor engroskunde i Onfone, der blev købt af TDC. Engrosmarkedets samlede størrelse og aktørernes præcise styrke på markedet vil derfor være anderledes på baggrund af data for 2011, jf. pkt. 86. Selvom markedsandelene har forrykket sig, er det overordnede billede uændret, at de tre udbydere alle har betydelig markedsstyrke.
- 338 Telia og Telenor fortsætter som individuelle udbydere på såvel engrosmarkedet som detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, så etableringen af samarbejdet mellem Telia og Telenor vil ikke ændre på antallet af udbydere. Men samarbejdet vil betyde, at der bliver færre

individuelle Radio Access netværk i Danmark, jf. pkt. 51. Telia og Telenor sammenlægger deres respektive Radio Access netværk, der i dag står for [10-30] pct. af parternes respektive produktionsomkostninger for så vidt angår engrosmarkedet, jf. nedenstående pkt. 366. På [10-30] pct. af Telia og Telenors engrosforretning, vil der således ske en koncentration, idet en andel af deres produktionsmæssige infrastruktur lægges sammen i ét fælles selskab.

2) Særlige forhold på markedet

- 339 På engrosmarkedet gælder en række forhold, der kan virke befordrende for en stiltiende koordinering blandt udbyderne på markedet. Disse forhold er bl.a. tilstedeværelsen af høje adgangsbarrierer, høj gennemsigtighed i forhold til fordelingen af engroskunder samt et generelt højt kendskab til de øvrige virksomheder på markedet, bl.a. som følge af en stor grad af symmetri i virksomhedernes omkostningsstrukturer.
- 340 Disse forhold peger samlet set på en risiko for stiltiende koordinering på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Denne risiko er til stede, allerede inden samarbejdet er etableret.
- 341 Samarbejdet mellem Telia og Telenor vil ikke ændre på markedsforholdene for så vidt angår adgangsbarrierer eller antallet af kontaktflader mellem virksomhederne på engrosmarkedet, der ligger til grund for stort kendskab til hinandens forretninger, strategi mv. Produktionssamarbejdet mellem Telia og Telenor vil imidlertid skabe en strukturel forbindelse mellem Telia og Telenor, der ikke eksisterede før samarbejdet, ligesom samarbejdet også vil medvirke til at øge ensartetheden i Telia og Telenors omkostninger, og således også gennemsigtigheden mellem Telia og Telenor for så vidt angår deres omkostningsstruktur. Sidstnævnte forhold er behandlet nedenfor i pkt. 360-369.
- 342 Styrelsen vurderer, at der er en række markedsforhold, der kan medvirke til at mindske risikoen for stiltiende koordinering. Disse markedsforhold er bl.a. asymmetri i markedsandele, kundemobilitet samt kapacitet (stordrift). Styrelsen har desuden bemærket, at ingen af de engroskunder, der deltog i styrelsens markedsundersøgelse har udtrykt bekymring overfor produktionssamarbejdet mellem Telia og Telenor, jf. pkt. 326, samt at engrosmarkedet blev dereguleret i 2009 jf. pkt. 108.
- 343 Selvom alle virksomhederne på engrosmarkedet vurderes at have betydelig markedsstyrke, er der forskel på de tre virksomheders markedsandel, og dermed incitament til at opretholde en stiltiende koordinering. Telia er noget mindre på engrosmarkedet end TDC og Telenor, jf. pkt. 336, idet Telias markedsandel er knap [10-20] pct. (mobiltelefoni) opgjort på baggrund af

omsætningstal (ekstern omsætning) for 2010. Telia vil derfor have større incitament til at bryde en koordinering end TDC og Telenor, simpelthen fordi tabet herved er mindre. Samarbejdet mellem Telia og Telenor vil som udgangspunkt ikke ændre ved denne asymmetri, ligesom denne asymmetri fortsat vil gælde, såfremt Telia og Telenor ikke indgår et produktionssamarbejde.

- 344 Styrelsen vurderer endvidere, at engrosmarkedet i dag synes at være præget af en vis dynamik. Der er eksempler på SP'ere, der har skiftet netværk, hvis det har givet sig udslag i en lavere pris/bedre vilkår. Der vil dog være omkostninger forbundet med at skifte leverandør, hvorfor også mindre SP'ere typisk vil have noget lavere mobilitet, jf. pkt. 227. Der findes eksempler på, at engroskunder har haft held til at spille netværksoperatørerne ud imod hinanden og på den måde opnået bedre priser og vilkår, jf. pkt. 228.
- 345 Tilstedeværelsen af overskydende kapacitet i netværksoperatørernes mobilnetværk danner grundlag for det udbud af mobiltelefoni og mobilt bredbånd, som Telia, Telenor og TDC har på engrosmarkedet. For at få dækket de store faste omkostninger, der er forbundet med produktion af RAN-kapacitet, jf. pkt. 56, skal der en vis kundemasse til, og jo flere kunder, der er tilknyttet netværket (op til kapacitetsgrænsen), jo lavere vil omkostningen per kunde alt andet lige være.
- 346 Mobilnetværkets Core-netværk og transmissionsnetværk er på samme måde som et Radio Access netværk, forbundet med stordriftsfordele. Parterne vil fortsætte med at have selvstændige Core-netværk og transmissionsnetværk, og parterne vil derfor også efter samarbejdets etablering have *individuelle* stordriftsfordele i forbindelse med netop Core-netværket og transmissionsnetværket. Styrelsen finder derfor umiddelbart, at Telia og Telenor således fortsat vil have et incitament til at øge kundebasen i deres respektive netværk. Styrken af dette incitament skal imidlertid vurderes i forhold til det incitament netværksoperatørerne måtte have til helt eller delvist at afskærme engroskunder.

Fuldstændig afskærmning af engroskunder

- 347 Kommissionen har i fusionssagen mellem T-Mobile/Orange⁷⁵ vurderet netværksoperatørers incitament til at afskærme engroskunder fra engrosmarkedet i forhold til deres incitament til at sælge den overskydende kapacitet i deres netværk, der muliggør netværksoperatørernes udbud på engrosmarkedet, jf. også pkt. 52. Kommissionen bemærker i fusionsafgørelsen:

⁷⁵ COMP/M.5650, T-Mobile/Orange, pkt. 69-70. Egen understregning. MNO= Mobile Network Operator, hvilket i denne sag svarer til betegnelsen netværksoperatør.

"Sufficient unused network capacity is a key prerequisite for supplying wholesale customers. [...] MNO's usually have spare capacity on their network to address increases in demand within a medium term, and consequently, in particular in a situation like in the UK where there are already a significant number of MVNOs present in the market, do not have the incentive to foreclose MVNOs, as the losses that they would incur in doing so (by losing revenue from the wholesale agreements with MVNOs) exceed any retail revenues they would pick up should these MVNOs exit the market."

- 348 For så vidt angår situationen i Danmark kan det dog i nærværende sag ikke med samme sikkerhed som i det britiske tilfælde konkluderes, at netværksoperatørerne ikke skulle have et incitament til stiltiende at koordinere enten priserne på engrosmarkedet eller kundefordeling med henblik på at afskærme fx SP'ere og MVNO'er.
- 349 Incitamentet til koordinering er bestemt af, om den yderligere omsætning netværksoperatørerne kan forvente at få på detailmarkedet, såfremt de via en stiltiende koordinering på engrosmarkedet udelukker SP'erne og MVNO'erne fra at udbyde mobiltelefoni og mobilt bredbånd på detailmarkedet, opvejes af det tab i omsætning netværksoperatørerne vil opleve på engrosmarkedet ved at afskærme engroskunderne helt gennem en stiltiende koordinering af priser eller kundefordeling.
- 350 Såfremt Telia, Telenor og TDC ved at koordinere om et tilstrækkeligt højt prisniveau på engrosmarkedet kunne lykkes med at afskærme SP'ere og MVNO'er fra detailmarkedet, ville de detailkunder, der hidtil var tilknyttet SP'erne og MVNO'er skulle finde en ny udbyder af mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Gevinsten på detailmarkedet som følge af afskærmningen af SP'ere og MVNO'er, vil da skulle deles mellem de tilbageværende udbydere på detailmarkedet, dvs. Telia, Telenor og TDC, samt selskabet 3. Tabet på engrosmarkedet som følge af, at SP'ere og MVNO'er ophører med at købe mobiltelefoni og mobilt bredbånd på engrosmarkedet, vil derimod kun skulle afholdes af de tre netværksoperatører Telia, Telenor og TDC efter deres gældende markedsandel. Hertil kommer, at markedsandelene på engrosmarkedet ikke er ligeligt fordelt, og at Telenor har den største markedsandel på dette marked. Telenor vil derfor være den af de tre virksomheder på engrosmarkedet, der vil skulle afholde den største del af tabet ved afskærmning af engroskunderne.
- 351 At der er en gevinst på detailmarkedet forbundet med at afskærme engroskunderne helt, giver alt andet lige netværksoperatørerne et incitament til at indgå i en stiltiende koordinering. Omvendt vil det tab på engrosmarkedet, der er forbundet med en fuldstændig afskærmning af

engroskunderne, give et modsatrettet incitament til *ikke* at indgå i en stiltiende koordinering. Det anmeldte produktionssamarbejde mellem Telia og Telenor vil ifølge styrelsens vurdering ikke ændre nævneværdigt ved tilstedeværelsen af eller styrkeforholdet mellem disse to modsatrettede incitamenter. Det er vanskeligt med sikkerhed at vurdere, hvilket af de to incitamenter, der er det stærkeste, dvs. om den gevinst netværksoperatørerne hver især opnår på detailmarkedet ved at afskærme engroskunder fuldstændigt opvejer deres respektive tab på engrosmarkedet.

Delvis afskærmning af engroskunder

- 352 En stiltiende koordinering på engrosmarkedet mellem netværksoperatørerne Telia, Telenor og TDC kunne imidlertid også bestå i en *delvis* afskærmning af engroskunderne, jf. pkt. 324. En delvis afskærmning af engroskunderne betyder, at netværksoperatørerne stiltiende koordinerer om at hæve den pris, engroskunderne betaler for indkøb af mobiltelefoni og mobilt bredbånd på engrosmarkedet, til et højere niveau, der dog fortsat tillader engroskunderne at være til stede i detailmarkedet. Til forskel fra situationen beskrevet i pkt. 347-351, hvor netværksoperatørerne afskærmer engroskunderne fuldstændigt, er en delvis afskærmning ikke nødvendigvis forbundet med et tab på engrosmarkedet, idet netværksoperatørerne vedbliver med at sælge til engroskunderne, blot til en højere pris.
- 353 Såfremt engroskunder som følge af en koordineret stigning i engrosprisen, må øge deres pris på detailmarkedet, mindskes konkurrencepresset på TDC, Telia og Telenor i detailmarkedet. Hvis TDC, Telia og Telenor også skal kunne øge deres detailpris og dermed indtjening på detailmarkedet, kræver det dog, at selskabet 3 også indgår i en stiltiende koordinering (på detailmarkedet).
- 354 Det vurderes imidlertid, at 3s incitament til også at hæve sin pris i detailmarkedet er begrænset, da 3 ved at holde prisen lav, eller i hvert fald lavere end de andre udbydere, kan øge sin markedsandel og kundebase, øge stordriftsfordele og samtrafikindtægter mv. Styrelsen vurderer således, at 3 i en sådan situation ville fungere som en maverick i detailmarkedet, der ville begrænse gevinsten ved delvis afskærmning af engroskunder. På trods af, at 3s netværk kun understøtter 3G mobiltelefoni, vurderes 3 dog alligevel at ville lægge et loft over, hvor højt de øvrige aktører i så fald ville kunne øge deres pris. Øges prisen tilstrækkeligt, er det forventningen, at de detailkunder, der endnu ikke har en mobiltelefon, der understøtter 3G, vil anskaffe sig en sådan.
- 355 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer desuden, at det incitament netværksoperatørerne måtte have til at koordinere om et højere prisniveau overfor engroskunder, er til stede allerede i dag, og det vurderes ikke at blive nævneværdigt påvirket af samarbejdet mellem Telia og Telenor.

Opsamling vedrørende markedsforhold

- 356 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder, at der er en række markedsforhold på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, der samlet peger i retning af en risiko for stiltiende koordinering på dette marked. Disse forhold er bl.a. tilstedeværelsen af høje adgangsbarrierer og gennemsigtighed, samt en stor grad af symmetri i omkostningsstrukturerne. Styrelsen vurderer, at disse forhold er til stede, uanset om Telia og Telenor indgår et netdelingssamarbejde.
- 357 Styrelsen finder samtidig, at en række markedsforhold medvirker til at give parterne et incitament til ikke at indlede eller til at afvige fra en evt. koordinering på markedet. Dette er bl.a. asymmetrien i netværksoperatørernes markedsandele på engrosmarkedet, engrosmarkedets dynamik og virksomhedernes incitament til at sælge overskydende kapacitet til engroskunder.
- 358 Det kan dog ikke endeligt konkluderes, at netværksoperatørernes incitament til at sælge overskydende kapacitet til engroskunder er tilstrækkeligt stærkt til at opveje det incitament netværksoperatørerne har til helt eller delvist at afskærme konkurrencen fra SP'ere og MVNO'er på detailmarkedet gennem en stiltiende koordinering på engrosmarkedet.
- 359 Henset til, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at markedsforhold som høje adgangsbarrierer, høj gennemsigtighed i forhold til fordelingen af engroskunder samt en stor grad af symmetri i virksomhedernes omkostningsstrukturer er til stede på engrosmarkedet, vurderes der generelt at være en risiko for stiltiende koordinering på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er derfor betænkelig ved denne risiko, der i et vist omfang øges som følge af etableringen af den strukturelle forbindelse mellem Telia og Telenor jf. pkt. 341. Styrelsens betænkelighed for så vidt angår dette punkt behandles yderligere nedenfor.

3) Ensartethed i omkostningsstrukturerne

- 360 En produktionsaftale mellem konkurrenter kan medvirke til, at parternes omkostningsstrukturer som følge af aftalen bliver ensrettet i en sådan grad, at det bliver lettere for virksomhederne stiltiende at koordinere eksempelvis deres priser på det givne marked.⁷⁶ På samme måde vil det øge risikoen for stiltiende koordinering, hvis parterne allerede inden produktions-samarbejdet

⁷⁶ Jf. Kommissionens meddelelse om Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler, EUT C 11 af 14.1.2011, s. 39, pkt. 176.

etableres, har en stor del af produktionsomkostningerne til fælles.⁷⁷ Samarbejdet mellem Telia og Telenor vil ensrette den andel af parternes omkostninger, der vedrører produktion af RAN-kapacitet. Således vil Telia og Telenor, alt andet lige, efter samarbejdets etablering have en større grad af deres respektive omkostninger til fælles.

361 Af Retningslinjernes pkt. 176-178 fremgår det, at det skal undersøges om samarbejdsområdet tegner sig for en stor andel af parternes *variable* omkostninger på et givent marked.⁷⁸ Med *variable* omkostninger forstås de omkostninger, der afhænger direkte af den producerede mængde (her RAN-kapacitet). Det er typisk disse omkostninger som den enkelte virksomhed kan justere og dermed konkurrere på. Når Kommissionen i sine retningslinjer fokuserer på ensretningen i de variable omkostninger skyldes det, at det for de fleste branchers vedkommende vil være forventningen, at det primært, i hvert fald på kort og mellemlangt sigt, er de variable omkostninger, der er afgørende for den pris en virksomhed sætter.

362 Det følger også af Retningslinjerne, at ethvert horisontalt samarbejde skal vurderes ud fra sine karakteristika og markedsforhold, hvorfor vurderingen af det givne horisontale samarbejde ikke i alle tilfælde skal følge Retningslinjernes nøjagtige ordlyd og opstillede kriterier. Om anvendelsen af Kommissionens retningslinjer fremgår det af Retningslinjernes pkt. 7;

*"(...) Disse kriterier skal dog ikke betragtes som en >>checkliste<<, der kan anvendes mekanisk. Hver enkelt sag skal vurderes på grundlag af de forhold, der kendetegner den, hvilket kan nødvendiggøre en fleksibel anvendelse af disse retningslinjer."*⁷⁹

363 Parterne har om deres prissætning oplyst, at der til grund for deres pristilbud til engroskunder forud for forhandlinger, [...], jf. pkt. 59-60.

364 I denne sag er det således ikke kun ensretningen af de variable omkostninger, der er relevant at betragte, idet samarbejdsområdet netop vedrører parternes Radio Access netværk. Omkostningerne, der er forbundet hermed, er primært *faste* omkostninger, dvs. ikke afhængige af den producerede mængde (trafikminutter, datamængde) eller antallet af kunder, jf. pkt. 345. På et marked som mobilmarkedet, der netop er præget af høje faste omkostninger,

77 Jf. Kommissionens meddelelse om Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler, EUT C 11 af 14.1.2011, s. 39, pkt. 177.

78 Se også Kommissionens meddelelse om Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler, EUT C 11 af 14.1.2011, s. 39, pkt. 176-178.

79 Kommissionens meddelelse om Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler, EUT C 11 af 14.1.2011, s. 5.

bliver priserne således ikke udelukkende fastsat på baggrund af de kortsigtede marginalomkostninger, jf. pkt. 363. Det vil derfor også være relevant at se på faste omkostninger ved en vurdering af risikoen for stiltiende koordinering på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd.

- 365 Styrelsen har derfor i denne konkrete sag vurderet, at der er behov for at anvende en metode til beregning af omkostningsensretningen, der ikke udelukkende fokuserer på ensretningen af aftaleparternes variable omkostninger, men også tager højde for ensretning af de faste omkostninger, der udgør en væsentlig del af samarbejdsområdet og følgelig influerer på prisdannelsen på engros- såvel som detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Metoden for beregningen er nærmere beskrevet i nedenstående boks 4.

Boks 4

BEREGNING AF OMKOSTNINGSENSRETNING

Telia og Telenor har anført, at de i deres interne regnskaber ikke opgør omkostningerne forbundet med produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd særskilt til hhv. engros- og detailprodukter. Særligt opgør parterne ikke de produktionsomkostninger, der kan henføres til Radio Access netværket hhv. Core-netværket særskilt for produkterne.

At der ikke skelnes mellem omkostninger til engros- og detailforretning for så vidt angår Radio Access netværket og Core-netværket skyldes, i følge parterne, at det produktionsmæssigt er den samme infrastruktur, der benyttes til produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd til salg til engroskunder såvel som til detailkunder. Derimod kan samtrafikomkostninger og salg- og administrationsomkostninger opgøres særskilt på produktion til engros hhv. detail, jf. pkt. 54-55, samt figur 4.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har til brug for denne sag, på baggrund af parternes oplysninger, foretaget en skønsmæssig fordeling af omkostningerne til produktion af Radio Access netværk og Core-netværk, således at der kan skelnes mellem de omkostninger, der kan henføres til produktion til engrosmarkedet hhv. de omkostninger, der kan henføres til produktion til detailmarkedet.

