

Erhvervsstyrelsen
Dahlerups Pakhus
Langelinie Allé 17
2100 København Ø

Att. postmar@erst.dk

Telia Danmark
Filial af Telia Nätjänster
Norden AB, Sverige
Holmbladsgade 139
2300 København S
Tlf.: 82 33 70 00
Fax: 82 33 70 09
CVR-nr.: 20 36 79 97
www.telia.dk

Høring over udkast til undersøgelse af TDC's leveranceprocesser for engrosprodukter på kobbernettet

Erhvervsstyrelsen har den 18. marts 2015 iværksat en høring over udkast til undersøgelse af TDC's leveranceprocesser for engrosprodukter på kobbernettet.

DATO
30. marts 2015

Indledningsvis skal Telia oplyse, at selskabet finder det positivt, at Erhvervsstyrelsen har taget initiativ til den pågældende undersøgelse, og Telia er i øvrigt i vidt omfang enig med de i analysen anførte konklusioner, herunder bl.a.:

- at TDC's interne bestillingssystemer ikke er ramt af samme nedetid som TDC's eksterne bestillingssystem, og
- at det er vigtigt, at engroskunderne får de relevante oplysninger om justeringer i TDC's systemer, og at de får oplysningerne tidligt i forhold til implementeringstidspunktet samt adgang til at afprøve ændringerne.

Undersøgelsen giver imidlertid – efter Telias opfattelse – anledning til nogle mere principielle overvejelser:

- om den manglende transparens i TDC's organisering, processer og it-systemer, og
- om hvordan indretningen af TDC's organisering, processer og it-systemer ikke understøtter en lige behandling af TDC's egen detailforretning i forhold til alternative udbydere.

Forholdet mellem TDC Detail og TDC Wholesale

Erhvervsstyrelsens undersøgelse understreger de udfordringer, der er forbundet med at skabe lige konkurrencevilkår på det danske bredbåndsmarked, jf. Erhvervs- og Vækstministeriets analyse af konkurrencen på bredbåndsmarkedet.

Flere af de adresserede problemer i Erhvervsstyrelsens undersøgelse af leveranceprocesser knytter sig til den omstændighed, at TDC Detail (bortset fra Fullrate) ikke benytter de samme systemer og ikke er underlagt de samme processer som alternative udbydere.

Det fremgår f.eks. af styrelsens undersøgelse, at "TDC Detail's egne bestillingssystemer, herunder information om hvilke forbindelser TDC tidligere har solgt til en slutbruger, er integreret i Columbus" (side 11). Det fremgår også af

undersøgelsen, at ”når selskabet [TDC] producerer detailproduktet ’TDC bredbånd’, så sondres der ikke internt mellem engros og detail. Der sker således ikke i praksis en overgang fra engrosprodukt til detailprodukt” (side 20).

Det er i den forbindelse Telias opfattelse, at en sådan sammenblanding af TDC’s detail- og engrosforretning, er meget problematisk,

1. dels fordi adskillelsen mellem de to områder i TDC sløres (manglende transparens),
2. dels fordi TDC’s incitamenter til at behandle engroskunder og egen detailforretning på lige vilkår reduceres (uhensigtsmæssig incitamentsstruktur).

Den beskrevne sammenblanding af TDC’s detail- og engrosforretning synes i øvrigt at være helt uforenelig med Kommissionens henstilling af 11. september 2013 om sammenhængende forpligtelser vedrørende ikke-diskriminering og metoder til beregning af omkostninger for at fremme konkurrencen og forbedre investeringsmiljøet for bredbånd (2013/466/EU), hvoraf det bl.a. fremgår af artikel 8, at ”Der hvor det er forholdsmæssigt, bør EoI anvendes på de(t) mest passende niveau(er) i værdikæden på de engrosinput, hvor SMP-udbyderen leverer til sine egne aftagervirksomheder, f.eks. SMP-udbyderens egen detailforretning, ...”

Ad. 1 Manglende transparens

Den manglende transparens medfører bl.a., at det er særdeles vanskeligt for alternative udbydere, herunder Telia, at vurdere, hvorvidt TDC udviser en adfærd, der er i strid med TDC’s forpligtelser i henhold til markedsafgørelserne. Det er endvidere Telias vurdering, at Erhvervsstyrelsens muligheder for at føre et effektivt tilsyn med TDC vanskeliggøres betydeligt, når TDC’s organisering, interne processer og systemunderstøttelse er så uigennemsigtige, som det rent faktisk er tilfældet.

