Returadresse: Jura og Reguleringsøkonomi, Tegiholmsgade 3, 0900 København C

Til Erhvervsstyrelsen

16. december 2015

Svar på Erhvervsstyrelsens høring om bredbåndsmarkeder

TDC A/S skal hermed besvare Erhvervsstyrelsens høring af 27. oktober 2015 over udkast til markedsafgrænsning og markedsanalyse vedrørende marked 3a, marked 3b og marked 4.

TDC har i afsnit 1 nedenfor sammenfattet virksomhedens bemærkninger i et resumé.

TDC har i afsnit 2 nedenfor angivet mere konkrete bemærkninger til Erhvervsstyrelsens udkast til markedsafgrænsning og markedsanalyse. Bemærkningerne følger så vidt muligt kronologien i Erhvervsstyrelsens udkast. Hvor det er muligt er svarene forsøgt angivet under ét for både marked 3a og 3b.[1] Herefter følger i afsnit 3 bemærkningerne til marked 4.

TDC har i afsnit 4 nedenfor angivet virksomhedens svar på de spørgsmål, som Erhvervsstyrelsen har anført i de pågældende udkast til afgørelser. I afsnit 5 følger TDC's sammenfattende bemærkninger.

[1] Af hensyn til læsevenligheden er der i det følgende primært henvist til udkastet til analysen på marked 3a selvom bemærkningerne også er relevante i forhold til udkastet til analyse på marked 3b.

TDC A/S
Tegiholmsgade 3
0900 København C.
Tlf. 70 70 30 30

Jura og Reguleringsøkonomi
Teleret og Konkurrenceret
Tegiholmsgade 3
0900 København C

Internet:
www.tdc.dk
E-mail:
tdc@tdc.dk

1. Indledende bemærkninger

TDC skal sammenfattende pege på fire hovedområder, hvor TDC finder, at der i forhold til det foreliggende udkast er behov for ændringer. TDC finder således, at der er behov for ændringer i fremstillingen vedrørende geografiske markeder, vedrørende TV-markedet, konkurrencemarginmodellen og beskrivelse af konkurrencesituationen på markedet.

Erhvervsstyrelsen har i de foreliggende udkast til markedsafgrænsninger og markedsanalyse af marked 3a og marked 3b angivet, at det kan være relevant at foretage en **regional sondring** i relation til TDC's forpligtelser.

TDC er enig i, at det er relevant at undersøge de regionale konkurrenceforhold, men TDC finder ikke, at Erhvervsstyrelsens undersøgelse heraf er tilstrækkelig.

TDC vil uddybe dette forhold i det kommende høringssvar med frist i januar 2016.

TDC skal her blot sammenfattende anføre, at TDC finder, at der er grundlag for at foretage en geografisk opdeling af markedet. I visse regioner peger de foreliggende oplysninger på, at det ikke længere (kun) er TDC's infrastruktur, som væsentlig at få adgang. Erhvervsstyrelsens undersøgelse peger således på, at det i visse regioner kan være relevant at fjerne forpligtelserne på TDC og i stedet pålægge en alternativ udbyder forpligtelser.

- TDC foreslår, at Erhvervsstyrelsen i de relevante regioner overvejer en transitionsperiode med "dobbeltregulering" af både TDC *og* den store regionale aktør. Denne periode skal sikre, at de alternative udbydere kan skifte til den nye infrastruktur.

Erhvervsstyrelsen har endvidere inddraget betragtninger om **TV-markedet** i analysen af bredbåndsmarkedet.

TDC er enig i, at det kan være relevant at undersøge andre produkter end bredbånd. TDC finder imidlertid ikke, at Erhvervsstyrelsens undersøgelse er tilstrækkelig til at konstatere, om adgangen til TV er nødvendigt for en (REO) bredbåndsudbyder.

TDC bemærker *for det første* at udkastet bør omfatte en faktumbaseret beskrivelse af, hvilke typer af bundlede produkter, der driver efterspørgslen på bredbåndsmarkedet (om nogen).

Det bør belyses, om der er andre produkter end TV, der er relevante for en bredbåndsudbyder. Gennemgående synes de større aktører at bundle bredbånd med produkter, hvor de i forvejen har en styrke, jf. f.eks. at Telia og Telenor bundler med mobiltelefoni og mobilbredbånd, og Waoo bundler med TV. Hertil kommer, at YouSee af tekniske årsager hidtil har afsat først TV og så bredbånd. Disse forhold synes ikke afspejlet i udkastet. En sådan oversigt vil kunne danne et grundlag for

at vurdere, om afsætningen af flow-TV sammen med bredbånd er en nødvendighed, eller om der er andre realistiske alternativer i et fremadrettet perspektiv.