Andelen af parternes respektive antal trafikminutter (den udnyttede kapacitet) afsat til engros- hhv. detailkunder i 2010 er brugt som fordelingsnøgle, hvormed det antages, at produktionsomkostninger til de to markeder følger samme fordeling som den udnyttede kapacitet. Det antages således, at hvis x pct. af parternes antal trafikminutter i 2010 blev afsat til engrosmarkedet, kan x pct. af parternes omkostninger til RAN henføres til produktion til engrosmarkedet. Den resterende andel af RAN-omkostningen antages at kunne tildeles produktion til detailmarkedet. På samme måde fordeles omkostninger til Core-netværket på engros- og detailforretningen.⁸⁰ Omkostninger til samtrafik og salg- og administration er til brug for denne sag opgjort og oplyst af parterne.

⁸⁰ Der er naturligvis tale om en skønsmæssig fordeling, i og med, at omkostningerne til netop RAN overvejende er faste og dermed ikke afhænger af den producerede mængde, hvilket i dette tilfælde netop er RAN-kapacitet målt ved antal trafikminutter og datamængde.

Styrelsen har på baggrund af disse data beregnet RAN-omkostningernes andel af de samlede omkostninger forbundet med produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd til engrosmarkedet hhv. detailmarkedet. Dette følger fremgangsmåden i Taksatorringen, jf. pkt. 367.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at mellem [10-30] pct. af parternes respektive omkostninger til produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd på engrosmarkedet vil være ens som følge af produktionssamarbejdet.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt oplysninger fra parterne.

- 366 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at [10-30] pct. af parternes respektive omkostninger til produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd på engrosmarkedet vil være ens som følge af produktionssamarbejdet. Med samarbejdet ensrettes således en andel af parternes omkostninger, hvorved der de facto vil blive mindre spillerum for Telia og Telenor til at konkurrere på deres omkostninger.
- 367 Der er hverken i EU- eller national konkurrenceret fastlagt nogen øvre grænse for, hvor stor ensretningen i konkurrenters omkostninger som følge af et produktionssamarbejde skal være, førend ensretningen vil give sig udslag i en begrænsning af konkurrencen på et givet marked. Konkurrencerådet har dog tidligere truffet afgørelse i en sag, der vedrørte risikoen for ensretning af omkostningsstrukturer mellem konkurrenter. I afgørelsen fra 2009 om Taksatorringens vedtægter⁸¹ fandt Konkurrencestyrelsen, at 60-70 pct. af Taksatorringens medlemmers samlede omkostninger ved at producere motorkøretøjsforsikringer blev ensrettet som følge af samarbejdet gennem Taksatorringen.⁸² Konkurrencestyrelsen vurderede, at denne ensretning af medlemmernes omkostninger ville give udslag i en begrænsning af priskonkurrencen mellem medlemmerne, og at foreningens vedtægter var egnede til mærkbart at begrænse konkurrencen på det relevante marked. Aftalen blev imidlertid fritaget efter konkurrencelovens § 8.⁸³
- 368 Samarbejdet i Taksatorringen vedrørte medlemmernes samlede produktion af motorkøretøjsforsikringer, mens produktionssamarbejdet mellem Telia og

81 Taksatorringens vedtægter, rådsmødet 29. april 2009

82 Konkurrencestyrelsen fandt, at op mod [70-80] pct. af medlemmernes omkostninger blev ensrettet når den ensretning af omkostninger som lovbestemte personskadeerstatninger medførte for medlemmerne, også inkluderedes i beregningen.

83 Taksatorringens vedtægter blev imidlertid fritaget fra forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. § 8, idet samarbejdet medførte en række effektivitetsfordele, der samlet set blev vurderet at sænke adgangsbarriererne til markedet for motorkøretøjsforsikringer. Det blev desuden tillagt vægt, at medlemskab af foreningen Taksatorringen ikke medførte unødvendige begrænsninger for medlemmerne samt, at samarbejdet alene omfattede 25 pct. af markedet for motorkøretøjsforsikringer, hvormed konkurrencen på markedet ikke vurderedes at blive udelukket

Telenor vedrører en andel svarende til [10-30] pct. af parternes produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd til afsætning på engrosmarkedet. Parterne vil fortsat eje og drive et selvstændigt Core-netværk samt de transmissionsforbindelser, der ikke lægges ind i Newco-samarbejdet, og fortsat selvstændigt stå for salg og administration, da parterne fortsætter som individuelle udbydere på engros- og detailmarkedet. For så vidt angår omkostningerne til Core-netværk og transmission, er der i vid udstrækning tale om faste omkostninger. Parterne vil således fortsat have et incitament til at få dækket disse faste omkostninger og fordele dem ud på stadigt flere kunder.

- 369 Et produktionssamarbejde kan bruges til at omdanne den underliggende omkostningsstruktur for produktionsområdet fra fx faste til variable omkostninger, gennem den måde, hvorpå parterne afregner overfor det fælles produktionsselskab. I en branche med store faste omkostninger, kan parternes omkostninger til et fælles produceret input gøres fuldt ud variable, hvis parterne afregner overfor det fælles selskab udelukkende efter den forbrugte mængde af det fællesproducerede input. Dermed ændres parternes omkostningsstruktur i forhold til den underliggende omkostningsstruktur, hvor store faste omkostninger giver anledning til stordriftsfordele. En sådan afregningsmodel vil mindske parternes incitament til at tage flere kunder, da nye kunder er direkte forbundet med øgede omkostninger, men ikke længere nogen stordriftsfordel. Afregner parterne omvendt uafhængigt af forbrug overfor det fælles produktionsselskab, dvs. deler alle omkostninger ligeligt imellem sig, vil parterne fortsat have incitament til at tage ekstra kunder. Da omkostningen til produktionsselskabet er fast, vil omkostningen per kunde falde jo flere kunder, der tilknyttes netværket. Omvendt vil parterne på baggrund af en helt lige fordeling af omkostningerne til produktionsselskabet få fuld indsigt i hinandens omkostninger til produktion af netop dette input.

Omsamling vedrørende ensartethed i omkostningsstrukturer

- 370 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at [10-30] pct. af Telia og Telenors omkostninger efter samarbejdets etablering vil være ens. Med udgangspunkt i en allerede ensartet omkostningsstruktur, vil Telia og Telenors omkostninger som følge af samarbejdet sandsynligvis blive mere ens.
- 371 Hertil kommer, at i det omfang parterne aftaler en afregningsmodel, der ændrer parternes omkostningsstruktur i forhold til situationen hos parterne hver især i dag, vil parternes incitament til at konkurrere om nye kunder kunne mindskes. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på den baggrund rejst en betænkelighed, der omtales yderligere nedenfor i pkt. 380.

4) Informationsudveksling

- 372 En produktionsaftale kan få konkurrencebegrænsende virkninger, hvis den indebærer en udveksling af kommercielt strategiske oplysninger, der kan medføre stiltiende koordinering eller konkurrenceskadelig afskærmning.⁸⁴ Udveksling af kommercielle oplysninger mellem virksomheder vil i sig selv medvirke til at øge virksomhedernes kendskab til hinanden og gennemsigtigheden på markedet og derigennem gøre det lettere for virksomheder stiltiende at koordinere deres adfærd på markedet.
- 373 I vurderingen af et produktionssamarbejde er det centralt, at der ikke udveksles oplysninger mellem de deltagende virksomheder udover, hvad der er absolut nødvendigt for at etablere samarbejdet. Ifølge Retningslinjerne pkt. 182 er det således mindre sandsynligt, at udveksling af oplysninger i forbindelse med en produktionsaftale, som ikke er nødvendige for den fælles produktion, fx udveksling af oplysninger om priser og afsætning, opfylder betingelserne i artikel 101, stk. 3, svarende til konkurrencelovens § 8, stk. 1.
- 374 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen henviser i den forbindelse til, at styrelsens betænkelighed vedrørende risikoen for parternes udveksling af fortrolige oplysninger, vurderes at være imødekommet på bedst mulig vis ved parternes tilsagn, jf. afsnit 6.4.3.4. Ved tilsagnet forpligter parterne sig bl.a. til at sikre, at de ikke udveksler fortrolige oplysninger via Newco.

6.4.3.1.2 Konklusion vedrørende risiko for stiltiende koordinering på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd

- 375 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at der er en række markedsforhold på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, der samlet peger i retning af, at der generelt er en risiko for, at der kan ske stiltiende koordinering mellem udbyderne på dette marked. Dette gælder, hvad enten Telia og Telenor har et produktionssamarbejde eller ej.
- 376 Styrelsen vurderer endvidere, at der som konsekvens af samarbejdet, sker en ensretning af parternes omkostninger, oveni en i forvejen ensartet omkostningsstruktur.
- 377 Desuden finder styrelsen, at der er risiko for, at parternes incitament til at konkurrere mindskes, såfremt der aftales en afregningsmodel, der ændrer parternes omkostninger til Radio Access netværket i retning af en større andel

⁸⁴ Jf. Kommissionens meddelelse om Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler, EUT C 11 af 14.1.2011, s. 39, pkt. 181.

af variable omkostninger til forskel fra en omkostningsstruktur med høje faste omkostninger.

- 378 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på den baggrund rejst betænkeligheder i relation til produktionssamarbejdet. For det første har styrelsen rejst en betænkelighed vedrørende risikoen for afskærmning af engroskunder. Parterne har afgivet tilsagn, der forpligter parterne til at imødekomme alle anmodninger om køb af ydelser, som indgår i parternes almindelige produktudbud på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd på markedsmæssige og sædvanlige vilkår.
- 379 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurderer, at dette tilsagn er den mest hensigtsmæssige og samtidig den mindst indgribende måde at imødekomme styrelsens betænkelighed på. Det er klart, at styrelsens betænkelighed ville imødegås fuldstændig med et tilsagn, der fuldt ud beskytter engroskunderne mod prisstigninger – dvs. et regulært pristilsagn. Et sådant tilsagn vil dog have en række negative konsekvenser for konkurrencen på engrosmarkedet, og vil derfor være uhensigtsmæssigt. Styrelsen finder, at det af parterne afgivne tilsagn i det væsentligste imødekommer styrelsens betænkelighed og finder samlet set ikke, at betænkeligheden vil kunne imødekommes bedre ved et andet tilsagn.
- 380 For det andet har styrelsen rejst betænkelighed vedrørende den måde, hvorpå Newco vil afregne overfor parterne. Afregningsmodellen må ikke ændre omkostningsstrukturen i Radio Access netværket i forhold til situationen hos parterne hver især i dag, da parternes incitament til at konkurrere om nye kunder, derved kan mindskes. Parterne har afgivet tilsagn, hvorefter parterne forpligter sig til at benytte en afregningsmodel, der er retvisende. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal godkende afregningsmodellen og alle efterfølgende ændringer heri.
- 381 Udgangspunktet for omkostningsstrukturen i Newco, og dermed afregningsmodellen, er en fordeling mellem variable, faste og såkaldt blandede omkostninger på hhv. [...],[...] og [...] pct.⁸⁵ Faste omkostninger deles ligeligt mellem parterne, mens variable omkostninger afregnes efter forbrug. Blandede omkostninger er omkostninger, der ikke fuldt ud kan allokere til faste eller variable omkostninger. [...] pct. af de blandede omkostninger vil ved Newcos etablering henføres til faste omkostninger, mens de resterende [...] pct. henregnes til variable omkostninger. Det betyder, at variable omkostninger til produktion af RAN-kapacitet i udgangspunktet udgør [...] pct. af parternes produktionsomkostninger på

⁸⁵ Parternes oplysninger om Newcos budget for 2012.

engrosmarkedet.⁸⁶ Den begrænsning af parternes incitament til at konkurrere og tage nye kunder, der kan følge af en afregning efter forbrug jf. pkt. 369, vurderes således at være meget begrænset.

- 382 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at parternes tilsagn imødekommer styrelsens betænkelighed for så vidt angår afregningen mellem Newco og parterne.

6.4.3.1.3 Vurdering af risiko for stiltiende koordinering på detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd

- 383 I dette afsnit vurderes risikoen for stiltiende koordinering mellem udbyderne på detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd; dvs. mellem TDC, Telia, Telenor, 3 samt SP'erne og MVNO'erne. I forhold til detailmarkedet er det særlig relevant bl.a. at se på, (1) de forskellige udbyderes markedsstyrke, (2) de særlige forhold på detailmarkedet, herunder om der er stærke og/eller aggressive konkurrenter, omkostningssymmetri, og om der er høj kundemobilitet, (3) omkostningsretning og (4) informationsudveksling.

1) Markedsstyrke

- 384 På detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd eksisterer en række forskellige udbydere med varierende markedsstyrke. De tre netværksoperatører, der også er aktive som udbydere på engrosmarkedet, nemlig TDC, Telia og Telenor vurderes alle at have betydelig markedsstyrke på dette marked, hvor de tilsammen dækker [80-90] pct. af markedet (mobiltelefoni) jf. tabel 4. Derudover har selskabet 3 og en række mindre uafhængige SP'ere og MVNO'er tilsammen [10-20] pct. (mobiltelefoni) hhv. [30-40] pct. (mobilt bredbånd) af markedet opgjort på baggrund af omsætning, jf. tabel 4. Det store antal af udbydere på detailmarkedet mindsker i sig selv sandsynligheden for en stiltiende koordinering på dette marked. Samarbejdet mellem Telia og Telenor vil ikke ændre på antallet af udbydere på detailmarkedet, og vil i udgangspunktet heller ikke ændre på parternes markedsstyrke.

2) Særlige forhold på markedet

- 385 Detailmarkedet er karakteriseret ved en stor asymmetri for så vidt angår virksomhedernes markedsstyrke samt omkostningsstrukturer, idet der er mange forskellige udbydere, herunder ganske små SP'ere samt de store

⁸⁶ [...] pct. af [...] pct. udgør [...] pct., svarende til [...] pct. af parternes samlede omkostninger til RAN på engrosmarkedet.

udbydere med eget netværk, dvs. TDC, Telia, Telenor samt 3. Denne asymmetri i omkostninger gør det mindre sandsynligt, at der på detailmarkedet vil ske stiltiende koordinering om priser.

- 386 Detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd er karakteriseret ved lave adgangsbarrierer, og detailmarkedet har over en årrække været præget af et voksende antal udbydere, et øget konkurrencepres og faldende priser, jf. pkt. 115. Det er relativt let at etablere sig som udbyder på detailmarkedet, da en udbyder ikke behøver eje noget infrastruktur selv, jf. boks 2. Tilsvarende kan alle faktureringsydelser, kundesupport mv. tilkøbes fra netværksoperatøren.
- 387 På detailmarkedet har der over en årrække været en stadig tilgang af SP'ere, hvilket kan indikere, at der sælges til en pris på engrosmarkedet, der muliggør et konkurrencedygtigt udbud for engroskunder på detailmarkedet. SP'ere og MVNO'ere med lavpriskoncepter har fungeret som prispressere i forhold til de vertikalt integrerede netværksoperatører TDC, Telia, Telenor og for så vidt også 3. Samarbejdet mellem Telia og Telenor forventes ikke at påvirke SP'eres og MVNO'ers incitamenten til at agere aggressivt på detailmarkedet. Samarbejdet mellem Telia og Telenor kan dog, sammen med risikoen for stiltiende koordinering på *engrosmarkedet*, påvirke SP'eres og MVNO'ers muligheder for at agere aggressivt på detailmarkedet.
- 388 Det er centralt for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af detailmarkedet som værende karakteriseret ved lave adgangsbarrierer, der netop har givet mulighed for denne stadige tilgang af SP'ere til markedet, at netværksoperatørerne vedbliver med at sælge mobiltelefoni og mobilt bredbånd til SP'ere og MVNO'er til priser, der tillader et konkurrencedygtigt udbud på detailmarkedet. Det er klart, at vurderingen af detailmarkedet ville være en anden, såfremt engrosmarkedet fungerede på en måde, der ikke tillod den lette adgang til markedet.
- 389 Detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd er kendetegnet ved høj kundemobilitet, jf. pkt. 119. Antallet af kunder på detailmarkedet er meget stort, idet næsten alle danskere har minimum ét mobiltelefonabonnement, jf. pkt. 118. Detailkunderne kan ifølge reguleringen på området ikke bindes til en udbyder i mere end seks måneder ad gangen.⁸⁷ Forbrugerne vil således kunne skifte udbyder relativt ofte.
- 390 Det store antal kunder med høj mobilitet medvirker samlet til en lav gennemsigtighed på detailmarkedet, der gør det vanskeligt for virksomhederne at vide, hvilke netværk en given detailkunde er tilknyttet. En

⁸⁷ Jf. § 12, stk. 1, i Bekendtgørelse nr. 715 af 23. juni 2011 (Udbudsbekendtgørelsen)

stiltiende koordinering i form af kundedeling vil derfor være meget vanskelig at etablere, endsige opretholde. Henset til, at det hverken synes oplagt at virksomhederne på detailmarkedet skulle koordinere stiltiende om priser, grundet meget asymmetriske omkostninger, eller at virksomheder skulle koordinere i form af kundedeling, vil det generelt være vanskeligt for virksomhederne at finde et oplagt koordinationspunkt.

- 391 Tages udgangspunkt i et velfungerende engrosmarked, er der overordnet ganske få forhold på detailmarkedet, der vil virke stabiliserende for en eventuel stiltiende koordinering. Lav omkostningssymmetri, lave adgangsbarrierer, tilstedeværelsen af flere stærke og aggressive konkurrenter samt høj kundemobilitet er tungtvejende argumenter for, at risikoen for stiltiende koordinering på detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd vurderes at være lav, samt at Telia og Telenors netdelingssamarbejde ikke vurderes at ændre markedsforholdene på en måde, der øger denne risiko betydeligt.

3) Ensartethed i omkostningsstrukturene

- 392 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ligesom for engrosmarkedet beregnet, hvor stor en del af parternes respektive omkostninger til produktion på detailmarkedet, der bliver ens for Telia og Telenor efter etableringen af Newco. Metoden svarer til den i boks 4 beskrevne. Styrelsen vurderer, at [0-10] pct. af parternes omkostninger til produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd til detailmarkedet ensrettes som følge af produktions-samarbejdet mellem Telia og Telenor.
- 393 Telia og Telenor vil fortsat have mulighed for at differentiere sig og konkurrere på detailmarkedet i forhold til Core-netværk, transmission og salg og administration. Ensretningen af omkostninger i forhold til de samlede produktionsomkostninger forbundet med detailproduktet vurderes at være meget begrænset.