Telia hæfter sig i den forbindelse ved, at Erhvervsstyrelsen har været nødsaget til at være dialog med TDC bl.a. med henblik på at få (side 18),

- afklaret hvordan TDC kan ”frembringe sammenlignelige KPI’er for interne og eksterne aftagere, på trods af at disse anvender forskellige it-systemer og forskellige produkter”,
- afklaret ”hvorledes Fullrates afsætning indgår i de opgjorte SLA og KPI, idet TDC ikke tidligere havde taget højde for Fullrate i selskabets besvarelser til Erhvervsstyrelsen”,
- afklaret ”den bagvedliggende målemetode for en række interne KPI’er”,
- afklaret ”opgørelsesmetoden for de tidligere nævnte kvartalsvise statistikker vedrørende leveringstider og leveringspræcision sammenholdt med de SLA’er og KPI’er, som TDC offentliggør som følge af forpligtelserne herom”.

Det er Telias opfattelse, at de fire ovennævnte tilfælde burde være forbundet med en sådan transparens, at såvel Erhvervsstyrelsen som alternative udbydere umiddelbart kunne få klarhed over disse områder uden først at skulle være i dialog med TDC. Det er i den forbindelse særligt påfaldende, at KPI'erne og SLA'erne i sig selv netop har til formål at sikre en vis form for transparens.

Telia har endvidere hæftet sig ved, at nærværende undersøgelse har taget næsten 2,5 år at gennemføre, hvilket efter Telias opfattelse netop understreger områdets manglende gennemsigtighed og kompleksitet.

Det er i øvrigt også påfaldende, at TDC tilsyneladende selv finder det vanskeligt at vurdere, hvornår og hvordan SMP-forpligtelserne finder anvendelse på egne forretningsområder. Telia har i den forbindelse noteret sig, at det fremgår af undersøgelsen (side 20), at:

”... . Det, der i KPI-tallene opgøres som 'interne' KPI'er, dækker Fullrates køb af rå kobber. Dette var således en justering i forhold til de besvarelser, Erhvervsstyrelsen tidligere havde modtaget fra TDC, hvor det blev oplyst, at TDC ikke internt aftager engrosprodukterne rå kobber, VULA og BSA. I disse besvarelser havde TDC imidlertid ikke taget højde for Fullrate.”

TDC's leveranceprocesser, som beskrevet i undersøgelsen, er forbundet med en høj grad af uigennemsigthed, og samlet set er Telia bekymret for, om den manglende transparens i praksis forhindrer Erhvervsstyrelsen i at føre et effektivt tilsyn med TDC's virksomhed.

I den forbindelse må Telia også konstatere, at det for de alternative udbydere kun sjældent er muligt at tilegne sig en sådan indsigt i TDC's interne organisering, processer og it-systemer, at det kan danne grundlag for at rejse en sag om overtrædelse af f.eks. diskriminationsforpligtelsen, jf. telelovens § 41, stk. 2, nr. 2, jf. § 43.

Ad 2. U hensigtsmæssig incitamentsstruktur

TDC's sammenblanding af detail- og engrosforretning giver efter Telias opfattelse anledning til at overveje, om denne organisering i sig selv understøtter en lige behandling af alternative udbydere og TDC's egen detailforretning.

Erhvervsstyrelsen anfører i sin undersøgelse, at ”tilgængelighed i form af tilfredsstillende opetid og svartid for de it-systemer, som engroskunderne anvender (Columbine og Netinfo), er en væsentlig faktor for deres mulighed for at konkurrere med TDC på detailmarkedet”. Telia er meget enig i denne udlægning.

Forskellige bestillingssystemer

Som anført i Erhvervsstyrelsens undersøgelse anvender TDC Detail bestillingssystemet Columbus, mens alternative udbydere (og Fullrate) anvender

bestillingssystemet Columbine. Det fremgår ligeledes, at Columbine systemmæssigt er afhængigt af Columbus, men ikke omvendt. Det vil med andre ord sige, at hvis Columbus er nede, så er Columbine nede, men hvis Columbine er nede, er Columbus ikke nødvendigvis nede. Denne asymmetriske afhængighed må alt andet lige føre til, at alternative udbydere over tid vil blive mødt af en højere nedetid end TDC Detail.

Dermed har TDC ikke de samme incitamenter til at udvikle og vedligeholde Columbine, som selskabet har til at udvikle Columbus. Da det synes rimeligt at antage, at TDC har begrænsende personalemæssige og økonomiske ressourcer til sådanne vedligeholdelses- og udviklingsopgaver, er der efter Telias vurdering nærliggende risiko for, at de alternative udbyderes interesser nedprioriteres i forhold til TDC Details interesser.