Det foreliggende udkast støtter sammenfattende ikke, at TV er det eneste, mest relevante eller nødvendige produkt for en REO at have adgang til.

TDC bemærker *for det andet*, at udkastet bør omfatte en faktumbaseret beskrivelse af, om væksten i afsætningen af bundlede abonnementer skyldes kundernes efterspørgsel, eller om væksten f.eks. skyldes, at visse udbydere binder kunderne til at aftage bundles og/eller anvender rabatter for de bundlede produkter.

Det er således ikke belyst, om kunderne rent faktisk efterspørger samlede produkter, eller i hvilket omfang det f.eks. er lavere priser eller visse regionale udbyderes kontraktuelle sammenkobling af TV og bredbånd, der medfører, at et vist antal kunder konkret aftager både TV og bredbånd fra samme udbyder.

TDC's markedsundersøgelser viser i den forbindelse, at kunderne er skeptiske omkring bundlede løsninger, og foretrækker at købe bredbånd og TV hver for sig.

TDC skal i den forbindelse *for det tredje* bemærke, at fremkomsten af OTT har ændret helt grundlæggende på markedsforholdene.

På nuværende tidspunkt viser tal fra YouSee og fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der er en betydelig substitution mellem streamede tjenester og det traditionelle flow-tv. Denne betydelige substitution mellem flow-tv og bl.a. streamede abonnementer indikerer, at de to produkter bør anses for at tilhøre samme marked.

Selv hvis det lægges til grund, at adgangen til TV er vigtig for en REO bredbåndsudbyder bør det i lyset af betydningen af OTT-tjenesterne undersøges, om TV skal forstås i bred forstand som omfattende tillige streamede produkter.

- TDC finder derfor, at udkastet bør omfatte en (markeds)undersøgelse af efterspørgselsforholdene i relation til de forskellige typer af TV-produkter.

Erhvervsstyrelsen har endvidere udarbejdet en **konkurrencemarginmodel** til belysning af marginerne på bredbåndsmarkedet og på TV-markedet.

TDC bemærker hertil, at de grundlæggende misforhold i denne model endnu ikke er blevet ændret.

TDC bemærker *for det første*, at det er essentielt, at de input, der indgår i konkurrencemarginmodellen afspejler markedet og netværket korrekt. Hvis der anvendes ikke-aktuelle data, vil de resultater, som fremgår af screeningsværktøjet, være af højst begrænset værdi. Modellen bør derfor opdateres på baggrund af ajourførte oplysninger.

TDC bemærker *for det andet*, at modellen ikke bør inddrage produkter produceret på kabel-tv nettet. Det skyldes, at en model baseret på kobberproduktion ikke meningsfuldt kan benyttes til at teste produkter med andre omkostningsmæssige forudsætninger, såsom produkter baseret på kabel-tv-platformen.

TDC bemærker *for det tredje*, at modellen fremstår så forenklet, at den ikke kan benyttes til at konstatere, om der foreligger et konkurrenceproblem. Modellen bør som minimum afspejle fremkomsten af OTT samt rumme mulighed for at modellere en "no frills"- operatør, som realistisk set er den model mange nystartede virksomheder benytter.

TDC bemærker *for det fjerde*, at modellen mangler at inddrage væsentlige indtægtskilder, hvorfor resultaterne fremstår for negative. Modellen burde således bl.a. inddrage omsætning fra tillægsprodukter.

TDC bemærker *for det femte*, at den valgte bredbånds-REO er ineffektiv i relation til den modellerede operatørs detailomkostninger. En mindre REO bør på de omkostningsparametre, hvor der ikke er stordriftsfordele, operere mindst lige så effektivt som de større aktører. Modellen er således ikke baseret på "cost efficiency in the sector".

TDC bemærker *for det sjette* at rettigheder til "content" fremstår meget dyre i modellen. Dette gør sig særligt gældende for rettighederne til de store pakker og fører til det kontraintuitive resultat, at der er bedre forretning i at udbyde små end store pakker.

TDC bemærker afslutningsvist, at de nuværende resultater af screeningen i konkurrencemarginmodellen viser, at det er muligt for en REO at klare sig i konkurrencen på det danske marked.

Det er i den forbindelse mindre vigtigt, at de større pakker samlet set i Erhvervsstyrelsens model fremstår som mindre rentable. Det skyldes, at en REO i en opstartsfase ikke kan forventes at gå i markedet med samtlige kanaler i pakkerne.

- TDC skal opfordre til, at de angivne grundlæggende misforhold i konkurrencemarginmodellen ændres.