4) Informationsudveksling

- 394 Risikoen for stiltiende koordinering, der vil kunne øges som følge af udvekslingen af informationer mellem parterne og Newco, er på det foreliggende grundlag imødekommet ved parternes tilsagn herom, jf. 378. Styrelsen er derfor ikke betænkelig ved informationsudveksling i forhold til risiko for stiltiende koordinering.

6.4.3.1.4 Konklusion vedrørende risikoen for stiltiende koordinering på detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd

- 395 Sandsynligheden for stiltiende koordinering mellem virksomhederne på detailmarkedet må antages at være begrænset. Især henset til, at det er vanskeligt at udpege et oplagt koordinationspunkt for virksomhederne. Henset til den store asymmetri i udbydernes markedsstyrke, omkostninger og produktudbud, synes en koordinering om prisniveauet vanskelig at etablere. Henset til det store antal kunder på detailmarkedet og den lave gennemsigthed om, hvilke netværk de enkelte kunder er tilknyttet, synes en koordinering i form af kundedeling også usandsynlig.
- 396 Dertil kommer, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samlet set finder, at detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd ikke er præget af forhold, hvorunder stiltiende koordinering mellem markedets aktører forventes at foregå.
- 397 Det er centralt for styrelsens vurdering af samarbejdet mellem Telia og Telenor og dets betydning for detailmarkedet, at engroskunderne vedbliver med at kunne købe mobiltelefoni og mobilt bredbånd på engrosmarkedet til afsætning på detailmarkedet. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på den baggrund udtrykt betænkeligheder ved en situation, hvor parterne måtte vælge ikke at sælge mobiltelefoni og mobilt bredbånd til engroskunder på engrosmarkedet for derved at afskærme dem fra at konkurrere på detailmarkedet. Parterne har på den baggrund afgivet tilsagn om at imødekomme alle anmodninger om køb af ydelser, som indgår i parternes almindelige produktudbud på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd på markedsæssige og sædvanlige vilkår. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder, jf. pkt. 379, at tilsagnet i det væsentligste imødekommer styrelsens betænkelighed.

6.4.3.2 Prisen på og fordelingen af frekvensressourcer

- 398 Telia og Telenor sammenlægger deres eksisterende frekvensressourcer ved samarbejdet. Parternes frekvensressourcer udlånes til Newco således, at det bliver muligt for parterne at benytte den sammenlagte frekvensmængde. Newco skal forestå budgivningen ved kommende frekvensauktioner, og bliver således indehaver af de nye frekvenstilladelser.
- 399 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har vurderet, at samarbejdet har konsekvenser for erhvervelsen af frekvenstilladelser på navnlig to fronter: på den ene side prisen på de frekvenstilladelser, der bortauktioneres af den danske telemyndighed, og på den anden side fordelingen af frekvensressourcerne mellem netværksoperatørerne.

Ad Prisen på frekvenstilladelser

- 400 Det forhold, at Newco fremadrettet skal erhverve frekvenstilladelser til brug for Telia og Telenor indebærer, at der fremover vil deltage én budgiver mindre i den danske telemyndigheds frekvensauktioner. Et lavere antal budgivere kan påvirke prisen på frekvenstilladelserne – og derved auktionsudbyttet – i nedadgående retning, idet størrelsen på de bud, der afgives, må antages at afspejle den lavere grad af konkurrence, der vil være om den udbudte frekvensmængde. I stedet for fire etablerede netværksoperatører (Telia, Telenor, TDC og 3), der hver især deltager i auktionerne, vil der fremover være tre deltagere (Newco, TDC og 3), der som udgangspunkt konkurrerer om samme udbudte frekvensmængde. Der tages i dette scenarie forbehold for, at der kan indtræde andre budgivere på markedet.
- 401 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder imidlertid ikke anledning til at undersøge denne problemstilling nærmere. Styrelsen lægger vægt på, at det er den danske telemyndighed samt den relevante ressortminister, der tilrettelægger den måde, hvorpå en auktion eller evt. et udbud afholdes, og at der ved tilrettelæggelsen heraf kan tages højde for den situation, der foreligger på markedet, herunder hensynet til at fremme konkurrencen om de udbudte frekvensressourcer. Det følger af frekvensloven,⁸⁸ at den relevante ressortminister og den danske telemyndighed tilrettelægger tildelingen af frekvenstilladelser under hensyntagen til lovens tre formål, dvs. at varetage væsentlige samfundsmæssige hensyn, at fremme konkurrencen og at sikre den effektive frekvensudnyttelse, jf. lovens § 2, stk. 1 og 3.
- 402 Forud for en auktion eller et udbud træffer ressortministeren, dog i visse tilfælde telemyndigheden, i medfør af frekvensloven bl.a. beslutning om, hvilken tildelingsprocedure, der skal anvendes, hvilke typer og antal af tilladelser, der skal være omfattet af auktionen eller udbuddet, minimumskrav, minimumsbudsum og mindstepris ved afholdelse af auktion, mv.⁸⁹ Ved auktioner træffer telemyndigheden nærmere beslutning om

⁸⁸ Lov nr. 475 af 12. juni 2009, Lov om radiofrekvenser.

⁸⁹ Frekvenslovens § 9. Af forarbejderne (2008/1 LF 133) til bestemmelsen fremgår bl.a. *"Videnskabsministerens beslutning om tildelingsmetode træffes på baggrund af, at tildelingsmetoden skønnes at være den bedst egnede til at opfylde de telepolitiske målsætninger. En sådan beslutning vil bl.a. kunne være baseret på en vurdering af forholdene på og konkurrencesituationen i det pågældende marked samt på de erfaringer, der på det pågældende tidspunkt kan drages på baggrund af tidligere gennemførte auktioner og offentlige udbud. Udgangspunktet vil dog være, at der afholdes auktion. Valg af offentligt udbud eller først-til-mølle-udstedelse af tilladelser bør kun ske, i det omfang de væsentlige samfundsmæssige hensyn, som skal varetages i forbindelse med tilladelsesudstedelsen, ikke findes at kunne varetages i tilstrækkelig grad ved afholdelse af en auktion."*

auktionen, herunder fordelingen af tilladelserne, om der tilknyttes dækningskrav til tilladelserne, tilladelsernes varighed, mv.

- 403 På den baggrund finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at konkurrencen om fremtidige tildelinger af frekvenstilladelser på mest hensigtsmæssig vis tilgodeses ved tilrettelæggelsen af proceduren for allokering af frekvensressourcerne. Styrelsen vil derfor ikke berøre problemstillingen nærmere i denne sag.

Ad Fordelingen af frekvensressourcerne

- 404 Besiddelsen af frekvenstilladelser er en nødvendig betingelse for at kunne udbyde mobiltelefoni i eget mobilnetværk. Den samlede mængde af frekvenser, som en mobiloperatør har til rådighed, har betydning for, hvor stor kapacitet og hastighed, der kan tilbydes i netværket. Desto flere frekvensressourcer, desto større kapacitet og hastighed, jf. pkt. 64.
- 405 Som det fremgår af tabel 9 opnår parterne tilsammen en væsentlig større frekvensmængde end konkurrenterne, 3 og TDC, hver især råder over. Det kan potentielt påvirke konkurrencen, hvis konkurrenterne bliver væsentligt dårligere stillet end parterne som følge af, at de ikke på lige fod med parterne kan producere en lige så høj kapacitet og hastighed i netværkene, herunder udbyde produkter baseret på de nye teknologier.

Tabel 9 FREKVENSFORDELING					
OPERATØR	900 MHZ	1800 MHZ	2100 MHZ	2600 MHZ	I ALT
Telenor	2x9	2x19,4	2x15 (1x5)	2x20 (1x10)	2x63,4 (1x15)
Telia	2x11,8	2x23,6	2x15 (1x5)	2x20 (1x15)	2x70,4 (1x20)
Newco	2 x 20,8	2x43	2x30 (1x10)	2x40 (1x25)	2x133,8 (1x35)
TDC	2x9	2x21,8	2x15 (1x5)	2x20	2x65,8 (1x5)
3	2x5	2x10	2x15 (1x5)	2x10 (1x25)	2x40 (1x30)

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Anmærkning: Tabellen viser de parrede frekvensmængder og i parentes de uparrede frekvensportioner. For en nærmere forklaring heraf henvises til afsnit 3.2.1

- 406 Efter sammenlægningen opnår Telia og Telenor rådighed over en frekvensressource på tværs af frekvensbåndene på over 2x100 MHz, hvilket er forudsætningen for udviklingen af en LTE-Advanced teknologi med maksimale hastigheder. Derudover opnår parterne 2x20 MHz i 900 MHz frekvensbåndet, hvilket bl.a. kan give mulighed for udbredelsen af LTE med maksimale hastigheder i landområder.
- 407 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har undersøgt, hvorvidt det forhold, at Telia og Telenor opnår en samlet frekvensmængde, der er væsentligt større end konkurrenternes frekvensressourcer, kan have til følge at begrænse konkurrencen mærkbart i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1.
- 408 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder, at det til brug for denne vurdering er relevant at skelne mellem betydningen af frekvensfordelingen på kort sigt og på lang sigt. Det skyldes navnlig det forhold, at de enkelte frekvenstilladelser tildeles netværksoperatørerne i tidsbegrænsede perioder.
- 409 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer ikke, at frekvensfordelingen på nuværende tidspunkt eller på kort sigt med tilstrækkelig grad af sandsynlighed kan have til følge at begrænse konkurrencen mærkbart. Vurderingen bygger på, at tidspunktet for lanceringen af LTE-Advanced teknologien, hvortil netop kræves store mængder frekvenser på tværs af frekvensbåndene, er forbundet med usikkerhed som følge af, at de markedsførte mobilterminaler (dvs. mobiltelefoner, pc'ere mv.), endnu ikke er i stand til at understøtte denne teknologi. Den danske telemyndighed har over for styrelsen tilkendegivet, at brugen af LTE-Advanced med højest opnåelige hastigheder af den grund formentlig ikke vil blive et udbredt fænomen inden for den nærmeste fremtid (3-5 år). Endvidere har Telia og TDC for nylig lanceret og markedsført et LTE-netværk (af virksomhederne benævnt 4G) i en række danske byområder.⁹⁰ Det må derfor forventes, at der går endnu nogle år førend LTE-Advanced måtte blive aktuel på markedet.
- 410 Ved vurderingen af, om fordelingen af frekvensressourcerne kan have til følge at begrænse konkurrencen, er det imidlertid særligt relevant at betragte den fremadrettede frekvensfordeling mellem netværksoperatørerne. Det skyldes, at TDC's, Telias og Telenors frekvenstilladelser i 1800 MHz- og 900 MHz-båndene udløber i hhv. 2017 og 2019. Konkret betyder dette, at den danske telemyndighed skal forestå en reallokering af disse frekvenser i hhv. 2016 og

⁹⁰ Telia lancerede og markedsførte som det første selskab et LTE-netværk i fire danske byer i december 2010. I oktober 2011 lancerede og markedsførte TDC sit LTE-netværk og Telia en udbygning af LTE-netværket til yderligere 69 byer.

2018, forventeligt ved afholdelse af auktioner i medfør af frekvensloven.⁹¹ Som følge heraf kan fordelingen af frekvensressourcer i tabel 9 komme til at se anderledes ud allerede fra 2017. Derudover vil der ved 800 MHz frekvensauktionen i foråret 2012 blive tilføjet helt nye frekvensressourcer til brug for mobiltelefoni og mobilt bredbånd.

- 411 Parterne har oplyst, at Newco fremadrettet skal forestå budgivningen ved frekvensauktioner.⁹² Såfremt Newco forestår budgivningen ved fremtidige auktioner, kan det betyde, at Telia og Telenor tilsammen gradvist vil opnå rådighed over færre frekvensressourcer end hvis de bød hver for sig. Dette under forudsætning af, at den danske telemyndighed tilrettelægger den enkelte auktion således, at der er begrænsninger på, hvor meget én enkelt budgiver kan erhverve ved auktionen.
- 412 Den danske telemyndighed har beføjelse til at lægge et loft over, hvor stor en mængde frekvenser, som den enkelte netværksoperatør kan opnå ved en auktion. Dette følger af frekvenslovens § 10, stk. 2, nr. 1, hvorefter myndigheden træffer nærmere beslutning om gennemførelse af auktionen, hvilket kan omfatte beslutning om auktionsformen, auktionsmaterialet, afholdelse af auktionen og forudsætninger for deltagelse i auktionen. Hvorvidt myndigheden benytter sig af denne beføjelse afhænger af den konkrete auktion og hensynet til sikringen af en effektiv frekvensudnyttelse. Det kan således ikke med sikkerhed forudses om der vil blive lagt begrænsninger på, hvor meget den enkelte netværksoperatør kan opnå ved fremtidige frekvensauktioner.
- 413 Den danske telemyndighed har meddelt, at der ved den kommende 800 MHz auktion, der forventes afholdt i maj 2012, i alt vil blive udbudt 2x30 MHz, der udbydes i en blok af 2x10 MHz og fire blokke af 2x5 MHz. Myndigheden har meddelt, at der lægges et cap på 2x20 MHz på, hvor meget den enkelte budgiver kan opnå. Newco kan således maksimalt opnå 2x20 MHz i stedet for, at Telia og Telenor hypotetisk hver byder på 2x20 MHz og dernæst tilsammen opnår hele den bortauktionerede frekvensmængde. TDC og 3 vil potentielt kunne opnå større dele af de frekvensmængder, der bortauktioneres end de ville have kunnet opnå, såfremt Telia og Telenor bød hver for sig, idet der i stedet for fire budgivere (Telia, Telenor, TDC og 3), nu – med forbehold for, at der kan indtræde yderligere budgivere på markedet - deltager tre budgivere (Newco, TDC og 3), der konkurrerer om den samme frekvensmængde.

⁹¹ 3's frekvenstilladelser i 1800 MHz og 900 MHz båndene udløber i henholdsvis 2032 og 2034.

⁹² Jf. eksempelvis Partnership Agreement pkt. 4.1, der fastslår følgende: *"On the terms set out herein, the Parties agree that the objects of the Partnership are to own and develop the Network and sell network capacity exclusively to the Limited Partners and/or their Affiliates and acquire spectrum in future auctions."*

- 414 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har hverken mulighed for at forudsige eller kompetence til at bestemme, hvordan de enkelte auktioner vil blive tilrettelagt fremover, herunder om og hvilke begrænsninger, der vil blive pålagt de enkelte deltagere i auktionen i form af eksempelvis caps på de frekvensmængder, der udbydes. Som følge af, at et af formålene med frekvensadministrationen i Danmark er at fremme konkurrence og effektiv frekvensudnyttelse, jf. frekvenslovens § 2, stk. 1, bemærker styrelsen, at det er sandsynligt, at telemyndigheden også fremadrettet vil tilgodese disse hensyn ved at udbyde frekvensmængder i blokke og lægge caps på, hvor meget den enkelte budgiver kan opnå.
- 415 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har tilkendegivet betænkeligheder ved et scenarie, hvorefter parterne fremadrettet byder ind på auktionen hver for sig og derefter sammenlægger de således opnåede frekvenstilladelser i Newco. Dette kan medføre, at parterne via Newco i sidste ende opnår rådighed over væsentlig større frekvensmængder end konkurrenterne.
- 416 Parterne har oplyst, at dette scenarie er usandsynligt. For det første understreger parterne, at det påtænkte samarbejde vil skabe en relation mellem Telia og Telenor, der umuliggør individuel budgivning efter de auktionsregler vedrørende ejerskab, der har været kendt fra tidligere auktioner, og som også vil gælde for 800 MHz-auktionen. For det andet oplyser parterne, at deres aftale bygger på en forudsætning om fælles budgivning, hvorved det ikke er et alternativ for parterne at byde alene og dernæst sammenlægge de pågældende frekvenser i Newco til fælles brug.
- 417 Den danske telemyndigheds auktionsvilkår til 800 MHz-auktionen indeholder ganske vist bestemmelser, der hindrer, at to forbundne selskaber begge deltager i auktionen. Samme bestemmelser er også fremgået af tidligere auktionsmaterialer.⁹³ Myndighedens beføjelse til at vedtage sådanne bestemmelser, følger af frekvenslovens § 10, stk. 2, nr. 4, hvorefter myndighedens nærmere beslutning om auktionens gennemførelse "*kan omfatte retningslinjer med henblik på at imødegå en adfærd fra budgiverne, der kan begrænse eller har til formål at begrænse konkurrencen i forbindelse med auktionen.*"
- 418 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at ovenstående bestemmelse i § 10, stk. 2, nr. 4, ikke i sig selv sikrer, at to koncernforbundne selskaber ikke deltager hver for sig i fremtidige auktioner. Selvom samme regler måtte gælde ved fremtidige auktioner, kan styrelsen ikke på forhånd udelukke, at Telia og Telenor fremadrettet vil kunne byde hver for sig eksempelvis ved anvendelsen

⁹³ Jf. eksempelvis § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 122 af 03/02/2010, Bekendtgørelse om auktion over tilladelser til anvendelse af radiofrekvenser i radiofrekvensbåndene 2010-2025 MHz og 2500-2690 MHz.

af vandtætte skotter mellem de enheder i deres respektive virksomheder, der skal forestå budgivningen og det fællesejede joint venture.

- 419 I relation til oplysningen om, at netdelingssamarbejdet bygger på den forudsætning, at parterne kan byde i fællesskab via Newco, bemærker Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at det følger af parternes Framework Agreement, at de kun er forpligtet af aftalen, såfremt de kan blive enige om et fælles bud til den forestående 800 MHz frekvensauktion. Styrelsen bemærker endvidere, at selvom et af formålene med Telia og Telenors aftale er fremtidig fælles budgivning via Newco, er der ikke noget til hinder for, at parterne efter 800 MHz-auktionen aftaler særskilt budgivning.
- 420 På den baggrund finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at det fortsat udgør en betænkelighed, såfremt parterne kan byde hver for sig og derigennem opnå fælles rådighed over en frekvensmængde via Newco, der på langt sigt væsentligt overstiger de øvrige operatørers frekvensressourcer.
- 421 Parterne har på baggrund af styrelsens betænkelighed afgivet et tilsagn, hvorved parterne forpligter sig til ikke at byde på eller erhverve frekvenstilladelser i Danmark til mobile tale- og data-kommunikationstjenester, idet erhvervelsen af sådanne tilladelser kun må ske gennem Newco. Tilsagnet imødekommer således styrelsens betænkelighed.