Smidige bestillingsprocesser

Smidige bestillingsprocesser og velfungerende it-systemer vil efter Telias opfattelse understøtte slutkundernes mobilitet mellem de forskellige bredbåndsudbydere – jo lavere barrierer, desto større mobilitet.

Så længe TDC har den største markedsandel på det danske bredbåndsmarked, har TDC imidlertid kun begrænsede incitamenter til at skabe sådanne smidige bestillingsprocesser og en velfungerende it-understøttelse. Telia skal i den forbindelse fremhæve, at anvendelsen af Columbine og Netinfo ikke sjældent er forbundet med særdeles lange svartider og udfald.

For så vidt angår svartider er det netop i Erhvervsstyrelsens undersøgelse fremhævet (side 14), at resultaterne for 2014 var "lidt mere blandede. Tallene viser således, at engroskunderne har væsentlig længere svartid for eBSA og VULA i Columbine, end TDC selv har i Columbus. Derimod har engroskunderne kortere svartider på rå kobber og delt rå kobber, end TDC har." I den forbindelse har styrelsen anført en række gennemsnitlige svartider for rå kobber, BSA og VULA i intervallet 10,9-33,8 sekunder. Uanset om disse svartider "rammer" alternative udbydere eller TDC selv, er der efter Telias opfattelse tale om usædvanligt lange svartider, som på ingen måde understøtter en smidig proces for skift af bredbåndsudbyder. Som anført overfor har TDC ingen incitamenter for at forbedre denne proces/disse svartider.

GDS-anbefalinger

Et tredje eksempel på uhensigtsmæssige incitamentsstruktur er TDC's tilvejebringelse af GDS-anbefalinger. Hvor GDS-anbefalingen er en væsentlig forudsætning for Telias (og andre alternative udbyderes) muligheder for at nedbringe oprettelsesomkostningerne ved nye slutkunder, er TDC tilsyneladende ikke i samme grad afhængig af retvisende GDS-anbefalinger. Således fremgår det af undersøgelsen (side 28), at:

”TDC har oplyst, at selskabet i langt mindre grad baserer sin detailforretning på GDS-løsninger end de eksterne engroskunder, og derfor også i langt mindre grad er afhængige af en opdateret GDS-anbefaling. Uanset om der er en GDS-anbefaling på en ledningsvej eller ej, vil TDC ofte vælge en GIG-løsning. Dette skyldes ifølge TDC blandt andet, at TDC oftere end de eksterne engroskunder sælger mere komplekse produkter sammen med deres bredbåndsprodukt fx IP-tv, som altid leveres som en GIG-løsning.”

Da GDS-anbefalingerne således primært kommer alternative udbydere til gavn, har TDC kun begrænsede incitamenter til at forbedre kvaliteten af disse anbefalinger.

Endvidere kan Telia fremhæve TDC's manglende incitamenter til at sikre fyldestgørende og rettidig information om XML-opdateringer samt problemerne med at få etableret et anvendeligt testmiljø i form af KarenDemo.

Samlet set ser Telia disse underliggende strukturelle incitament-udfordringer som en væsentlig barriere for at skabe den fornødne transparens og ligebehandling mellem TDC's egen detailforretning og alternative udbydere.

Sammenfatning

Det er Telias opfattelse, at undersøgelsen peger på en række meget konkrete problemer, som selvsagt bør adresseres f.eks. i forbindelse med de kommende markedsundersøgelser og -afgørelser, herunder f.eks. nedetiden i TDC's systemer samt adgangen til at få relevante oplysninger om justeringer i TDC's systemer.

Det er imidlertid Telias opfattelse, at de i undersøgelsen fremhævede problemer og uhensigtsmæssigheder er symptomer på de mere fundamentale og strukturelle udfordringer, der knytter sig til den manglende transparens samt organiseringen af TDC's engros- og detailforretning. Disse problemer bør behandles i forbindelse med de kommende markedsundersøgelser, herunder bl.a. gennem inddragelse af Kommissionens henstilling af 11. september 2013 om EoI og EoO (2013/466/EU) samt ved en stillingtagen til om, hvorvidt der er grundlag for at pålægge TDC en forpligtelse om funktionel separation, jf. telelovens § 47.

Med venlig hilsen

Telia Danmark

Frederik Siegumfeldt
Legal Advisor