Erhvervsstyrelsen har endelig i det foreliggende udkast foretaget en undersøgelse af, hvorvidt, at der er **konkurrenceproblemer** i markedet.

TDC er af den opfattelse, af en konkret faktumbaseret undersøgelse af konkurrenceforholdene bør stå som et centralt afsnit i markedsafgørelsen. Analysen heraf synes dog på nuværende tidspunkt reelt at begrænse sig til en konstatering af, at TDC på landsplan har en høj markedsandel.

TDC bemærker, at Erhvervsstyrelsen i konklusionen burde have inddraget de i udkastet beskrevne faktiske forhold, som synes at beskrive et marked med faldende

priser, øgede hastigheder og mange udbydere – og nu tillige en stærk konkurrence på infrastruktursiden, som har resulteret i, at de regionale udbydere i en række områder har en højere markedsandel end TDC.

Det er ikke i sig selv udtryk for problemer i konkurrencen, at en aktør besidder en høj markedsandel på landsplan. Denne markedsandel kan skyldes bedre service, hurtigere levering og fejlretning, bedre markedsføring og en række andre forhold, som ikke nødvendigvis er relateret til konkurrenceproblemer.

Konstateringen af, at der foreligger en høj national detailmarkedsandel kan således ikke i sig selv bære en konklusion om, at der foreligger konkurrenceproblemer.

2. Specifikke bemærkninger

I de nedenstående afsnit følger TDC's mere specifikke bemærkninger til de enkelte afsnit i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse for marked 3a og 3b.

I afsnit 2.1 følger TDC's bemærkninger til spørgsmålene om TV og OTT. I afsnit 2.2-2.10 følger TDC's øvrige konkrete bemærkninger.

2.1. Forhold vedrørende TV og OTT

TDC er enig i, at det kan være relevant at undersøge andre produkter end bredbånd, hvis der skal gives en retvisende beskrivelse af markedsforholdene. TDC finder imidlertid ikke, at Erhvervsstyrelsens undersøgelse er tilstrækkelig til at konstatere, at adgangen til flow-TV er nødvendigt for en (REO) bredbåndsudbyder og dermed for konkurrencen på bredbåndsmarkedet.

TDC bemærker indledningsvist, at udkastet bør omfatte en mere nuanceret beskrivelse af afsætningen af de forskellige typer af bundlede produkter. Udkastet bør endvidere omfatte en faktumbåren beskrivelse af, hvilke bundlede produkter, der driver efterspørgslen på bredbåndsmarkedet (om nogen).

Det foreliggende udkast har et for snævert fokus på TV, og udkastet understøtter ikke, at flow-TV er det eneste, mest relevante eller nødvendige produkt for en REO at have adgang til.

Hertil kommer, at tal fra YouSee og fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen peger på, at der er en betydelig substitution mellem streamede tjenester og det traditionelle flow-tv.

Det vil sige, at selv hvis det lægges til grund, at det er vigtigt for en REO bredbåndsudbyder at have adgang til at udbyde TV, så bør det undersøges, om adgang til streaming tjenester kan udgøre et tilstrækkeligt alternativ til flow-TV. TDC finder, at disse undersøgelser bør gennemføres som egentlige, empiriske markedsundersøgelser.

TDC har i det følgende angivet virksomhedens nærmere bemærkninger.

2.1.1. Detailkundernes efterspørgsel efter triple play produkter

Erhvervsstyrelsen beskriver i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse for marked 3a, på side 122, at det er en tendens i markedet, at: *"detailkunderne i stigende grad indkøber bredbånd sammen med tv, og at en stor del af de bredbåndstjenester, der i dag afsættes til detailkunderne, efterspørges som en del af en pakkeløsning."* Styrelsen angiver endvidere, at *"Der er som vist i figur 6 i afsnit 1.4.1.1 gennem de seneste år sket en stigning i detailkundernes efterspørgsel efter pakkeløsninger."*

TDC bemærker hertil, at Erhvervsstyrelsens fremstilling bør være mere nuanceret. TDC vil uddybe i det følgende.

Sammenligningsgrundlaget fremstår uklart
Det fremgår af Erhvervsstyrelsens figur nr. 6 på side 15 i udkast om marked 3a, at afsætningen af triple-play produkter er vokset. Erhvervsstyrelsen refererer her til den opgørelse, der fremgår af Telestatistikken for 2. halvår 2014, figur 16.

TDC bemærker hertil, at det ikke umiddelbart er helt gennemsigtigt, hvilke tal Erhvervsstyrelsen hér sammenligner.