6.4.3.3 Begrænsning af konkurrencen for adgang til antennepositioner

- 422 Telia og Telenor har oplyst, at parterne tilsammen anvender ca. [...] master og ca. [...] antennepositioner. Formålet med samarbejdet om RAN-netværket er at skabe og samarbejde om et best grid, herunder at undgå dobbeltdækning.
- 423 Parterne har oplyst, at det forud for samarbejdets etablering ikke kan vides med sikkerhed, på hvilke typer af master, dvs. egne eller andre operatørers master, der vil ske nedtagning af antennepositioner, eller hvilke typer af master, der vil blive overflødige for parterne.
- 424 Det er parternes forventning på nuværende tidspunkt, at Newcos netværk efter etableringen af samarbejdet vil bestå af i alt ca. [...] master og ca. [...] antennepositioner. Parterne har oplyst, at antallet af antennepositioner vil blive reduceret fra [...] til [...] antennepositioner. Reduktionen vil alene bestå i en nedtagelse af parternes antenner på ca. [...] overflødige antennepositioner. Reduktionen af parternes antennepositioner vil derfor indebære, at der vil være nye tilgængelige antennepositioner for andre interesserede netværksoperatører.

- 425 Ca. [...] af de [...] antennepositioner skønnes at være positioner på master, hvor kun én af parterne har en antenne opsat. Efter nedtagelsen af disse [...] antennepositioner, vil ingen af parterne anvende den pågældende mast. Ca. [...] af disse [...] antennepositioner er opsat på en mast, der er ejet af enten Telia eller Telenor. De øvrige [...] antennepositioner, der reduceres, er antennepositioner på master ejet af andre end parterne.
- 426 Parternes netdelingssamarbejde vil kunne medføre en manglende dækning for andre netværksoperatører som følge af, at (1) nogle master og (2) nogle antenner nedtages.

Ad 1. Manglende dækning som følge af nedlægning af master

- 427 Parternes netdelingssamarbejde vil medføre en nedlægning af nogle master, hvilket kan medføre manglende dækning for de andre netværksoperatører, der anvender antennepositioner på de pågældende master. Dette skyldes, at gittermaster i overvejende grad er opsat, fordi der ikke er alternative master og dermed ikke er alternative antennepositioner. Hvis ikke de andre netværksoperatører, der anvender antennepositioner på de master, som parterne nedlægger, fortsat får adgang til disse master eller der på nedlæggelsestidspunktet er alternativer til disse master, vil parternes netdelingssamarbejde medføre en manglende dækning for de andre netværksoperatører. Denne manglende dækning vil kunne begrænse den effektive konkurrence på dækning i de områder, hvor masterne nedlægges.
- 428 Parterne har oplyst, at Newcos best grid endnu ikke er blevet endeligt udarbejdet. Parterne har derfor ikke endeligt besluttet præcist, hvor mange master, der skal nedlægges. Parterne forventer, at der alene vil blive tale om et begrænset antal master. Parterne vil i givet fald forsøge at overdrage disse til en anden operatør (herunder netværksoperatør) eller til ejeren af grunden, hvor masten er placeret. Parterne har oplyst, at disse master kun vil blive nedtaget såfremt ingen er interesseret i at overtage dem.
- 429 Parterne har på baggrund af styrelsens betænkelighed afgivet et tilsagn, hvorved parterne forpligter sig til at udleje eller sælge master eller antennepositioner på master, som parterne eller Newco efter gennemførelsen af netsamarbejdet ejer, men ikke anvender, på rimelige og ikke-diskriminerende vilkår til interesserede aktører. I den forbindelse må der ikke fastsættes minimumspriser eller krav om mindste- eller maksimumkøb.
- 430 Såfremt der ikke er aktører, der er interesserede i at leje adgang til eller købe masten eller antennepositionen, kan den relevante part eller Newco efter accept fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen nedtage masten eller antennepositionen.

- 431 Parterne eller Newco skal overfor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen dokumentere, at adgangen til masten eller antennepositionen har været udbudt til salg eller udlejning ved offentliggørelse på parternes og Newcos hjemmesider samt i minimum to landsdækkende aviser med en rimelig frist for afgivelse af bud.
- 432 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at tilsagnet imødekommer styrelsens betænkelighed.
- 433 Det bemærkes, at adgangen til master til brug for telekommunikationsformål er reguleret i masteloven samt af Teleindustriens brancheaftale for lejebetaling, jf. afsnit 3.3.1.1. Den gældende regulering har til formål at minimere antallet af master og at sikre optimal fællesudnyttelse af master til radiokommunikationsformål på rimelige og ikke-diskriminerende vilkår. Ved vurderingen af, om adgangen er givet på rimelige og ikke-diskriminerende vilkår kan der tages hensyn til den nugældende regulering, herunder brancheaftalen.

Ad 2. Manglende dækning som følge af nedtagning af antenner

- 434 Parternes netdelingssamarbejde vil kunne medføre manglende dækning for de andre netværksoperatører, såfremt tredjemands adgang til antennepositioner begrænses som følge af, at parterne nedtager antenner inklusiv bærerør m.m. fra de anførte ca. [...] antennepositioner.
- 435 Parterne har oplyst, at parterne og de øvrige netværksoperatører alene anvender deres egne antennepositioner. Dvs. udenfor regi af Newco deler de forskellige netværksoperatører ikke antennepositioner. Parterne har oplyst, at der i forbindelse med netdelingssamarbejdet bliver frigjort ca. [...] antennepositioner. Disse antennepositioner bliver derfor ifølge parterne tilgængelige for parternes aktuelle og potentielle konkurrenter.
- 436 Da der efter det oplyste ikke sker en begrænsning af tredjemands adgang til antennepositioner på de master, hvorfra parterne nedtager antenner fra deres antennepositioner, synes der ikke at ske en begrænsning af konkurrencen med hensyn til muligheden for (fortsat) dækning for de anførte ca. [...] antennepositioner, hvorfra parterne nedtager deres antenner inklusiv bærerør m.m.

437 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder således ikke grundlag for at gribe ind efter konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1, som følge af, at konkurrenterne mister dækning som følge af nedtagningen af antenner.

6.4.3.4 Informationsudveksling

438 Som udgangspunkt er udvekslingen af kommercielt følsomme oplysninger mellem konkurrerende virksomheder en adfærd, der er egnet til at begrænse konkurrencen. Udveksling af sådanne oplysninger mindsker usikkerheden på markedet og øger risikoen for samordningen af virksomhedernes konkurrencemæssige adfærd. Den kan ligeledes føre til konkurrenceskadelig afskærmning af konkurrenter, som ikke måtte deltage i informationsudvekslingen.⁹⁴

439 Oplysninger, hvis udveksling mellem konkurrenter kan have til formål eller til følge at begrænse konkurrencen, er navnlig informationer af strategisk karakter såsom priser, kundefortegnelser, produktionsomkostninger, mængder, omsætning, m.v.⁹⁵

440 Som det fremgår af afsnit 3.5.2, udveksler parterne som led i samarbejdet visse informationer.

441 Inden closing udveksler parterne oplysninger af kommerciel og teknisk art vedrørende de lejekontrakter, som den respektive part har indgået i egenskab af masteejer eller lejer af antennepositioner. Det sker med henblik på gennemførelsen af en analyse af, hvad der udgør den optimale kombination af parternes sammenlagte master og antennepositioner, jf. afsnit 3.5.2. Parterne har oplyst, at analysen er et led i parternes ambition om at skabe et omkostningseffektivt Radio Access netværk, der bl.a. indebærer en optimal udnyttelse af kombinerede master og antennepositioner under hensyn til dækning, typen af antenneposition, omkostningerne forbundet med positionen, transmission, lejevilkår mv. for 2G, 3G og LTE.

442 Telia og Telenor har oplyst, at de efter closing løbende vil skulle indlevere data til Newco om forventede trafikmængder således, at Newco har et grundlag for at dimensionere netværket, jf. afsnit 3.5.3. Parterne har endvidere oplyst, at disse prognoser over trafikmængder vil blive fremsendt til Newco særskilt af hver part og ikke udvekslet mellem parterne.

⁹⁴ Jf. pkt. 65-70 i Kommissionens Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejder (2011/C 11/01).

⁹⁵ Jf. pkt. 86 i Kommissionens Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejder (2011/C 11/01).

- 443 Endvidere vil parterne hver især anmode Newco om at etablere kundespecifikke løsninger, jf. afsnit 3.5.3. Parterne har over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bekræftet, at en kundespecifik løsning i Radio Access netværket ikke vil blive den ikke-etablerende part bekendt, førend løsningen er fysisk etableret og kan observeres på stedet.
- 444 Efter samarbejdets gennemførelse vil parterne fortsat være i indbyrdes konkurrence på engros- og detailmarkederne for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Derudover udbyder begge parter fastnettelefoni og bredbånd, jf. pkt. 76 og 77. På den baggrund er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen betænkelig ved, at der med parternes samarbejde opstår en øget risiko for udveksling af konkurrencefølsomme informationer mellem parterne. Med etableringen af Newco opstår der en uundgåelig kontaktflade mellem parterne, hvorved det bliver nemmere for parterne at udveksle oplysninger, som ikke er strengt nødvendige for samarbejdets gennemførelse og funktion.
- 445 Styrelsen finder, at der er en risiko for, at parterne via faktureringen fra Newco vil kunne opnå indsigt i hinandens omkostninger og forbrug. Denne betænkelighed er forsøgt imødegået i forbindelse med parternes afgivelse af tilsagnet vedrørende afregningen mellem Newco og parterne, jf. afsnit 6.4.3.1.2 ovenfor. Tilsagnet indeholder en bestemmelse om, at Newco ved afregning over for hver af parterne fakturerer på en sådan måde, at parterne ikke derigennem kan udlede oplysninger om hinandens omkostninger eller forbrug, herunder fordelingen mellem voice og data.⁹⁶ Med tilsagnet søges undgået, at en faktura fra Newco til en part er udspecificeret i forhold til de forskellige, herunder forbrugsafhængige, omkostninger på en sådan måde, at en part ved et simpelt regnestykke vil kunne udlede den anden parts omkostninger og forbrug.
- 446 Derudover finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at det er af afgørende betydning, at parterne forpligter sig til at iværksætte og overholde en række foranstaltninger, der generelt mindsker risikoen for udveksling af fortrolige oplysninger.
- 447 På den baggrund har parterne afgivet tilsagn, der indeholder restriktioner for, hvilke informationer, der må udveksles mellem og videregives til de relevante aktører i Newco (bestyrelsesmedlemmer, ansatte og parterne), samt restriktioner for hvem, der må besidde bestyrelsesposter og være ansat i Newco, herunder i Newcos direktion. Parterne har forpligtet sig til at sikre, at bestyrelsesmedlemmerne og de ansatte i Newco underskriver en erklæring om, at de overholder de pågældende forpligtelser. Endvidere har parterne

⁹⁶ Voice er betegnelse for forbruget af taletrafik målt i minutter, mens data dækker over forbruget af datatrafik målt i Mb.

afgivet tilsagn om, at alle aftaler mellem parterne indbyrdes samt mellem en part og Newco skal indgås på markedsvilkår samt ud fra det sædvanlige regnskabsmæssige arms længde princip.

- 448 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder, at forpligtelserne i tilsagnet på bedst mulig vis imødegår risikoen for, at parterne udveksler fortrolige oplysninger til skade for konkurrencen.

6.4.3.5 Begrænsning af konkurrencen mellem mobilnetværk på konkurrenceparametre defineret i Radio Access netværket

- 449 En aftale mellem konkurrenter om fælles produktion kan bevirke, at konkurrencen om væsentlige egenskaber ved aftaleproduktet begrænses, idet parterne ikke længere er underlagt et indbyrdes konkurrencepres om at skabe det bedste eller billigste produkt. I de horisontale retningslinjer udtrykker Kommissionen i pkt. 157, at *"Produktionsaftaler kan medføre direkte begrænsning af konkurrencen mellem parterne. Produktionsaftaler og især produktionsjointventures kan medføre, at parterne direkte tilpasser produktionsniveauer og kvalitet, den pris, som joint venturet skal sælge sine produkter til, eller andre vigtige konkurrenceparametre. Dette kan begrænse konkurrencen, selv om parterne markedsfører produkterne hver for sig."*
- 450 Når parterne fremadrettet samarbejder om produktionen af RAN-kapacitet, bliver der ét fælles Radio Access netværk for de to parter. Radio Access netværket udgør en delkomponent i den samlede produktion af mobile tjenester og afsættes ikke som et selvstændigt produkt på noget særskilt marked, jf. pkt. 269. Parterne vil fortsætte uændret som to selvstændige udbydere af mobiltelefoni og mobilt bredbånd på både engros- og detailmarkedet.
- 451 I forhold til detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, sker der med samarbejdet en reduktion i antallet af selvstændige Radio Access netværk i Danmark, fra nuværende fire netværk; TDC, Telia, Telenor og 3, til tre netværk. Da 3 i dag ikke er aktiv på engrosmarkedet, vil samarbejdet i relation til engrosmarkedet betyde, at engroskunder fremover kun kan vælge mellem TDC og Newcos Radio Access netværk, som der dog fortsat kan købes adgang til gennem aftale med TDC hhv. Telia eller Telenor.
- 452 Selvom der ikke bliver færre udbydere af mobiltelefoni og mobilt bredbånd på engrosmarkedet eller detailmarkedet som følge af samarbejdet, kan sammenlægningen af parternes Radio Access netværk påvirke både engrosmarkedet og detailmarkedet på samme måde som en egentlig koncentration, såfremt væsentlige konkurrenceparametre og egenskaber ved et mobilnetværk defineres i Radio Access netværket.

- 453 Når Telia og Telenors mobilnetværk fremadrettet baserer sig på det samme Radio Access netværk, vil Telia og Telenors netværk have samme dækning, understøtte de samme teknologier (2G, 3G, LTE og på sigt måske LTE-Advanced) og til dels også ensrette netværkenes kvalitet, kapacitet og hastighed, jf. pkt. 229. Et mobilnetværks kapacitet og hastighed påvirkes dog også af transmissionsnettet, ligesom den oplevede netværkskvalitet også afhænger af netværksoperatørens Core-netværk.
- 454 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har derfor undersøgt, hvorvidt sammenlægningen af Telia og Telenors Radio Access netværk kan have til følge at begrænse konkurrencen mellem mobilnetværkene på parametrene dækning og teknologi, der begge bestemmes fuldstændigt i Radio Access netværket og på parametrene kvalitet, kapacitet og hastighed, der til dels fastlægges i Radio Access netværket.
- 455 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forbindelse med behandling af sagen foretaget en markedsundersøgelse blandt kunder på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Markedsundersøgelsens resultater er refereret i afsnit 5. I markedsundersøgelsen har styrelsen bedt engroskunder udvælge og prioritere de parametre (fx dækning, teknologi, kvalitet, hastighed, kapacitet og pris), som de mener, har været afgørende i valget af nuværende netværk, samt de parametre, der ville være afgørende i forbindelse med valg af et fremtidigt netværk.
- 456 I de følgende afsnit gennemgås styrelsens vurdering af samarbejdets betydning for konkurrencen på parametrene dækning, teknologi og øvrige, dvs. kvalitet, kapacitet og hastighed.

Ad Dækning

- 457 Et mobilnetværks dækning defineres udelukkende i Radio Access netværket. Samarbejdsaftalen mellem Telia og Telenor indebærer en generel omstrukturering af parternes individuelle Radio Access netværk med henblik på at integrere netværkene og i sidste ende skabe den mest optimale sammensætning og placering af master og antennepositioner i forhold til opfyldelsen af parameteren dækning.
- 458 Såfremt Telia og Telenor ikke gennemførte samarbejdet ville de individuelt skulle drive, vedligeholde og udbygge deres Radio Access netværk med henblik på til stadighed at sikre øget dækning. I stedet for at fastsætte et fælles ambitionsniveau for netværkets dækningsgrad igennem Newco, ville parterne skulle planlægge og træffe uafhængige strategiske beslutninger vedrørende dækningen i deres respektive mobilnetværk. Den konkurrence, der følger af, at Telia og Telenor som konkurrenter på markedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd har en særskilt adfærd på markedet i

forhold til sikring af mobildækning, bortfalder med etableringen af det fælles Radio Access netværk.

- 459 Styrelsens markedsundersøgelse peger på, at dækning fra engroskunders synspunkt er en vigtig parameter i forbindelse med valg af netværk, og dermed også i konkurrencen mellem netværk, jf. afsnit 5.3.1 og 5.3.2. Styrelsen vurderer ligeledes, at dækning er en relevant konkurrenceparameter i forhold til detailkunder.
- 460 Parterne har hertil anført, at dækning ikke udgør en konkurrenceparameter, men at tilstrækkelig national dækning er en objektiv betingelse for overhovedet at være til stede på markedet. Parterne anfører, at de fire eksisterende mobilnetværk i Danmark stort set har samme dækning, og at denne dækning er national – TDC, Telia og Telenor gennem egne netværk og 3 gennem en kombination af eget netværk og en national roamingaftale med TDC. Ifølge parterne består forskellen mellem netværkene snarere i antallet af såkaldte mobilhuller end i den egentlige overordnede dækning. Et mobilhul er et afgrænset område, hvor der grundet bygningsmæssige (tunneller, betonbyggeri mv.) eller naturmæssige forhold (eksempelvis bakkedale) ikke er mobildækning.
- 461 Parterne har desuden anført, at de fortsat særskilt vil konkurrere om at sikre mobildækning ved etableringen af egne kundespecifikke løsninger, jf. afsnit 3.5.3, og at visse "hotspots", såsom Københavns lufthavn, metroen mv., vil skulle dækkes via en konkret indsats, hvor de fire netværksoperatører etablerer en fælles løsning, de såkaldte multioperatørløsninger.
- 462 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan imidlertid ikke tilstræde parternes argument om, at dækning ikke er en konkurrenceparameter på markedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Dette skyldes tre forhold; For det første vurderer styrelsen, at antallet af mobilhuller, er et udtryk for et mobilnetværks dækning. Uagtet, at de fire eksisterende mobilnetværk i dag overordnet set har en geografisk og demografisk dækning op imod 100 pct., vil et netværk med få mobilhuller, alt andet lige, have en bedre dækning end et netværk med mange mobilhuller.
- 463 For det andet vurderer styrelsen, at dækning for langt størstedelen af Telia og Telenors kunder bliver fuldstændig ens med etableringen af samarbejdet. Det er korrekt, at parterne trods samarbejdet vedbliver med at konkurrere om særlige erhvervs-kunder (fx erhverv, offentlige institutioner, administration og styrelser) med behov for specifikke løsninger for at imødekomme et konkret dæknings- og kapacitetsbehov, jf. afsnit 3.5.3, hvorved konkurrencen på dækning består for disse specifikke kunder. Der vil imidlertid være tale om en så begrænset del af kundemassen, at konkurrencen på dækning generelt ikke

kan siges at blive opretholdt. At parterne fortsat konkurrerer om dette særlige kundesegment er efter styrelsens vurdering blot et udtryk for, at Telia og Telenor fortsætter som to individuelle mobiludbydere i indbyrdes konkurrence om kunder, herunder erhvervskunder med særlige behov.

- 464 For det tredje understreger Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse, at dækning har betydning for engroskundernes oplevelse og valg af netværk. 23 ud af 28 adspurgte engroskunder svarer, at de oplever, at der er forskel på de fire eksisterende netværk, hvoraf 22 fremhæver TDC som værende det bedste netværk. Mere end halvdelen af de respondenter, der mener, at der er forskel på mobilnetværkene angiver, at deres prioritering sker på baggrund af dækning, jf. afsnit 5.4.
- 465 På den baggrund vurderer styrelsen, at der er en række forhold, der indikerer, at dækning er en parameter, der påvirker konkurrencen mellem mobilnetværk. Telia og Telenor vil gennem det fælles Radio Access netværk opnå samme antal mobilhuller og dermed samme dækning i det fælles netværk, hvorved konkurrencen mellem Telia og Telenors mobilnetværk på parameteren dækning reelt bortfalder. Uanset, at parterne fortsat vil konkurrere på dækning for en særlig kundegruppe, er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen betænkelig ved, at samarbejdet vil have til følge at begrænse konkurrencen på parameteren dækning i medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1.

Ad Teknologi

- 466 Udover et mobilnetværks dækning, bestemmes de teknologier, der understøttes af mobilnetværket, også i Radio Access netværket, jf. pkt. 38. Hvilke teknologier (2G, 3G, LTE og på sigt LTE-Advanced), der kan benyttes af netværkets brugere, er således bestemt ved de tekniske løsninger for antenneyper, de anvendte frekvensbånd, afstanden mellem antennepositioner, osv. Det er således et aktivt valg for en netværksoperatør, hvilke teknologier mobilnetværket skal understøtte.
- 467 I dag udbyder TDC, Telia og Telenor alle 2G og 3G, mens 3s eget netværk kun understøtter 3G, jf. punkt 78. TDC og Telia har for nylig (Telia i 2010 og TDC i 2011) introduceret LTE-teknologien i en række byer, jf. boks 1. TDC og Telia markedsfører den nye teknologi under navnet "4G".
- 468 Med sammenlægningen af Telia og Telenors Radio Access netværk vil begge parters mobilnetværk understøtte de samme teknologier. Konkurrencen mellem netværkene kan potentielt begrænses for hver eksisterende teknologi; dels for udrulning af 2G og 3G, dels for udrulning af nye teknologier, såsom LTE og LTE-Advanced.

- 469 For så vidt angår konkurrencen om udrulning af en veletableret teknologi som 2G, forekommer det ikke sandsynligt, at Telia og Telenor uden samarbejdet i Newco hver især ville foretage store investeringer i en yderligere udbygning af 2G-netværket, da dette netværk allerede er veludbygget og da nye investeringer fremadrettet må forventes primært at skulle dække udrulningen af nye teknologier. For så vidt angår 3G er det imidlertid mere sandsynligt, at parterne hver for sig ville investere i en videreudbygning af 3G-netværket, da dette generelt har en lavere dækningsgrad end 2G-netværket. For eksisterende teknologier kan der argumenteres for, at bortfald af konkurrencen på yderligere udrulning af disse, i høj grad er et spørgsmål om bortfald af konkurrencen på dækning, jf. ovenstående afsnit om dækning.
- 470 Det væsentligste er imidlertid samarbejdets betydning for udrulning af *fremtidige* teknologier, idet fremtidige teknologier udelukkende vil blive udrullet i fællesskab mellem Telia og Telenor. I forhold til vurderingen af konkurrencen om at udbyde nye teknologier som LTE, og på længere sigt LTE-Advanced, er det væsentligt at betragte den fremadrettede konkurrence.
- 471 Konkurrence – og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse blandt engroskunder, jf. afsnit 5, peger på, at teknologi spiller en mindre rolle i engroskundernes valg af nuværende og fremtidigt netværk på mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Det kan således ikke på den baggrund konkluderes, at teknologi er en afgørende konkurrenceparameter i konkurrencen mellem mobilnetværk på engrosniveau, og at konkurrencen på den baggrund begrænses som følge af parternes samarbejde.
- 472 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen identificerer imidlertid teknologi som værende en vigtig konkurrenceparameter. Dette skyldes først og fremmest, at udbuddet af teknologier uvægerligt vil have betydning for, hvordan konkurrencen vil udspille sig fremadrettet. Som eksempel herpå ses den begyndende udbredelse af LTE i Danmark, igangsat af Telia og TDC i 2010 hhv. 2011, jf. pkt. 466. Telia og TDC markedsfører på nuværende tidspunkt hver deres LTE-netværk ("4G") overfor detailkunderne. Med sammenlægningen af Telia og Telenors netværk, får Telenor umiddelbart adgang til Telias LTE-netværk. Telenor har, til forskel fra de to øvrige store netværksoperatører, Telia og TDC, ikke lanceret og markedsført LTE-teknologien i Danmark.
- 473 Det er væsentligt for en vurdering af, om sammenlægningen af Telia og Telenors Radio Access netværk kan have til følge at begrænse konkurrencen på udrulningen af ny teknologi også at undersøge, om konkurrencen herom ville have udviklet sig anderledes, såfremt parternes aftale ikke blev indgået.
- 474 Konkurrencen mellem Telia og Telenor om LTE (og fremadrettet nye teknologier i øvrigt) bliver kun begrænset, såfremt det kan lægges til grund, at

Telenor på baggrund af objektive faktorer ville kunne udrulle sit eget netværk på baggrund af denne teknologi i konkurrence med de øvrige to netværksoperatører, såfremt der ikke forelå en aftale om et netdelingssamarbejde med Telia. I modsat fald eksisterer der ikke nogen potentiel konkurrence, som begrænses som følge af aftalen. Der henvises i den forbindelse til dommen i sagen T-328/03,⁹⁷ hvor Retten i Første Instans i præmis 68 skriver: *"..navnlig kan det forekomme tvivlsomt, om der foreligger en forstyrrelse af konkurrencen, hvis aftalen netop viser sig at være nødvendig for, at en virksomhed kan trænge ind på et område, hvor den ikke hidtil har virket."*, jf. afsnit 3.4.2.

475 Telenor er den største hhv. næststørste aktør på engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, jf. tabel 2 og tabel 3, samt del af en stor nordisk koncern. Telenor besidder tilstrækkeligt med frekvensressourcer til at kunne udbyde den nye teknologi på linje med TDC og Telia, der begge har påbegyndt udrulning af LTE. Det bekræftes af tilkendegivelser af 5. maj 2010 på Telenors hjemmeside, hvor selskabet i forlængelse af erhvervelsen af frekvenstilladelser i 2600 MHz-båndet, tilkendegiver at være klar til at påbegynde en opgradering af netværket til LTE ("4G").

476 [...]

477 Der er, efter styrelsens vurdering, således ikke noget, der indikerer, at Telenor ikke skulle kunne udvikle LTE, såfremt Telenor måtte ønske dette. Der er ifølge styrelsens oplysninger således ikke noget, der peger på, at Telenor uden samarbejdet med Telia ikke kunne konkurrere på mobilnetværkets teknologiudbud, også selvom dette måtte ske med større økonomiske og tekniske barrierer end hvis parterne var fælles om udbygningen.

478 Det er således Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering, at det er sandsynligt, at samarbejdet mellem Telia og Telenor kan have til følge at begrænse konkurrencen mellem Telia og Telenors mobilnetværk i forhold til, hvilke teknologier, der understøttes af de to respektive mobilnetværk i strid med forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, og art. 101, stk. 1.

Ad Øvrige parametre

479 Radio Access netværket er udover at være bestemmende for dækning og teknologiudbuddet, til dels også bestemmende for et mobilnetværks kvalitet, kapacitet og hastighed. Disse karakteristika ved et mobilnetværk, er dog som nævnt også betinget af mobilnetværkets Core-netværk og transmissionsnet –

⁹⁷ Jf. dom af 2. maj 2006 i sagen T-328/03, O2 (Germany) mod Kommissionen, også refereret ovenfor i pkt. 137.

dvs. dele af mobilnetværket, der bevares individuelt hos hver part efter samarbejdets etablering.

- 480 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at karakteristika ved et mobilnetværk som kvalitet, hastighed og kapacitet udgør relevante konkurrenceparametre mellem konkurrerende mobiludbydere. Dette understøttes bl.a. af styrelsens markedsundersøgelse blandt engroskunder, hvor 18 pct. af engroskunderne tildeler parameteren *kvalitet* førsteprioritet i forhold til valg af nuværende mobilnetværk til mobiltelefoni. For så vidt angår valg af fremtidigt netværk, angiver 25 pct. angiver kvalitet som værende det mest afgørende, mens 32 pct. angiver kvalitet som værende den næstvigtigste karakteristik ved et fremtidigt netværk, jf. afsnit 5.3.2.
- 481 Da kvalitet, hastighed og kapacitet bestemmes af flere forhold end blot netværksoperatørens Radio Access netværk, kan parametrene følgelig ikke fuldt ud allokeres til Radio Access netværket. Dertil kommer, at flere respondenter fremhæver pris som en relevant parameter for deres valg af nuværende og fremtidigt netværk. Dette peger på, at parametre som kvalitet, hastighed og kapacitet er mindre relevante konkurrenceparametre end dækning og pris eksempelvis.
- 482 Dermed kan det ikke konkluderes, at samarbejdet mellem Telia og Telenor har til følge at begrænse konkurrencen mellem Telia og Telenors mobilnetværk mærkbart for så vidt angår parametrene kvalitet, kapacitet og hastighed. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder derfor ikke grundlag for at gribe ind over for aftalen i medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1, på baggrund af dette forhold.

Delkonklusion vedrørende begrænsning af konkurrencen mellem mobilnetværk på parametre defineret i Radio Access netværket

- 483 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har betænkeligheder ved, at der med samarbejdet mellem Telia og Telenor for så vidt angår produktionen af RAN-kapacitet, sker en ensretning af operatørernes dækning bortset fra parternes dækning i forhold til erhvervs kunder med særlige dæknings- og kapacitetsbehov. Derudover har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen betænkeligheder ved, at der sker en ensretning af parternes teknologiudbud. Samarbejdet vil dermed ensrette væsentlige konkurrenceparametre som dækning og teknologi. Når et samarbejde således påvirker væsentlige konkurrenceparametre er det sandsynligt, at det kan have til følge at begrænse konkurrencen i medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1.
- 484 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder derimod ikke, at der er grundlag for at gribe ind efter konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1,

som følge af, at der ved parternes samarbejde sker en delvis ensretning af Radio Access netværket i forhold til parametrene kvalitet, kapacitet og hastighed, idet disse parametre ikke udelukkende defineres i Radio Access netværket, men også i de øvrige dele af mobilnetværket, der ikke er genstand for samarbejdet mellem parterne. Styrelsen lægger endvidere vægt på, at styrelsens spørgeskemaundersøgelse ikke indikerer, at disse parametre har førsteprioritet ved engroskunders valg af mobilnetværk.

6.4.3.6 Konklusion vedrørende vurderingen i relation til konkurrencelovens § 6, stk. 1 og TEUF art. 101, stk. 1

485 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelser af den anmeldte aftale mellem Telia og Telenor viser, at aftalen giver anledning til konkurrenceretlige betænkeligheder i forhold til:

- risikoen for stiltiende koordinering på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Parterne har afgivet tilsagn, der i det væsentligste imødekommer styrelsens betænkelighed.
- afregningen mellem Newco og parterne. Parterne har afgivet tilsagn, der imødekommer styrelsens betænkelighed.
- Parternes mulighed for individuelt at byde ind på fremtidige frekvensauktioner med henblik på efterfølgende at dele frekvensmængderne via Newco, og derved opnå rådighed over væsentligt større frekvensmængder end de øvrige netværksoperatører. Dette kan på lang sigt påvirke konkurrencen på engros- og detailmarkederne for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, såfremt parterne, som følge af rådigheden over væsentligt flere frekvensressourcer end konkurrenterne, bliver i stand til at udelukke konkurrencen på nye teknologier med højere hastigheder. Parterne har imødekommet styrelsens betænkelighed ved afgivelse af tilsagn.
- Parternes nedlæggelse af master med heraf følgende risici i form af forringet dækning for de konkurrerende netværksoperatører, der anvender antennepositioner på de pågældende master. Parterne har imødekommet styrelsens betænkelighed ved afgivelse af tilsagn. For så vidt angår parternes nedtagelse af antenner, finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke grund til at gribe ind efter konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1.
- Udveksling af fortrolige oplysninger mellem parterne. Parterne har imødekommet styrelsens betænkelighed ved afgivelse af tilsagn.
- Ensretning for så vidt angår de væsentlige konkurrenceparametre dækning og teknologi, der udelukkende defineres i Radio Access netværket. Det er

styrelsens vurdering, at denne ensretning med sandsynlighed kan have til følge at begrænse konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder ikke grundlag for at gribe ind over for aftalen i medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1, for så vidt angår parametrene kvalitet, kapacitet og hastighed, der kun delvist defineres i Radio Access netværket.

6.4.4 Mærkbarhed

- 486 En forudsætning for, at forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1, finder anvendelse er, at den eventuelle konkurrencebegrænsning, som aftalen indebærer, er mærkbar. Det vil sige, at en konkurrencebegrænsende aftale skal være egnet til at påvirke konkurrencen på det relevante marked i et vist omfang.
- 487 Hvorvidt en konkurrencebegrænsning er mærkbar, beror dels på en kvantitativ og dels en kvalitativ vurdering.
- 488 Det kvantitative mærkbarhedskrav afhænger af virksomhedernes omsætning og/eller markedsandele og følger af bagatelreglerne i Kommissionens bagatelmeddelelse.⁹⁸ Bagatelreglerne vil blive gennemgået nærmere i afsnit 6.4.5.
- 489 Det kvalitative mærkbarhedskrav supplerer det kvantitative mærkbarhedskrav og beror ifølge praksis⁹⁹ på en helhedsvurdering af *"aftalens konkrete anvendelsesområde, især den økonomiske og retlige sammenhæng, de pågældende virksomheder indgår i, de tjenesteydelser, der er tale om i aftalen, samt til, hvorledes det pågældende marked er opbygget og reelt fungerer."* Kravet indebærer, at forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler ikke finder anvendelse, når de konstaterede konkurrenceskadelige virkninger er ubetydelige. I vurderingen indgår bl.a. parternes stilling på markedet for de omhandlede produkter, herunder parternes markedsandele samt markedets koncentrationsgrad.
- 490 I nærværende sag, er der tale om en samarbejdsaftale mellem konkurrenter, som sandsynligvis kan have til følge at begrænse konkurrencen for så vidt angår dækning og teknologi på hhv. engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Parternes samlede markedsandele i 2010 er [70-80] pct. (mobiltelefoni) på engrosmarkedet målt på baggrund af

⁹⁸ Kommissionens meddelelse om aftaler om ringe betydning, der ikke indebærer en mærkbar begrænsning af konkurrencen i henhold til traktatens artikel 81, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (bagatelaftaler) (2001/C 368/07).

⁹⁹ Jf. fx Rettens dom af 15. september 1998 i forenede sager T-374/94 m.fl., *European Night Services m.fl. mod Kommissionen*, præmis 13.

ekstern omsætning og [40-50] pct. (mobiltelefoni) på detailmarkedet målt på baggrund af omsætning, jf. tabel 2 og tabel 4. Såvel engrosmarkedet som detailmarkedet er med hhv. tre og fire netværksaktører meget koncentreret. Henset til at Telias og Telenors netdelingsaftale er en horisontal aftale, henset til deres samlede markedsandele på de relevante markeder, og henset til den høje koncentrationsgrad på de relevante markeder, finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at mærkbarhedskriteriet er opfyldt, og at aftalen ikke af den grund falder uden for forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1.

6.4.5 Bagatelgrænsen i Kommissionens bagatelmeddelelse og konkurrencelovens § 7

491 Telia og Telenors netdelingssamarbejde udgør ikke en overtrædelse af TEUF art. 101 og/eller konkurrencelovens § 6, såfremt samarbejdet er undtaget fra forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler mv. i medfør af Kommissionens bagatelmeddelelse¹⁰⁰ og/eller konkurrencelovens § 7.

6.4.5.1 Kommissionens bagatelmeddelelse

492 Kommissionens bagatelmeddelelse undtager i art. 7, litra a), visse konkurrencebegrænsende aftaler, når disse er indgået mellem virksomheder, der er faktiske eller potentielle konkurrenter, hvor deres samlede markedsandel ikke overstiger 10 pct. på noget relevant marked, der er berørt af aftalen.

493 Da Telia og Telenors samlede markedsandel i hvert fald på engros- og detailmarkederne for mobiltelefoni og mobilt bredbånd overstiger 10 pct., er Telia og Telenors netdelingssamarbejde ikke er undtaget i medfør af Kommissionens bagatelmeddelelse.

6.4.5.2 Konkurrencelovens § 7

494 Konkurrencelovens § 7 undtager visse konkurrencebegrænsende aftaler fra forbuddet i § 6, når disse er indgået mellem virksomheder, der har (i) en samlet årlig omsætning på under 1 mia. kr. og en samlet markedsandel for den pågældende vare eller tjenesteydelse på under 10 pct. eller (ii) en samlet årlig omsætning på under 150 mio. kr.

495 Da Telia og Telenors samlede markedsandel i hvert fald på engros- og detailmarkederne for mobiltelefoni og mobilt bredbånd overstiger 10 pct., er

¹⁰⁰ Kommissionens meddelelse om aftaler om ringe betydning, der ikke indebærer en mærkbar begrænsning af konkurrencen i henhold til traktatens artikel 81, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (bagatelaftaler) (2001/C 368/07).

Telia og Telenors netdelingssamarbejde heller ikke omfattet af bagatelreglen i konkurrencelovens § 7.

6.4.6 Konklusion vedrørende konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1

- 496 Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at de tilsagn parterne har afgivet i forhold til de konkurrencemæssige betænkeligheder vedrørende risikoen for stiltiende koordinering på engrosmarkedet, afregningen mellem Newco og parterne, fordelingen af frekvensressourcer, adgang til master og antennepositioner på master, samt risikoen for konkurrencebegrænsende informationsudveksling mellem parterne, imødekommer styrelsens betænkeligheder på disse punkter.
- 497 Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at det er sandsynligt, at den anmeldte netdelingssamarbejde mellem Telia og Telenor kan have til følge at begrænse konkurrencen mellem Telia og Telenors mobilnetværk for så vidt angår konkurrenceparametrene dækning og teknologi i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1.