Det fremgår af Erhvervsstyrelsens tekst til den omtalte figur 16 i telestatistikken, at: *"I løbet af 2014 voksede antallet af fastnet triple-play-abonnementer med 16,1 pct. fra 356.000 til 413.000"*. Af figur 17 i samme telestatistik i umiddelbar sammenhæng med den citerede statistik fremgår imidlertid, at antallet af triple play med henholdsvis tv, bredbånd og fastnettelefoni var lavere i perioden.

Forskellen på, hvad Erhvervsstyrelsen i relation til figur 16 benævner "fastnet triple-play" og så, hvad Erhvervsstyrelsen benævner som "Triple-play med fastnettelefoni, bredbånd og TV" er dog ikke nærmere forklaret.

- TDC finder, at det bør fremgå af Erhvervsstyrelsens markedsafgrænsning og markedsundersøgelse, hvilke produkter, der indgår i de omtalte triple play produkter.

Væksten i afsætningen af bundlede tjenester var beskeden i 2014
Det fremgår af Erhvervsstyrelsens telestatistik for 2. halvår 2014, at det samlede antal bundlede tjenester på bredbåndsmarkedet udgjorde 1.206.000 abonnementer. Til sammenligning udgjorde antallet af bundlede tjenester i 1. halvår 2014 godt 1.205.000 abonnementer.

Andelen af triple-play abonnementer med fastnettelefoni, bredbånd og TV udgjorde heraf godt 32 pct. Det vil altså sige, at langt hovedparten af bundlede tjenester *ikke* var af denne type. Dette forhold er imidlertid ikke omtalt i Erhvervsstyrelsens udkast til markedsafgrænsning og markedsanalyse for henholdsvis marked 3a og 3b.

Det er endvidere ikke omtalt, at det fremgår af telestatistikken, at antallet af dual-play abonnementer med TV og bredbånd udviser en faldende tendens set over 2014.

Det er endelig ikke omtalt, at det samlede antal bundlede tjenester blot voksede med 0,08 procent fra første til andet halvår 2014; og at der således kan konstateres et fald i den relative andel af bundlede tjenester fra første til andet halvår 2014., jf. at afsætningen på det samlede bredbåndsmarked steg godt 1,5 pct. i samme periode.

Bundlede tjenester fyldte dermed relativt mindre i det samlede billede set over 2014.

Disse forhold skal efter TDC's opfattelse ses i sammenhæng med, at TDC i 2016 vil give mulighed for at købe "bredbånd stand alone" på kabel-tv platformen, ligesom andre aktører (f.eks. Stofa[2]) i 2015 har givet kunderne mulighed for at købe bredbånd og TV separat. Samtidig er nye no frills-udbydere af bredbånd "stand alone" trådt ind på markedet.

Disse forhold peger samlet set på, at adgangen til flow-TV ikke er nødvendig for en alternativ (REO) udbyder af bredbånd, og at flow-TV ikke er det eneste relevante produkt i relation til konkurrencen på bredbåndsmarkedet.

- TDC finder, at det bør fremgå af Erhvervsstyrelsens markedsafgrænsning og markedsundersøgelse, at triple play tjenester langt fra udgjorde hovedparten af de afsatte bundlede tjenester.
- TDC finder, at det bør omtales, at salget af dualplay TV + bredbånd faldt over 2014.
- TDC finder, at det bør omtales, at salget af bundlede tjenester udviser en vigende tendens over 2014

- TDC finder endelig, at det bør omtales, at der er en bevægelse i markedet i retning af at kunderne får større valgfrihed i forhold til at købe TV og bredbånd separat.

Sammenhængen med kabel-TV markedet
De ovenstående forhold skal ses i sammenhæng med afsætningen af henholdsvis bredbånd og TV på kabel-TV markedet.

Erhvervsstyrelsen angiver herom på side 15 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse på marked 3a, at: *"Det skal bemærkes, at der har været en udvikling, hvor TDC har haft en fremgang i antallet af bredbåndsabonnenter på selskabets kabel-tv-net, som ikke er medregnet i opgørelsen ovenfor. Den ovenfor viste udvikling i brugen af pakkeløsninger på det danske bredbåndsmarked er således underestimeret, idet det samlede antal kunder, der indkøbte tv og bredbånd fra det samme selskab er over 800.000 i 2014. Det svarer til, at mindst en tredjedel af alle bredbåndsabonnementer i dag sælges som en pakkeløsning, hvor der indgår et tv-abonnement"*.

TDC er ikke enig i dette udsagn, som efter TDC's opfattelse giver et forkert indtryk af markedsforholdene.

På kabel-TV markedet er situationen den (indtil data-only-løsningen bliver tilgængelig), at køb af bredbånd forudsætter, at kunden i forvejen er TV-kunde.

På dette område er det således ikke korrekt at karakterisere TV som et produkt, der driver efterspørgslen af bredbånd. Situationen er rettere, at de pågældende

[2] http://www.computerworld.dk/art/234763/stofa-i-direkte-angreb-paa-yousee-kopierer-opsigtsvaekkende-bredbaands-tilbud-men-lancerer-det-foer-yousee

kunder allerede har et tv-abonnement, men kun i mere begrænset omfang efterfølgende aftager bredbånd fra samme leverandør. 2 ud af 3 kunder fravælger således at aftage bredbånd fra deres leverandør af TV.

Det vil altså sige, at inddrages afsætningen af kabel-tv i markedsbeskrivelsen, så bør det snarere fremgå, at udviklingen i brugen af pakkeløsninger er overestimeret set i forhold til det samlede marked.[3]

Dette forhold peger således tillige på, at flow-TV ikke er det eneste relevante produkt i relation til konkurrencen på bredbåndsmarkedet, og at adgangen til flow-TV ikke er nødvendig for en alternativ (REO) udbyder af bredbånd.

- TDC finder, at henvisningen til kabeltv-markedet bør revideres i overensstemmelse med det ovenstående, således at det fremgår, at markedsforholdene peger på, at det ikke er nødvendigt for en bredbåndsudbyder at afsætte flow-tv.

Forholdene omkring *afsætning* af bundlede produkter bør endvidere sammenholdes med en egentlig undersøgelse af forholdene omkring *efterspørgslen* af produkterne, jf. i det følgende.

2.1.2. Efterspørgslen efter pakkeløsninger med tv

Det fremgår af side 122 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, at: *"detailkunderne i stigende grad indkøber bredbånd sammen med tv, og at en stor del af de bredbåndstjenester, der i dag afsættes til detailkunderne, efterspørges som en del af en pakkeløsning. Det stiller nye krav til bredbåndsselskaberne at imødekomme efterspørgsel efter disse pakkeløsninger."* [Egen understregning]

TDC bemærker hertil, at Erhvervsstyrelsen ikke har undersøgt *efterspørgslen*, men derimod *afsætningen*. Det er derfor ikke retvisende, når der i udkastet fremgår udsagn om efterspørgslen, uden at der er foretaget en undersøgelse heraf.

TDC bemærker i forlængelse heraf, at aftaget af bundlede løsninger kan som beskrevet ovenfor – og som også angivet af Erhvervsstyrelsen – f.eks. skyldes at visse af aktørerne giver rabatter ved køb af TV og bredbånd sammen.

Hvis dette forhold i hovedsagen er forklaringen på den øgede afsætning af TV og bredbånd, er det ikke efterspørgslen efter en samlet løsning, der driver afsætningen, men derimod tilstedeværelsen af en rabat.

---

[3] Hertil kommer, at det tilsyneladende fremgår af udkastet til markedsafgrænsning om markedsanalyse om marked 3a, side 15, at al afsætning af TV og bredbånd fra samme udbyder til samme kunde tælles som et bundlet abonnement/en pakkeløsning. Som illustreret ovenfor i relation til kabel-tv markedet, er dette ikke tilfældet. De produkter, der sælges separat men aftages af samme kunde, bør ikke tælles som pakkeløsninger. Hvis produkterne til- og fravælges enkeltvist, så peger dette snarere på en efterspørgsel efter produkterne hver for sig end mod en samlet efterspørgsel.

TDC har skal i den forbindelse henvise til en undersøgelse gennemført af bureauet Wilke i 2015 om kundernes efterspørgsel af bredbånd. Det fremgår bl.a. heraf, jf. rapporten side 8, at:

[redacted]

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

Det fremgår endvidere af rapporten, side 9-10 at:

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

Dette resultat ligger i tråd med en tidligere undersøgelse udarbejdet af analysevirksomheden Marketminds for TDC i 2014 (til brug for TDC's planlægning på markedet), at:

- [redacted]
  - [redacted]
- [redacted]
  - [redacted]
  - [redacted]
- [redacted]
  - [redacted]

[redacted]

TDC bemærker hertil, at TDC på baggrund af efterspørgselsforholdene har lanceret et "Fordelsprogram", hvor kunden selv kan vælge til og fra. Stofa har ligeledes lanceret, at kunderne kan købe bredbånd uden TV. Bevægelsen går således imod at tilbyde kunderne ekstra værdi og adskille sit produkt, men ikke direkte at binde f.eks. TV og bredbånd sammen. For det kan efterspørgslen ikke bære.