6.4.6.1 Tilsagn

- 498 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har over for Telia og Telenor bl.a. udtrykt betænkelighed ved følgende forhold:

1) risiko for stiltiende koordinering på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd.

2) afregningen mellem Newco og parterne.

3) at parterne på lang sigt og som følge af netdelingssamarbejdet opnår rådighed over væsentligt større frekvensressourcer end konkurrenterne, med heraf følgende risici for skadelige virkninger for konkurrencen mellem netværksoperatører. Rådigheden over en væsentlig større mængde frekvensressourcer kan være en følge af, at parterne hver især erhverver frekvenstilladelser og efterfølgende sammenlægger frekvensressourcerne til fælles brug via Newco.

4) at parternes nedlæggelse af master og antennepositioner som et led i skabelsen af best grid kan medføre forringet dækning for konkurrerende netværksoperatører, der anvender antennepositioner på de pågældende master.

5) at parterne får mulighed for at udveksle forretningsfølsomme oplysninger via Newco.

499 Telia og Telenor har til imødekomme af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens betænkeligheder afgivet følgende tilsagn:

Definitioner

I det følgende skal nedenstående udtryk defineres som anført herunder:

Blandede omkostninger [...]

Fortrolige oplysninger Parternes drifts- og forretningshemmeligheder samt andre ikke-offentliggjorte oplysninger, som kan have betydning for konkurrencen og parternes respektive forretning på et hvilket som helst marked, hvorpå parterne er aktuelle eller potentielle konkurrenter. Planer om etablering, ændring, udvidelse eller nedtagelse af kundespecifikke løsninger, oplysninger om afregning mellem Newco og Parterne samt alle oplysninger om Parternes respektive mobilnetværk, som ikke er omfattet af Newcos virksomhed, betragtes som fortrolige oplysninger.

Faste omkostninger [...]

Frekvensspektrum Tilladelser til anvendelse af radiofrekvenser til brug for telekommunikationsformål, jf. § 1, stk. 3 i lov nr. 475 af 12. juni 2009 med senere ændringer.

Newco Parternes fællesejede joint venture selskab, som skal drive Radio Access Netværket.

Part Telia eller Telenor inklusiv moderselskaber samt samtlige danske filialer og koncernforbundne selskaber.

Parterne Telia og Telenor inklusiv moderselskaber, samt samtlige danske filialer og koncernforbundne selskaber.

Telia Telia Danmark, Filial af Telia Nätjänster Norden AB inklusiv moderselskab, samt samtlige danske filialer og koncernforbundne selskaber.

Telenor Telenor A/S inklusiv moderselskab, samt samtlige danske filialer og koncernforbundne selskaber.

Variable [...] **omkostninger**

Tilsagn

Tilsagn 1. Adgang til engrosmarkedet

1.1. Parterne forpligter sig til at imødekomme alle anmodninger om køb af ydelser, som indgår i Parternes almindelige produktudbud på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd på markedsmæssige og sædvanlige vilkår. En Part kan dog afvise at imødekomme en sådan anmodning, såfremt leveringen af den ydelse, der anmodes om, ikke er teknisk gennemførlig, eller såfremt den anmodende aktør tidligere væsentligt har misligholdt sin betalingsforpligtelse overfor den pågældende Part.

Tilsagn 2. Afregning mellem Newco og Parterne

2.1. Parterne fastsætter en afregningsmodel, som gælder mellem Newco og hver af Parterne, og som består i følgende:

2.1.1. Faste omkostninger afholdes ligeligt mellem Parterne.

2.1.2. Variable omkostninger fordeles efter hver Parts forbrug.

2.1.3. Blandede omkostninger fordeles mellem Faste og Variable omkostninger.

2.1.4. Vægtningen mellem henholdsvis Faste, Variable og Blandede omkostninger, som indgår i afregningsmodellen mellem Newco og hver af Parterne, er på tidspunktet for Konkurrencerådets afgørelse af Parterne ansat til henholdsvis [...] pct., [...] pct. og [...] pct., hvor de [...] pct. fordeles med [...] pct. til Faste og [...] pct. til Variable.

2.2. Parterne skal mindst én gang årligt, første gang i april 2013, tage stilling til, hvorvidt afregningsmodellen, herunder vægtningen mellem henholdsvis Faste, Variable og Blandede omkostninger, er retvisende. Er afregningsmodellen, herunder vægtningen, ikke længere retvisende, skal Parterne ændre afregningsmodellen, herunder vægtningen, således at den fremover er retvisende.

2.3. Enhver ændring af afregningsmodellen, herunder vægtningen mellem henholdsvis Faste, Variable og Blandede omkostninger, kræver forudgående godkendelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

2.4. Parterne skal hvert år i april, sidste gang i april 2017, orientere

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om, hvorvidt vægtningen mellem Faste, Variable og Blandede omkostninger, som indgår i afregningen mellem Newco og hver af Parterne, er retvisende.

2.5. Ved afregning over for hver af Parterne fakturerer Newco på en sådan måde, at Parterne ikke derigennem kan udlede oplysninger om hinandens omkostninger eller forbrug, herunder fordelingen mellem voice og data.

Tilsagn 3. Fremtidige bud på Frekvensspektrum

3.1. Parterne må ikke byde på eller erhverve Frekvensspektrum i Danmark til mobile tale- og datakommunikationstjenester. Erhvervelse af sådan Frekvensspektrum må kun ske gennem Newco.

Tilsagn 4. Adgang til overflødige master og antennepositioner på master

4.1. Master eller antennepositioner på master, som Parterne eller Newco efter gennemførelsen af netsamarbejdet ejer, men ikke anvender, skal udlejes eller sælges på rimelige og ikke-diskriminerende vilkår til interesserede aktører. Der må ikke fastsættes minimumspriser eller krav om mindste- eller maksimalkøb.

4.2. Såfremt der ikke er aktører, der er interesserede i at leje adgang til eller købe masten eller antennepositionen, kan den relevante Part eller Newco efter accept fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen nedtage masten eller antennepositionen.

4.3. Parterne eller Newco skal overfor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen dokumentere, at adgangen til masten eller antennepositionen har været udbudt til salg eller udlejning ved offentliggørelse på Parternes og Newcos hjemmesider samt i minimum to landsdækkende aviser med en rimelig frist for afgivelse af bud.

Tilsagn 5. Informationsudveksling

5.1. Newcos bestyrelse:

5.1.1. Et bestyrelsesmedlem udpeget af én Part må ikke modtage, afgive eller på anden måde udveksle Fortrolige Oplysninger med repræsentanter for den anden Part, med ét eller flere bestyrelsesmedlemmer udpeget af den anden Part eller med Newcos ansatte, herunder direktion.

5.1.2. Såfremt et bestyrelsesmedlem udpeget af én Part måtte opnå kendskab til Fortrolige Oplysninger om den anden Part, må vedkommende ikke modtage, afgive eller på anden måde udveksle sådanne oplysninger med

repræsentanter for den Part, af hvem vedkommende er udpeget, ligesom bestyrelsesmedlemmet ikke må benytte disse oplysninger i sit hverv for den Part, vedkommende er udpeget af.

5.1.3. Medlemmerne af Newcos bestyrelse må ikke være medlem af en Parts bestyrelse, være ansat i en Parts direktion eller have væsentlige økonomiske interesser i en af Parterne. Medlemmerne af Newcos bestyrelse må ikke være beskæftiget hos en Part med salg, markedsføring, kundekontakt eller forretningsudvikling af ydelser inden for ethvert engros- eller detailtelemarked.

5.1.4. Parterne sikrer, at medlemmerne af Newcos bestyrelse underskriver erklæring om, at de overholder forpligtelserne angivet i 5.1.1-5.1.3.

5.2. Newcos ansatte:

5.2.1. Ansatte i Newco, herunder medlemmerne af Newcos direktion, må ikke udveksle én Parts Fortrolige Oplysninger med repræsentanter for den anden Part eller med medlemmer af Newcos bestyrelse.

5.2.2. Medlemmerne af Newcos direktion må ikke være ansat hos, gøre tjeneste hos eller have orlov fra en Part, være medlem af en Parts bestyrelse eller have væsentlige økonomiske interesser i en Part.

5.2.3. Øvrige ansatte i Newco må ikke være ansat eller gøre tjeneste hos en Part, være bestyrelsesmedlem hos eller have væsentlige økonomiske interesser i en Part.

5.2.4. Parterne sikrer, at ansatte i Newco, herunder medlemmerne af Newcos direktion, underskriver erklæring om, at de overholder forpligtelserne angivet i 5.2.1-5.2.3.

5.3. Alle aftaler mellem Parterne samt mellem en Part og Newco skal indgås på markedsvilkår samt ud fra det sædvanlige regnskabsmæssige arms længde princip.

5.4. Parterne og Newco skal på ethvert tidspunkt efter anmodning fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fremsende kopi af de oplysninger, som er forelagt Newcos bestyrelse eller modtaget, afgivet eller på anden måde udvekslet mellem en Part og en ansat i Newco, herunder et medlem af Newcos direktion.

Tilsagnene træder i kraft på tidspunktet for Konkurrencerådets afgørelse om at gøre tilsagnene bindende og gælder tidsbegrænset.

Tilsagnene bortfalder, hvis parternes samarbejde om netværksdeling ophæves i sin helhed.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder, at de afgivne tilsagn imødekommer de konkurrenceretlige betænkeligheder, som styrelsen bl.a. har identificeret ved den anmeldte aftale.

6.5 ER AFTALEN OMFATTET AF EN FRITAGELSE

6.5.1 Gruffefritagelse

500 Gruffefritagelsen for aftaler mellem konkurrenter vedrørende specialiseringsaftaler, Kommissionens forordning 1219/2010, finder ikke anvendelse på parternes netdelingssamarbejde, da parternes samlede markedsandele i hvert fald på engros- og detailmarkederne for mobiltelefoni og mobilt bredbånd overstiger 20 pct., som er tærskelværdien for denne gruffefritagelse, jf. artikel 3 i gruffefritagelsesforordningen.¹⁰¹

6.5.2 Konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3

501 Konkurrencebegrænsende aftaler, kan være fritaget fra forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1, såfremt alle betingelserne i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, er opfyldt. Det følger af konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, at der ikke kan gribes ind over for en konkurrencebegrænsende aftale, hvis den opfylder alle de fire betingelser i konkurrencelovens § 8 og TEUF art. 101, stk. 3.

502 Det er virksomhederne, der har bevisbyrden for, at alle betingelserne i konkurrencelovens § 8, stk. 1,¹⁰² og TEUF art. 101, stk. 3 er opfyldt.¹⁰³

503 De fire kumulative betingelser indebærer, at:

- i) den konkurrencebegrænsende aftale skal bidrage til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller

¹⁰¹ Denne forordning finder anvendelse ved aftaler omfattet af konkurrencelovens § 6, jf. Bkg. nr. 64 af 28. januar 2011.

¹⁰² Dette fremgår af bemærkningerne til konkurrenceloven, jf. FT 2004/2005, 1. samling, tillæg A 1638, v. sp.

¹⁰³ Jf. artikel 2 i Rådets forordning nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82.

tjenesteydelser eller skal bidrage til at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling,

- ii) den konkurrencebegrænsende aftale skal sikre forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved,
- iii) den konkurrencebegrænsende aftale må ikke pålægge virksomhederne unødvendige konkurrencebegrænsninger, og
- iv) den konkurrencebegrænsende aftale må ikke give virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser.

- 504 Konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, sonderer ikke mellem alvorlige og ikke-alvorlige konkurrencebegrænsninger. Konkurrencelovens § 8, stk. 1, svarer indholdsmæssigt til TEUF art. 101, stk. 3, og skal ifølge forarbejderne fortolkes i overensstemmelse med EU-konkurrenceretten.¹⁰⁴ For så vidt angår fortolkningen af TEUF art. 101, stk. 3, anfører Kommissionen, at *"helt principielt er alle konkurrencebegrænsende aftaler, der opfylder de fire betingelser i [TEUF art. 101, stk. 3,] omfattet af undtagelsesbestemmelsen."*
- 505 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil nedenfor gennemgå de fire kumulative betingelser med henblik på at vurdere, om aftalen mellem Telia og Telenor opfylder kriterierne i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, for så vidt angår det aspekt af aftalen, der medfører, at parternes netværk ensrettes i forhold til parametrene dækning og teknologi. Vurderingen indebærer en analyse af, om aftalen medfører effektivitetsgevinster, der er tilstrækkeligt store til at opveje de konkurrenceskadelige virkninger, som aftalen sandsynligvis kan medføre som følge af, at parternes mobilnetværk ensrettes for så vidt angår parametrene dækning og teknologi. Såfremt dette er tilfældet, er der ikke grundlag for at gribe ind over for aftalen i medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1.
- 506 Vurdering af kriterierne for individuel fritagelse efter hhv. konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, foretages i forhold til engrosmarkedet og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, som er berørt af aftalen.¹⁰⁵
- 507 Idet parterne hver især opnår de samme effektivitetsgevinster via Newco i forhold til deres salg til engroskunder som til deres detailkunder, behandler

¹⁰⁴ Jf. FT 1996/1997, tillæg A 3662, h.sp.

¹⁰⁵ Jf. pkt. 43 i Kommissionens retningslinjer vedrørende artikel 81, stk. 3, TEF (nu artikel 101, stk. 3, TEUF).

styrelsen i nærværende sag kriterierne for individuel fritagelse i forhold til engrosmarkedet og detailmarkedet under ét.

6.5.2.1 "Bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling"

- 508 Indledningsvis skal styrelsen bemærke, at det bl.a. følger af praksis fra EU-Domstolen, at der alene tages hensyn til objektive effektivitetsgevinster og ikke tages hensyn til parternes subjektive effektivitetsgevinster.¹⁰⁶ Kommissionen anfører i sine retningslinjer vedrørende artikel 81, stk. 3, TEF (nu TEUF art. 101, stk. 3), i det følgende "Retningslinjerne", at alle påståede effektivitetsgevinster skal dokumenteres, således at man kan efterprøve de påståede effektivitetsgevinster samt om der er årsagsforbindelse mellem aftalen og påståede effektivitetsgevinster.¹⁰⁷
- 509 Parterne har anført, at deres netdelingssamarbejde "*bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling,*" på engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, idet parterne bl.a. opnår:
- et samlet bedre netværk, og
 - væsentlige omkostningsbesparelser

Ad bedre netværk

- 510 Telia og Telenor har i deres anmeldelse fremført, at deres samarbejde vil medføre effektivitetsgevinster i form af bedre dækning samt tidligere og mere udstrakt udvikling af ny teknologi, herunder LTE.
- 511 Parterne har anført, at den bedre dækning er resultatet af skabelsen af et netværk, der er mere finmasket navnlig i landområder.
- 512 Gevinster i form af hurtigere udbud af ny og bedre teknologi vil ifølge parterne skabe mulighed for nye indholdstjenester, hvilket vil styrke parternes respektive konkurrenceevne på engros- og detailmarkedet. Parterne har i anmeldelsen anført at produktuddet vil stige for begge parter som følge af

¹⁰⁶ Jf. pkt. 49 i Kommissionens retningslinjer vedrørende artikel 81, stk. 3, TEF (nu artikel 101, stk. 3, TEUF). Kommissionen henviser i denne forbindelse til bl.a. Forenede Sager 56/64 & 58/66, Consten & Grundig samt Kommissionens beslutning i Van den Bergh Foods, Sagerne Case IV/34.073, IV/34.395 og IV/35.436.

¹⁰⁷ Jf. pkt. 51-58 i Kommissionens retningslinjer vedrørende artikel 81, stk. 3, TEF (nu artikel 101, stk. 3, TEUF).

aftalen, og at dette bl.a. "udspringer [...] af den måde Telias og Telenors respektive net i dag er konstrueret. Telenor har således et veludbygget 2G netværk. Det skyldes, at Telenor har været til stede i mobilmarkedet i Danmark fra lanceringen af mobile tale- og datakommunikationstjenester. Telia derimod indtrådte for alvor på markedet, mens 3G blev udrullet, idet Telia fra starten af kun havde adgang til 1800 MHz licenser, hvilket har haft betydning for dækningsstrategien. Telia har derfor historisk ikke satset på 2G men 3G. I kraft af Aftalen får Telia således adgang til et veludbygget 2G netværk og vil som følge heraf blive i stand til at udbyde endnu bedre engrosprodukter i relation til 2G. Den seneste teknologi inden for mobile tjenester er LTE, hvilket ofte omtales som 4G. Telia har haft som strategi at satse på 4G teknologien og har således lanceret 4G som en af de første aktører i landet. Gennem Aftalen får Telenor glæde af 4G teknologien, hvilket vil øge Telenors konkurrenceevne i engrosmarkedet." Aftalen vil derfor ifølge parterne føre til øget konkurrence mellem netværksoperatørerne for så vidt angår 2G- og LTE-ydelser.

- 513 Kvalitetsforbedringer kan i praksis være de vigtigste effektivitetsgevinster, der opnås i samarbejder mellem konkurrenter. Kommissionen anfører i pkt. 70-71 i Retningslinjerne, at "tekniske og teknologiske fremskridt spiller en vigtig, dynamisk rolle i økonomien og skaber betydelige fordele i form af nye eller forbedrede varer og tjenester. Ved at samarbejde kan virksomheder blive i stand til at skabe effektivitetsgevinster, som ikke ville have været mulige uden den konkurrencebegrænsende aftale eller kun med større forsinkelser eller højere omkostninger. [...] På samme måde som en sammenlægning af komplementære aktiver kan afføde omkostningsbesparelser, kan en sammenlægning af aktiver også skabe synergieffekter, der kan give effektivitetsgevinster af kvalitativ art. En sammenlægning af produktionsaktiver kan f.eks. føre til produktion af produkter af bedre kvalitet eller produkter med nye egenskaber."
- 514 I praksis har Kommissionen i *O2 UK Limited / T-Mobile UK Limited ("UK Network Sharing Agreement")* fundet, at den bedre dækningsgrad samt den bedre og større udbredelse af (ny) 3G-teknologi, der blev opnået ved dette samarbejde, var en kvalitativ effektivitetsgevinst.¹⁰⁸
- 515 Af væsentlig betydning for sikringen af dækning og kapacitet i et mobilnetværk er antallet af master og antenner i netværket samt mængden og karakteren af den tilgængelige frekvensressource, jf. pkt. 65-67. Der er også andre parametre, der er afgørende for, hvordan en bruger oplever et netværks funktion i et givent tidsrum. Den danske telemyndighed har oplyst, at det eksempelvis også har betydning, hvor mange andre brugere, der benytter netværket på samme tid, brugerens afstand til antennepositionen,

¹⁰⁸ Jf. sag COMP/ 38.370, pkt. 137.

om der er direkte sigt til antennepositionen, om der anvendes flere antenner, m.v.