[redacted]

TDC bemærker endvidere, at *hvis* kunderne efterspurgte pakkeløsninger, så ville der per definition være en villighed til at betale mere for eksempelvis TV og bredbånd solgt sammen, end når produkterne sælges hver for sig. Dette er ikke tendens i markedet. Andre operatører giver rabat for at få kunderne til at købe både BB og TV - eksempelvis Stofa (bredbånd er dyrere, hvis det ikke købes sammen med TV), jf. uddybende herom nedenfor i afsnit 2.1.3.

Det er TDC's opfattelse, at når kunderne i højere grad aftager både bredbånd og TV fra samme udbyder, så er det på grund af prissætningen, samt den generelle udviklingen i de tekniske muligheder, som i højere grad end tidligere gør det muligt at levere begge tjenester på samme infrastruktur.

Sammenfattende indikerer forholdene omkring efterspørgsel således, at adgangen til flow-TV ikke er nødvendig for en alternativ (REO) udbyder af bredbånd, og at flow-TV ikke er det eneste relevante produkt i relation til konkurrencen på bredbåndsmarkedet.

- Det er TDC's opfattelse, at denne del af teksten som minimum bør revideres, således at der ikke fremgår udsagn om efterspørgslen, men
- at der dog burde gennemføres en egentlig markedsundersøgelse af efterspørgselsforholdene.

Sammenholdes forholdene omkring afsætning og efterspørgsel af bredbånd, er billedet således mere nuanceret og mindre entydigt, end hvad der fremgår af det foreliggende udkast til markedsafgrænsning og markedsanalyse. Der foreligger således indikationer på, at adgangen til flow-TV ikke er nødvendig for en alternativ (REO) udbyder af bredbånd – og dermed at konkurrencen på markedet for bredbånd bør ses i et bredere perspektiv.

Det bør i forlængelse heraf undersøges, om efterspørgslen af bredbånd (tillige) drives af andre bundlede produkter. Hvis det er tilfældes, så vil en alternativ (REO) udbyder af bredbånd have alternativer til adgangen til flow-TV, jf. i det følgende.

2.1.3. Detailkundernes efterspørgsel efter andre bundlede produkter

De større aktører på markedet tilbyder forskellige bundlede produkter og tillægsprodukter – enten som del af et fast samlet bundletilbud eller som tilkøbsmulighed med bundlerabat. Dette forhold indikerer, at flow-TV i hvert fald ikke er det eneste relevante produkt for en udbyder af bredbånd.

TDC finder derfor, at udkastet burde omfatte en faktumbaseret beskrivelse af, om efterspørgslen af bredbånd drives af andre former for bundlede produkter.

Det foreliggende udkast synes derimod uden yderligere undersøgelser at antage, at TV er det eneste relevante produkt at sælge sammen med bredbånd. Det belyses

således ikke i udkastet, om der kunne være andre produkter end TV, der er relevante for en bredbåndsudbyder.[5]

TDC bemærker hertil, at det f.eks. fremgår af Telias hjemmeside, at Telia på virksomhedens hjemmeside tilbyder et bundle på TV og bredbånd, et bundle på bredbånd og mobiltelefoni og et bundle med Spotify i 12 måneder - og giver rabat på følgende bundle-tjenester: HBO, 4G på mobilbredbånd, Spotify Premium.[6]

TDC henviser endvidere til, at Telenor tilbyder "bredbånd med familierabat", hvor bredbånd bundles med følgende produkter: Mobiltelefoni, Microsoft Office 365, OneDrive og rabat på køb af terminaler (f.eks. en IPhone 6). Familierabatten kan endvidere kobles med mobilbredbånd.[7]

TDC bemærker endvidere, at udvides undersøgelsen til tillige at omfatte de relevante fiberudbydere, så ses det at virksomheden Stofa på virksomhedens hjemmeside tilbyder bundles mellem bredbånd og TV, bredbånd og WebTv, bredbånd og telefoni.[8]

Det fremgår endelig af virksomheden Waoo's hjemmeside, at bredbånd tilbydes i bundles med TV, Viaplay i 2 måneder, telefoni for 0 kroner, der gives bundlerabat på TV2 Play, sikkerhedsprogrammet Bullguard.[9] [alle oplysninger er fra november 2015].

Det fremgår heraf, at de større aktører på markedet tilbyder en lang række af forskellige bundlede produkter og tillægsprodukter – enten som del af et samlet bundletilbud eller som tilkøbsmulighed med bundlerabat. Gennemgående synes de større aktører at bundle bredbånd med områder, hvor de i forvejen har en styrke, jf. f.eks. at Telia og Telenor bundler med mobiltelefoni og mobilbredbånd, og Waoo bundler med TV. Disse forhold synes ikke afspejlet i udkastet.