- 516 Ved etableringen af Telia og Telenors netdelingssamarbejde, sammenlægges samtlige parternes antennepositioner således, at der etableres ét landsdækkende Radio Access netværk i stedet for to landsdækkende Radio Access netværk. Telia og Telenor anvender i dag tilsammen [...] antennepositioner til udbud af mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Ved konsolideringen af disse antennepositioner i ét fælles net, reduceres dette antal med [...] antennepositioner som følge af, at der et vist overlap mellem parternes netværk i dag, hvorved en række positioner bliver overflødige. Imidlertid vil det fælles Radio Access netværk ifølge parterne bestå af [...] til [...] flere antennepositioner i forhold til parternes individuelle netværk, når den samlede konfiguration, *best grid*, er etableret, jf. afsnit 3.5.2. Ved etableringen af *best grid* forøges og optimeres således fordelingen af samtlige antennepositioner i det fælles Radio Access netværk med det resultat, at den geografiske dækning bliver mere finmasket. Konkret betyder dette, at en kunde hos Telia eller Telenor har adgang til et netværk med flere antennepositioner og dermed bedre dækning, navnlig i landområderne, hvor dækningen generelt har lavere kvalitet end i byområder.
- 517 Ved sammenlægningen af parternes respektive Radio Access netværk sker der endvidere en integration af komplementære aktiver. Telia og Telenors respektive Radio Access netværk har idag forskellige egenskaber som følge af, at parterne har satset forskelligt i forhold til udbygningen af deres netværk. Eksempelvis har Telia – til forskel fra Telenor - investeret i og lanceret et LTE-netværk i en række danske byer, jf. boks 1 og bl.a. pkt. 467. Omvendt er Telenors 2G netværk mere udbygget som følge af, at Telenor indtrådte på det danske marked, da 2G teknologien var den eneste udbredte mobilteknologi, jf. pkt. 77 og 512. Telenors forspring på 2G er navnlig relevant i forhold til 900 MHz frekvensbåndet, der typisk anvendes i landområder. Idet Telia senere også har investeret i et landsdækkende 2G netværk (ved siden af 3G og dernæst LTE), vil forbedringen i forhold til Telias 2G netværk primært vedrøre de såkaldte "mobilhuller", jf. afsnit 6.4.3.5. Telenor vil således umiddelbart kunne få adgang til de øgede hastigheder, der følger af den nye LTE-teknologi, og Telia vil kunne få gavn af en mere robust dækning på 2G.
- 518 Parterne har fremhævet den øgede konkurrence med TDC som en positiv effekt af den forbedrede dækning og det øgede udbud af mobiltelefoni og mobilt bredbånd baseret på den nye LTE-teknologi. [...].

[...]

- 519 Flere af de engroskunder, der har deltaget i styrelsens markedsundersøgelse, har anført, at de ser positivt på et samarbejde mellem Telia og Telenor om et fælles netværk, der kan konkurrere med TDC's, jf. citaterne i tabel 7.
- 520 Som følge af, at det fælles Radio Access netværk vil bestå af flere antennepositioner og et mere finmasket netværk og på baggrund af, at parterne hver især får umiddelbar adgang til forskellige og komplementære kvaliteter ved hinandens netværk, finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samlet, at det er tilstrækkeligt sandsynliggjort, at netdelingssamarbejdet mellem Telia og Telenor vil medføre effektivitetsgevinster i form af bedre dækning (i landområder) samt mulighed for en større og hurtigere udbredelse af ydelser baseret på LTE-teknologien på såvel engros- som detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd.

Ad Omkostningsbesparelser

- 521 Parterne har i deres anmeldelse anført, at *"etableringen af ét RAN i stedet for to RAN [vil] medføre omkostningsbesparelser for parterne, [...]"*
- 522 Kommissionen anfører i pkt. 65 i Retningslinjerne at en *"meget vigtig kilde til omkostningsgevinster er synergieffekter ved sammenlægning af eksisterende aktiver. Når parterne i en aftale lægger deres respektive aktiver sammen, kan de blive i stand til at opnå en omkostnings-/produktionskonstellation, som de ikke kunne have opnået på anden vis. En kombination af to eksisterende teknologier, hvis stærke sider er komplementære, kan nedbringe produktionsomkostningerne eller føre til produktion af et bedre produkt. [...] På samme måde gælder, at hvis en virksomhed har optimeret en del af værdikæden, og en anden virksomhed har optimeret en anden del, vil en sammenlægning af deres aktiviteter kunne føre til lavere omkostninger."* I pkt. 66 anfører Kommissionen, at der også kan opnås omkostningsgevinster ved de stordriftsfordele, som de samarbejdende parter opnår. Helt generelt bemærker Kommissionen i pkt. 49, at der ikke kan tages hensyn til omkostningsbesparelser, der alene beror på parternes udøvelse af markedsstyrke.
- 523 Det følger af de beregninger, der ligger til grund for de af parterne anførte omkostningsbesparelser, at besparelserne er direkte afledt af, at parterne fremover tilsammen kan nøjes med et lavere antal master og antenner i forhold til et scenarie, hvor parterne hver især udbyggede deres eget Radio Access netværk.
- 524 Parterne har således først udarbejdet antagelser om, hvor mange antennepositioner samt antenner, der frem til 2020 er nødvendige for dels at kunne møde konkurrencen fra bl.a. TDC og dels at kunne opfylde et stigende

behov for kapacitet og øget dækning. Dernæst har parterne sammenholdt disse tal med antagelser om, hvor mange antennepositioner og antenner, Telia hhv. Telenor selv – dvs. uden en Radio Access deling - ville skulle investere i og vedligeholde frem til 2020, såfremt et tilstrækkeligt niveau i kapacitet og dækning ville skulle opretholdes.

- 525 Resultaterne af antagelserne viser, at antallet af samtlige antennepositioner vil kunne reduceres med [...] frem til 2016, hvorefter antallet kan holdes nogenlunde stabilt frem til 2020. Uden netværkssamarbejdet ville hvert selskab skulle øge sit antal antennepositioner frem til 2020 med [...] antennepositioner. Dette betyder, at parterne med netværkssamarbejdet tilsammen sparer [...] antennepositioner. Dertil kommer, at der tilsvarende sker en reduktion i det nødvendige antal antenner for 2G, 3G og LTE, som opsættes på disse antennepositioner.
- 526 På baggrund af disse data har parterne opgjort de besparelser, der følger af, at det ikke er nødvendigt at afholde udgifter til nye investeringer i samt løbende drift og vedligeholdelse af de ekstra antennepositioner og antenner, der ville være påkrævet, hvis ikke etableringen af samarbejdet fandt sted.
- 527 Besparelserne er opgjort på årsbasis frem til 2020. Samarbejdet medfører ikke besparelser frem til ca. 2014 som følge af, at gennemførelsen af netværkssamarbejdet vil kræve ekstrainvesteringer til blandt andet implementeringen af MOCN-teknologien samt konsolideringen af best grid. Derudover har parterne oplyst, at det vil tage nogle år at realisere besparelser forbundet med lejeudgifter til overflødige antennepositioner som følge af opsigelsesvarsler i lejekontrakterne. Besparelserne realiseres derfor reelt fra 2015.
- 528 Det følger af parternes business case, at netdelingssamarbejdet medfører omkostningsreduktioner i perioden [...] på netto [...] DKK opgjort i nutidsværdi, svarende til knap [...] DKK om året.
- 529 Som følge af, at Telia og Telenors eksisterende Radio Access netværk til en vis grad er komplementære, bevirker sammenlægningen også, at eksempelvis Telenor opnår omkostningsbesparelser ved ikke fra bunden at skulle investere i et LTE-netværk i de byer, hvor Telia allerede har foretaget denne investering. LTE-netværket – som blev lanceret i 2010 og er i sin initiale fase - vil imidlertid ifølge parterne skulle udbygges yderligere, hvilket nemmere vil kunne lade sig gøre som følge af de opnåede besparelser. Det følger af parternes Network Plan, at de frekvensressourcer, som parterne forventer at opnå ved Newcos deltagelse i 800 MHz-auktionen vil skulle anvendes til LTE-teknologien. Det fremgår af planen, at dette medfører udbygningen af [...] nye LTE-sites frem til 2013. Ligeledes skriver Telenor d. 1. november 2011 følgende til

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: "[...] investeringsbarrieren uden netværkssamarbejdet vil være højere, idet der uden netdelingssamarbejdet ikke opnås de ventede effektivitetsgevinster i form af besparelser på investeringer i radionetværk på ca. [...] og besparelser på de løbende driftsomkostninger på radionetter på [...], hvilket indebærer, at Telenors udbygning af LTE-nettet vil være mindre omfattende uden end med netdelingssamarbejdet, jf. i øvrigt side 57-58 i vores anmeldelse".

- 530 Samlet finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at det er sandsynligt, at der som følge af reduktionen i antallet af nødvendige master, antennepositioner og antenneudstyr samt Telenors adgang til et allerede lanceret LTE-netværk, skabes væsentlige omkostningsbesparelser. Disse omkostningsbesparelser følger af, at parterne ved samarbejdet vil have færre udgifter forbundet med investeringen i og driften af antennepositioner og antenner sammenholdt med en situation, hvor parterne hver især skulle vedligeholde og udbygge deres respektive netværk. En synergieffekt opnås endvidere ved, at Telenor ikke skal investere i et LTE-netværk fra bunden, men kan videreudvikle LTE-nettet med udgangspunkt i allerede foretagne investeringer.
- 531 Således finder styrelsen, at parterne i tilstrækkelig grad har godtgjort, at, at hver af parterne via netdelingssamarbejdet opnår omkostningsgevinster i form af bl.a. synergieffekter og skalafordele, jf. Retningslinjernes pkt. 64-68.

Delkonklusion

- 532 På baggrund af ovenstående finder styrelsen, at den første af de fire kumulative kriterier, opstillet i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, er opfyldt vedrørende bedre 2G-netværk til Telias engros- og detailkunder, adgang til LTE-teknologien for Telenors engros- og detailkunder, bedre dækning, herunder i særdeleshed i yderområderne, samt omkostningsbesparelser.

6.5.2.2 "Sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved"

- 533 Parterne har anført, at deres netdelingssamarbejde "*sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved,*" idet bl.a.:
- Parterne hver især kan tilbyde såvel engroskunderne som detailkunderne et bedre netværk
 - o i form af bedre netværksdækning via Newcos best grid
 - o større udbredelse af ny teknologi (LTE),

- Parterne hver især kan give såvel engroskunderne som detailkunderne andel i parternes omkostningsbesparelser i form af investeringer i bedre dækning, øget kapacitet samt tidligere og mere udstrakt udvikling af ny teknologi og nye indholdstjenester

534 Som det følger af Retningslinjernes pkt. 85, betyder "begrebet "rimelig andel", at de fordele, der gives videre til forbrugerne,¹⁰⁹ mindst skal opveje enhver faktisk eller sandsynlig negativ indvirkning, som en konkurrencebegrænsning omfattet af artikel 81, stk. 1, har for dem."

Ad Bedre produktudbud til engroskunderne og forbrugerne i detailledet

535 Ifølge pkt. 102 i Retningslinjerne kan "forbrugerfordele også bestå i kvalitative effektivitetsgevinster såsom nye og forbedrede produkter, der har en sådan værdi, at forbrugerne kompenseres for aftalens konkurrenceskadelige virkninger, herunder også en højere pris." Herefter anfører Kommissionen, at "adgang til nye og forbedrede produkter er en vigtig kilde til forbrugervelfærd. Så længe den værdiforøgelse, sådanne forbedringer resulterer i, er større end en eventuel skadelig virkning i form af en opretholdelse eller forhøjelse af priserne på grund af den konkurrencebegrænsende aftale, er forbrugerne bedre stillet med aftalen end uden aftalen, og kravet om en rimelig andel til forbrugerne i artikel 81, stk. 3, er normalt opfyldt." I hvilket omfang der er tale om nye og i særdeleshed forbedrede produkter indebærer ifølge Kommissionen "en vurdering af skønsomæssig karakter," jf. pkt. 103.

536 I praksis har Kommissionen i *O2 UK Limited / T-Mobile UK Limited ("UK Network Sharing Agreement")* fundet, at forbrugerne fik andel i den bedre dækningsgrad samt den bedre og større udbredelse af (ny) 3G-teknologi, der blev opnået ved dette samarbejde.¹¹⁰

537 I nærværende sag opnår parterne kvalitative effektivitetsgevinster i form af bedre dækning samt bedre teknologiudbud, jf. afsnit 6.5.2.1. Efter implementeringen af samarbejdet, vil en kunde hos hhv. Telia og Telenor automatisk blive omfattet af det fælles Radio Access netværk, når vedkommende anvender sin mobiltelefon. Det er således formodningen, at vedkommende opnår gavn af den forøgede dækning. I deres *Implementation Plan* har parterne nærmere fastlagt, hvordan selve implementeringen af netdelingssamarbejdet skal foregå. Af planen fremgår, at Telias kunder straks efter closing får adgang til Telenors 2G netværk, i første omgang via roaming,

¹⁰⁹ Ved forbrugerne forstås "alle direkte eller indirekte brugere af de produkter, aftalen omhandler, herunder producenter der anvender produkterne som input, grossister, detailforhandlere og endelige forbrugere, dvs. fysiske personer, der ikke køber produkterne som led i deres erhverv," jf. pkt. 84.

¹¹⁰ Jf. sag COMP/ 38.370, pkt. 137.

indtil de tekniske løsninger forbundet med MOCN (deling af spektrum) er gennemført. Tilsvarende får Telenor omgående adgang til Telias LTE-netværk. Som følge af, at både Telia og TDC har markedsført LTE i Danmark, er det forventeligt, at også Telenor som et led i konkurrencen på engros- og detailmarkedet vil udbyde LTE-ydelser så snart, Telenor har adgang til det.

- 538 Styrelsen bemærker, at tilstedeværelsen af en række forhold på detailmarkedet, herunder prisfald og et stort antal udbydere, indikerer, at der er konkurrence på markedet, jf. pkt. 115. Dertil kommer, at styrelsens konkurrenceretlige betænkeligheder ved samarbejdet i relation til risikoen for stiltiende koordinering på engrosmarkedet, jf. afsnit 6.4.3.1.2 og 6.4.3.1.4, i det væsentligste imødegås ved parternes tilsagn. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder således, at det er sandsynligt, at såvel SP'er og MVNO'er som forbrugere på detailniveau får andel i de kvalitative effektivitetsgevinster, som aftalen afstedkommer, som følge af den konkurrence om pris og kunder, der forventes fortsat at udspille sig på både engros- og detailmarkederne for mobiltelefoni og mobilt bredbånd.
- 539 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder endvidere, at denne andel er "rimelig", henset til, at effektivitetsgevinsterne i form af bedre dækning og teknologiudbud vurderes at opveje de potentielle skadelige virkninger, der sandsynligvis følger af, at konkurrencen mellem Telia og Telenor bortfalder på netop disse parametre.
- 540 Samlet vurderer styrelsen, at det er sandsynligt, at engroskunder og forbrugere får en rimelig andel andel af de kvalitative effektivitetsgevinster i form af bedre dækning og teknologiudbud, der er forbundet med samarbejdet.

Ad Andel i omkostningsbesparelser

- 541 Kommissionen anfører i Retningslinjerne for så vidt angår forbrugernes andel af påberåbte omkostningsgevinster, at "*omkostningsgevinster under visse omstændigheder [kan] føre til øget produktion og lavere priser for de berørte forbrugere. Hvis de pågældende virksomheder i kraft af omkostningsgevinster kan øge profitten ved at udvide produktionen, kan det give fordele for forbrugerne.*"¹¹¹ Ved vurderingen heraf skal der tages hensyn til markedskaraktetika og -struktur, effektivitetsgevinsterne art og størrelse, efterspørgselselasticiteten og omfanget af konkurrencebegrænsningen.¹¹² Kommissionen anfører endvidere i pkt. 101, at "*det [er] vigtigt at bemærke, at de to modsatrettede virkninger af konkurrencebegrænsningen og*

¹¹¹ jf. Retningslinjernes pkt. 96.

¹¹² jf. Retningslinjernes pkt. 96.

effektivitetsgevinsterne skal afvejes mod hinanden. Hvis den konkurrencebegrænsende aftale øger parternes markedsstyrke, giver det dem på den ene side mulighed for og incitament til at hæve prisen. På den anden side kan de omkostningsgevinster, der tages i betragtning, give de pågældende virksomheder et incitament til at sætte priserne ned, jf. punkt 98. Virkningerne af disse to modsatrettede incitamenter skal vejes op mod hinanden. Der erindres i forbindelse hermed om, at der med hensyn til forbrugernes andel af fordelene er tale om en glidende skala. Hvis en aftale resulterer i en betydelig svækkelse af den konkurrence, parterne er udsat for, skal effektivitetsgevinsterne normalt være overordentligt store, for at forbrugerne får tilstrækkeligt del i dem.”

- 542 Styrelsen finder, at det er muligt, at SP’ere og MVNO’er såvel som forbrugere på detailmarkedet får direkte andel i de omkostningsbesparelser, som parterne har anført i deres anmeldelse, i form af investeringer i bedre dækning, øget kapacitet samt tidligere og mere udstrakt udvikling af ny teknologi og nye indholdstjenester. Dette understøttes bl.a. af, at flere engroskunder i styrelsens markedsundersøgelse, har udtrykt sig positivt over for Telia og Telenors samarbejde ud fra den betragtning, at der derved kan skabes et netværk, der bedre kan konkurrere med TDC’s netværk, jf. pkt. 254. Styrelsen foretager imidlertid ikke en endelig vurdering af, om kunderne får direkte andel i omkostningsbesparelserne henset til, at der ikke i sagen foreligger tilstrækkelig med dokumentation herfor. Denne vurdering er dog heller ikke nødvendig henset til, at styrelsen ovenfor har vurderet, at det er sandsynligt, at forbrugerne får en rimelig andel i de kvalitative effektivitetsgevinster, jf. pkt. 540.¹¹³

Delkonklusion

- 543 Da styrelsen finder, at det er sandsynligt, at forbrugerne får en rimelig andel i de kvalitative effektivitetsgevinster, er den anden af de fire kumulative kriterier, opstillet i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3.