- Det er TDC's opfattelse, at det bør fremgå af teksten, at de større aktører tilbyder en lang række bundlede produkter, og hver især giver rabatter på tværs af produkter.

---

[5] Denne vægtning af undersøgelsen kan eventuelt skyldes, at de alternative operatører over for Erhvervsstyrelsen kun har fremsat krav om adgang til TV-produkter. Reguleringen bør imidlertid ikke være baseret på, hvad de alternative operatører godt kunne tænke sig. Reguleringen bør baseres på, hvad der objektivt og sagligt bedømt er relevant for en REO. I den forbindelse er det ikke givet, at adgang til TV er væsentligt eller er det eneste væsentlige.

[6] Se f.eks.: https://www.telia.dk/privat/abonnementer/bredbaand/bredband-med-spotify/ og https://www.telia.dk/privat/abonnementer/samlede-losninger/ samt https://ww4.telia.dk/privat/produkter/bredbaand/bestil/?channel=12&reseller=100041&OrderKey=c531c352-4cc0-43c8-966b-e86abc7cca9f.

[7] Se f.eks.: https://www.telenor.dk/ shop/bredbaand/, https://www.telenor.dk/shop/bredbaand/bredbandsfakta/?id=338 og https://www.telenor.dk/shop/landingpage/mobiler-voice/familietilbud/

[8] Se f.eks.: https://stofa.dk/bredbaand/webtv og https://stofa.dk/4020-fiber-med-lille-tv-pakke

[9] Se f.eks.: http://www.waoo.dk/bestil, http://www.waoo.dk/tv/tv2play, http://www.waoo.dk/internet/bullguard

Fremstillingen af de faktiske forhold bør i forlængelse heraf efter TDC's opfattelse inkludere en sammenligning mellem udviklingen over tid af bl.a.:

- Antallet af bundlede abonnementer med TV og bundlede abonnementer i alt,
- Antallet af bundlede abonnementer med TV og bundlede abonnementer med mobiltelefoni,
- Antallet af bundlede abonnementer med TV og bundlede abonnementer med mobilbredbånd,
- Antallet af bundlede abonnementer med TV og bundlede abonnementer med OTT-tjenester,
- Væksten i afsætning af TV-relaterede OTT-tjenester og væksten af antal bundlede abonnementer i alt, samt
- Væksten i afsætningen af "øvrige" OTT-tjenester (herunder musiktjenester, sikkerhedspakker, e-mail, leje af SmartTV, Multiroom, salg af mobiltelefoner i bredbåndspakker, backup i "skyen", Microsoft Office, etc.) og væksten af antal bundlede abonnementer i alt.

En sådan oversigt ville kunne danne et grundlag for at vurdere, om afsætningen af flow-TV sammen med bredbånd set i forhold til afsætningen isoleret set fremstår som en nødvendighed for en alternativ operatør, eller om der på nuværende tidspunkt foreligger andre realistiske alternativer.

- TDC finder endelig, at det er nødvendigt at kombinere en sådan beskrivelse med en undersøgelse af, om væksten i f.eks. bundlede abonnementer med flow-TV reelt skyldes rabatter frem for produktet i sig selv.

Hvis det er brugen af rabatter frem for selve inkluderingen af et yderligere produkt, der er den væsentligste driver i efterspørgslen, så indikerer dette forhold, at adgangen til flow-TV ikke er nødvendig for alternative operatører (siden det er prisen og ikke produktet, der giver udslag i efterspørgslen).

Hvis en undersøgelse samtidig måtte vise, at der foreligger realistiske alternativer til adgangen til flow-TV, er det således ikke givet, at en alternativ (REO) bredbåndsudbyder har behov for adgangen til flow-TV, eller at konkurrencesituationen på bredbåndsmarkedet skal vurderes (alene) i forhold til flow-TV.

Selv hvis det lægges til grund, at adgangen til TV er vigtig for en REO bredbåndsudbyder, så bør det i lyset af betydningen af OTT-tjenesterne undersøges, om "TV" skal forstås i bred forstand som omfattende tillige streamede produkter, altså om REO-udbyder kan substituere adgangen til at udbyde flow-TV med streamede tjenester.

TDC har i det følgende angivet virksomhedens bemærkninger til udviklingen på TV-markedet i relation til de streamede tjenester.