6.5.2.3 “Nødvendige konkurrencebegrænsninger”

- 544 Parterne har anført, at deres netdelingssamarbejde ikke pålægger virksomhederne unødvendige konkurrencebegrænsninger, idet samme effektivitetsgevinster ikke vil kunne opnås ved hjælp af et mindre omfattende samarbejde. Parterne har endvidere anført, at *”balancen i samarbejdet er lagt*

¹¹³ Der henvises til pkt. 86 i Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af traktatens art. 81, stk. 3 (nu TEUF art. 101, stk. 3), (2004/C 101/08), hvoraf bl.a. fremgår: *”Det kræves ikke, at forbrugerne skal have andel i alle de effektivitetsgevinster, der blev påvist i relation til den første betingelse. (...)”*

netop der, hvor det skaber den højst mulige effektivitet uden samtidig at have negativ betydning for konkurrencen i markedet.”

- 545 Det følger af pkt. 73 i Retningslinjerne, at den konkurrencebegrænsende aftale ”som sådan” og de enkelte konkurrencebegrænsninger med rimelighed skal være nødvendige for at opnå de påberåbte effektivitetsgevinster. Betingelsen indebærer navnlig, at effektivitetsgevinsterne skal være specifikke for den pågældende aftale i den forstand, at der ikke findes nogen anden økonomisk gennemførlig og mindre konkurrencebegrænsende måde at opnå gevinsterne på, jf. pkt. 75-76.

Ad Nødvendig for at opnå de påberåbte effektivitetsgevinster

- 546 Aftalen mellem Telia og Telenor medfører, at styrkerne ved parternes respektive Radio Access netværk samles i et Radio Access netværk til gavn for parternes mobilkunder på både engros- og detailmarkederne. Aftalen om deling af parternes Radio Access netværk er en nødvendig forudsætning for, at Radio Access netværkene kan integreres, og at Telia hhv. Telenors kunder kan trække på det fælles Radio Access netværk. Dermed forbedres Telias 2G dækning og Telenor kan få adgang til det LTE-netværk, som Telia har udbygget, hurtigere og med færre omkostninger end hvis Telenor selv skulle udbygge et sådant netværk.
- 547 Integrationen af Radio Access netværkene er endvidere nødvendig for, at der skabes et netværk med en forbedret dækning, navnlig i landområder. Aftalen indebærer, at samtlige parternes master og antennepositioner indgår i et og samme landkort over det fælles Radio Access netværks master og antennepositioner. Det betyder, at der vil være enkelte overlap mellem parternes eksisterende antennepositioner, men sammenlægningen er også nødvendig for, at dækningen i parternes respektive netværk kan blive bedre de steder, hvor et sådant overlap ikke eksisterer.
- 548 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i afsnit 6.4.3.5 rejst betænkeligheder ved, at aftalen mellem Telia og Telenor sandsynligvis kan have til følge at begrænse konkurrencen i forhold til parametrene dækning og teknologi. Styrelsen finder samtidigt, at de pågældende konkurrencebegrænsninger er nødvendige for, at parterne overhovedet kan realisere samarbejdet, og dermed også de gevinster, der er forbundet med samarbejdet. En sammenlægning af parternes Radio Access netværk på baggrund af den valgte model, hvorefter parterne gennemfører en fuld integration mellem alle dele af deres respektive Radio Access netværk, indebærer nødvendigvis, at parternes respektive netværk ensrettes i forhold til parametrene dækning og teknologi. Disse parametre er egenskaber, der defineres i Radio Access-delen af et mobilt netværk.

Ad Findes der alternative og mindre konkurrencebegrænsende løsninger?

- 549 Der findes forskellige former for netdeling, jf. afsnit 3.4.1. Parterne har valgt en samarbejdsmodel, hvorved de deler hele Radio Access netværket.
- 550 Parterne kunne i stedet have valgt kun at dele deres master og antennepositioner med tilhørende strømforsyning mv. (site sharing) uden deling af frekvensressourcer og antenneudstyr. Denne form for netdeling ville bl.a. reducere parternes omkostninger forbundet med investering i master eller leje af antennepositioner. Site sharing kan være egnet til at forbedre to netværksoperatørers dækning og bidrage med omkostningsbesparelser.
- 551 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder imidlertid, at site sharing ikke er en løsning, der kan bidrage med de i afsnit 6.5.2.1 angivne effektivitetsgevinster. For det første ville Telia hhv. Telenors dækning i forhold til 2G og udbud af LTE forblive uændrede. Det skyldes, at et netværks teknologi (2G, 3G, LTE, mv.) defineres i antennen med tilhørende udstyr, og ikke i antennepositionen eller masten. Ved ren deling af antennepositioner ville en kunde hos Telenor således ikke umiddelbart kunne få adgang til LTE-netværket og en Telia kunde ville ikke automatisk opleve en forbedret 2G-dækning. For det andet er der forhold, der tyder på, at parterne ikke ville kunne realisere omkostningsbesparelser i samme størrelsesorden som ved deling af Radio Access netværket. Til forskel fra site sharing, skabes der ved deling af Radio Access netværket besparelser relateret til den fælles drift af netværket og delingen af antenneudstyr. Parterne har dertil forklaret, at *"site sharing ikke løser udfordringen med den stigende efterspørgsel i markedet. Deraf følger, at omkostningsbesparelserne vil være for små sammenholdt med de investeringer, som skal gennemføres for at sikre næste generations mobilteknologi. Derfor vil et sådant samarbejde blot være et lille skridt i retning mod et mere omfattende samarbejde."*
- 552 Telia og Telenor kunne også have valgt slet ikke at foretage nogen netværksdeling, men alene roame, dvs. leje sig ind på hinandens netværk. Denne løsning vil dog ikke kunne medføre de synergieffekter og omkostningsbesparelser, der følger af, at to netværk sammenlægges og der skabes en best grid.
- 553 Telia og Telenor har valgt at gennemføre et samarbejde, hvorved deres frekvensressourcer sammenlægges. Denne netdelingsteknologi, "MOCN", er en nødvendig forudsætning for, at parterne kan anvende de nye teknologier, LTE og på længere sigt LTE-Advanced, jf. boks 3. LTE og LTE-Advanced er teknologier, der muliggør højere hastigheder i netværket ved hjælp af en mere effektiv udnyttelse af de *samlede* frekvensressourcer. Det er således

ikke en mulighed for parterne at gennemføre det påtænkte samarbejde uden, at frekvensressourcerne sammenlægges.

- 554 Slutteligt vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at en part ikke på egen hånd ville kunne opnå effektivitetsgevinster i form af forbedret dækning samtidig med en reducere i driftsomkostningerne forbundet med de enkelte antennepositioner og antenneudstyr. En part ville nødvendigvis skulle forbedre sin dækning ved at udbygge nye antennepositioner med dertil hørende forøgede omkostninger og investeringer.
- 555 Styrelsen finder derfor på baggrund af en undersøgelse af de mulige alternative og mindre omfattende samarbejdsformer, at parterne har sandsynliggjort, at de ikke har valgt en samarbejdsmodel, der er mere restriktiv for konkurrencen end nødvendig til opnåelse af de ønskede effektivitetsgevinster.
- 556 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer endvidere, at aftalen ikke pålægger parterne øvrige unødvendige konkurrencebegrænsninger. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at samarbejdet udelukkende omfatter en del af parternes respektive mobilnetværk, idet parterne ikke deler deres respektive Core-netværk, og således forbliver individuelle udbydere og konkurrenter på engros- og detailmarkedet. Endvidere har parterne bevaret muligheden for uafhængigt af hinanden at etablere kundespecifikke løsninger, til imødekommelse af en kundes særlige dækningsbehov, jf. afsnit 3.5.3.
- 557 Eftersom Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder, at det er tilstrækkeligt godtgjort, at effektivitetsgevinsterne ikke vil kunne opnås ved gennemførelsen af andre og mindre omfattende samarbejdsformer og at aftalen ikke pålægger unødvendige konkurrencebegrænsninger finder styrelsen, at den tredje af de fire kumulative kriterier, opstillet i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, er opfyldt for så vidt angår engrosmarkedet og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd.

6.5.2.4 "Ikke giver virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser"

- 558 Parterne har anført, at deres netdelingssamarbejde *"ikke giver virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser,"* idet aftalen ikke ændrer på strukturen i engros- eller detailmarkederne for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Både før og efter aftalens indgåelse vil der således være tre aktive netværksoperatører på engrosmarkedet og fire operatører på detailmarkedet. Parterne har endvidere fremført, at netdelingsaftalen vil skærpe

konkurrencen, idet aftalen skaber et bedre Radio Access netværk, der giver parterne mulighed for i højere grad at kunne konkurrere med TDC, navnlig på parameteren dækning. Parternes analyser viser, at Newcos geografiske dækningsgrad for [...] vil kunne nå op på samme niveau som TDC's dækningsgrad.

- 559 Det følger af Retningslinjerne, at betingelsen om, at aftalen ikke må give mulighed for udelukkelse af konkurrencen for en væsentlig del af de berørte varer, ikke er opfyldt, hvis aftalen eliminerer konkurrencen i en af dens vigtigste former. Det er især tilfældet, hvis en aftale eliminerer priskonkurrencen eller konkurrencen på innovation og udvikling af nye produkter.¹¹⁴ Endvidere anfører Kommissionen i pkt. 108, at betingelsen om, at der ikke må ske en væsentlig udelukkelse af konkurrencen omfatter en analyse af det konkurrencepres, som aftaleparterne udsættes for af hhv. aktuelle som potentielle konkurrenter. Såfremt de faktiske konkurrenter har evne og incitament til at konkurrere med aftaleparterne efter implementeringen af deres aftale vil det være tilsvarende sandsynligt, at parterne udsættes for konkurrencepres herfra efter implementeringen af deres aftale, jf. bl.a. Retningslinjernes pkt. 109.
- 560 I nærværende sag indebærer Telia og Telenors aftale en deling af Radio Access netværket, dvs. en delkomponent i produktionen af mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Parterne fortsætter imidlertid som individuelle engros- og detailudbydere af mobiltelefoni og mobilt bredbånd, idet parterne bevarer deres særskilte Core- og transmissionsnetværk.
- 561 Da parterne således fortsætter som individuelle udbydere, og da parterne har afgivet tilsagn, der i det væsentligste imødekommer styrelsens konkurrencemæssige betænkeligheder ved samarbejdet på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd, jf. pkt. 538, finder styrelsen, at det er sandsynligt, at Telia og Telenor efter implementeringen af netdelingssamarbejdet fortsat vil være i indbyrdes konkurrence om at sælge mobiltelefoni og mobilt bredbånd på både engros- og detailmarkedet. Ligeledes vil parterne fortsat konkurrere individuelt med de øvrige netværksoperatører, TDC og 3, samt ikke-koncern forbundne SP'ere og MVNO'er.
- 562 Konkurrencen mellem parterne vil forblive uændret i forhold til egenskaber, der typisk henføres til Core-netværket, dvs. services, abonnementspakker, og i høj grad også priserne. Parterne har således mulighed for at differentiere deres priser og produktudbud på både engros- og detailmarkedet. Selvom konkurrencen om parametrene dækning og teknologi bortfalder ved

¹¹⁴ Jf. Retningslinjernes pkt. 105 og 110.

skabelsen af det fælles Radio Access netværk, sker der ikke en eliminering af pris- og produktkonkurrencen mellem parterne på engros- og detailmarkedet. Telia og Telenor vil således også efter etableringen af samarbejdet konkurrere individuelt på engros- og detailmarkederne for mobiltelefoni og mobilt bredbånd.

- 563 Styrelsen finder endvidere, at det er sandsynligt, at konkurrencen skærpes. Dette skyldes bl.a., at parterne som følge af netdelingssamarbejdet opnår bedre dækning og teknologiudbud og dermed bliver mere ligeværdige konkurrenter til TDC. Dette kan medføre en øget konkurrence om pris og udvikling af nye produkter. Et tilsvarende synspunkt tilkendegives af flere af de engroskunder, der har deltaget i styrelsens markedsundersøgelse, jf. tabel 7.
- 564 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer afslutningsvist, at det ikke er sandsynligt, at parterne får mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af mobilydelserne, da aftalen ikke ændrer ved konkurrencestrukturen på engros- og detailmarkedet, som følge af, at parterne fortsætter som individuelle konkurrenter til hinanden og de øvrige konkurrenter på hhv. engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd. Derudover er der forhold, herunder engroskundernes tilkendegivelser i styrelsens markedsundersøgelse, der tyder på, at parterne hver især i kraft af deres forbedrede Radio Access netværk bliver en større og mere reel konkurrent til TDC. Til sidst bemærkes, at de betænkeligheder, som styrelsen har i forhold til konkurrencen på engros- og detailmarkedet, jf. afsnit 6.4.3.1, i det væsentligste imødekommes ved parternes tilsagn.
- 565 Samlet set finder styrelsen således ikke, at parternes netdelingssamarbejde giver mulighed for udelukkelse af konkurrencen for en væsentlig del af de berørte ydelser. Således vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at den sidste af de fire kumulative kriterier, opstillet i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, er opfyldt.

6.5.3 Delkonklusion vedrørende individuel fritagelse

- 566 Samlet vurderes det, at den konkurrencebegrænsende virkning, der sandsynligvis følger af, at parternes indbyrdes konkurrence på dækning og teknologi bortfalder, vil kunne opvejes af effektivitetsgevinster i form af skabelsen af et mobilnetværk med bedre dækning og teknologiudbud. Det vurderes således, at Telia og Telenor har godtgjort, at denne del af netdelingsaftalen mellem Telia og Telenor opfylder de fire kumulative betingelser i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3.
- 567 Allerede fordi betingelserne for en individuel fritagelse vurderes at være opfyldte, finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke grundlag for at gribe

ind over for parternes aftale i medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1, som følge af betænkeligheden vedrørende ensretningen af parametrene dækning og teknologi.

6.6 KONKLUSION

- 568 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har vurderet Telia og Telenors netdelingssamarbejde vedrørende produktion af RAN-kapacitet, der indgår som input i parternes produktion af mobiltelefoni og mobilt bredbånd.
- 569 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har vurderet, at netdelingssamarbejdet ikke har *til formål* at begrænse konkurrencen på de relevante og berørte markeder mærkbart i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1. Styrelsen finder derfor ikke grundlag for at gribe ind over for aftalen efter konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1, i forhold til dette punkt. .
- 570 Styrelsen har vurderet om følgende forhold ved netdelingssamarbejdet kan have *til følge* at begrænse konkurrencen på de relevante og berørte markeder mærkbart i strid med konkurrencelovens § 6 og TEUF art. 101:
- Risiko for stiltiende koordinering på engrosmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd
 - Afregningen mellem Newco og parterne
 - Fordelingen af frekvensressourcer
 - Adgangen til master og antennepositioner på master
 - Informationsudveksling
 - Begrænsningen af konkurrencen mellem mobilnetværk i forhold til konkurrenceparametrene dækning og teknologi.
- 571 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens indledende undersøgelser af markedet for frekvenser, markedet for adgang til antennepositioner på master og engros- og detailmarkederne for mobiltelefoni og mobilt bredbånd viser, at netdelingssamarbejdet mellem Telia og Telenor kan give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder. Det skyldes, at aftalen kan være egnet til at begrænse konkurrencen mærkbart i strid med konkurrencelovens § 6 og TEUF art. 101 for så vidt angår risikoen for stiltiende koordinering på engrosmarkedet, afregningen mellem Newco og parterne, fordelingen af frekvensressourcer, begrænsningen af adgangen til master og antennepositioner på master samt udveksling af forretningsfølsomme informationer mellem parterne.
- 572 Styrelsen har ikke foretaget en endelig vurdering af, om disse forhold har til følge at begrænse konkurrencen mærkbart. Dette er ikke nødvendigt, da de konkurrenceretlige betænkeligheder ved disse forhold bliver løst af Telias og Telenors tilsagn.

- 573 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelser viser endvidere, at netdelingssamarbejdet også giver anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder for så vidt angår ensretningen af de to operatørers dækning, bortset fra parternes dækning i forhold til erhvervskunder med særlige dæknings- og kapacitetsbehov. Tilsvarende giver den fuldstændige ensretning af parternes teknologiudbud anledning til betænkeligheder. Styrelsen finder således, at samarbejdet vil ensrette to væsentlige konkurrenceparametre. Når et samarbejde påvirker væsentlige konkurrenceparametre er det sandsynligt, at det kan have til følge at begrænse konkurrencen i medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1.
- 574 Aftalen mellem Telia og Telenor vurderes imidlertid at opfylde betingelserne for individuel fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, for så vidt angår de identificerede sandsynlige konkurrencebegrænsende virkninger på parametrene dækning og teknologi, idet parterne vurderes at have sandsynliggjort, at:
- samarbejdet medfører kvalitative effektivitetsfordele i form af bedre dækning på parternes respektive mobilnetværk, mere omfattende 2G-dækning for Telia, og adgang for Telenor til et LTE-netværk samt omkostningsbesparelser
 - den bedre dækning på parternes respektive mobilnetværk, den mere omfattende 2G-dækning for Telia, og Telenors adgang til LTE kommer både engroskunderne og forbrugerne til gode,
 - netdelingssamarbejdet er nødvendigt for at opnå de kvalitative effektivitetsfordele, og
 - samarbejdet ikke giver Telia og Telenor mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de udbudte ydelser på engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd.
- 575 Eftersom parterne har godtgjort, at netdelingsaftalen for så vidt angår dækning og teknologi opfylder betingelserne i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, samt under hensyntagen til de af parterne afgivne tilsagn, finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke grundlag for at gribe ind over for den anmeldte aftale.

7 AFGØRELSE

576 Det meddeles TeliaSonera AB og Telenor A/S,

- at de af parterne afgivne tilsagn imødekommer Konkurrencerådets betænkeligheder i forhold til risikoen for stiltiende koordinering på engrosmarkedet, afregningen mellem Newco og parterne, fordelingen af frekvensressourcer, adgang til master og antennepositioner på master, samt informationsudveksling,
- at Konkurrencerådet gør de afgivne tilsagn bindende, jf. konkurrencelovens § 16 a,
- at Konkurrencerådet er betænkelig ved, at samarbejdet mellem TeliaSonera AB og Telenor A/S kan have til følge at begrænse konkurrencen mellem parternes mobilnetværk på parametrene dækning og teknologi på engros- og detailmarkedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1, og
- at Konkurrencerådet under hensyntagen til ovenstående tilsagn samt til, at parterne har godtgjort, at betingelserne for individuel fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, er opfyldte for så vidt angår betænkeligheden vedrørende begrænsningen af konkurrencen på parametrene dækning og teknologi, ikke finder grundlag for at gribe ind over for parternes aftale i medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1.