2.1.4. OTT-udviklingen – afsnit 3.6.2 i udkastet

Det fremgår af side 131 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, at: *"Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at udviklingen væk fra flow-tv således går langsommere end de forventninger, der var i kølvandet på eksempelvis Netflix-lanceringen i slutningen af 2012."*

TDC er ikke bekendt med, hvilke og hvis forventninger, Erhvervsstyrelsen her henviser til. TDC bemærker, at antallet af Netflix-abonnementer [redacted]

[redacted]

TDC bemærker hertil, at dette er en markant vækst i antallet af abonnenter, der samlet set har betydet, pengestrømmene i "TV-økosystemet" er blevet markant forskubbet til fordel for de konkurrerende OTT-tjenester.

Det fremgår endvidere af side 131 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, at: *"Forventningerne til, at mange detailkunder fremadrettet opsiger eller nedgraderer deres traditionelle tv-pakker, er store, men den faktiske andel er frem til i dag noget mere begrænset. Som det fremgår af afsnit 1.4.1.2, er det således alene 8 pct. af danskerne, der direkte har opsagt eller nedgraderet deres tv-pakker inden for det seneste halvandet år."* [Egen fremhævning]

TDC bemærker hertil, at det fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse af området fra 2014, tabel 20, at 13 pct. af kunderne har nedgraderet deres flow tv-abonnement, mens 4 procent helt har opsagt abonnementet til fordel for streamede produkter.

[redacted]. For YouSee alene[10] gælder det, at YouSee har kunnet konstatere et betydeligt frafald af kunder, og

[10] Hvis kunder vurderes at være blandt de, som ikke i så høj grad skifter, idet en del af kunderne aftager gennem foreninger.

har kunnet konstatere, at kunderne i vidt omfang skifter den store pakke ud med en mindre, jf. figur2 og 3 nedenfor:

[redacted]

[redacted]

Det fremgår af Figur 1 ovenfor, at YouSee har haft et frafald (cable cutting) på godt [redacted] kunder. Det fremgår endvidere af Figur 3 nedenfor, at kunderne tillige i høj grad skifter til mindre pakker. Antallet af kunder på fuldpakken er således faldet med godt [redacted] pct.

[redacted]

[redacted]

Det fremgår samlet set af det ovenstående, at der for YouSee's vedkommende samlet set tale om en betydelig del af kunderne, som enten har opsagt eller nedgraderet deres abonnement.

Selv hvis tallet på 8 pct. lægges til grund, er der dog ikke grund til at omtale dette som en "begrænset" udvikling. Det relevante forhold i denne sammenhæng er ikke

tallets absolutte størrelse, men om udviklingen i konkurrenceretlig optik har medført at OTT-tjenester skal anses for at tilhøre samme marked som f.eks. flow-tv.

SSNIP-test
De pågældende produkter vil tilhøre samme marked, hvis en SSNIP-test måtte vise, at det er urentabelt for en (hypotetisk) flow-tv monopolist at foretage en lille, men varig forhøjelse af priserne med 5-10 pct. som følge af, at kunderne skifter til OTT-produkter.

Her indikerer tallet på 8 pct. (som efter TDC's oplysninger reelt er højere), at der allerede nu er en betydelig grad af substitution mellem de to produktgrupper.

Denne indikation bør dog ikke stå alene, der bør derimod gennemføres en (markeds)undersøgelse af efterspørgslen med henblik på at tilvejebringe det tilstrækkelige faktiske grundlag for at karakterisere efterspørgsels- og dermed markedsforholdene.

I denne forbindelse kan det inddrages, at:

- 61 pct. af danskerne betaler for 1 eller flere streamingtjenester,
- DR leverer sine udsendelser som OTT gratis, både som flow-tv og som on demand
- 45 pct. af danskerne streamede film i 2014,
- Over 50 pct. har øget deres behov for streaming i 2014, og
- 38 pct. af danskerne har overvejet at opsige deres tv-pakke eller skifte til en billigere tv-pakke, og 37 pct. af de adspurgte med et traditionelt tv-abonnement ser mindre traditionelt tv, efter de begyndte at streame.[11]

2.1.5. Sammenfattende bemærkninger om TV og OTT

Erhvervsstyrelsen har med det foreliggende udkast til afgørelse forsøgt at beskrive ikke blot bredbåndsmarkedet men tillige markedet for TV.

Denne beskrivelse af TV-markedet er foretaget uden egentlige faktumbaserede undersøgelser, men ud fra dialog med branchen og viden hentet fra andre åbne kilder tilgængelige på Internettet.

Det er sammenfattende TDC's holdning, at en beskrivelse og en eventuel regulering af TV-markedet ikke bør foretages før, Erhvervsstyrelsen gennemfører en faktumbaseret afdækning af de relevante forhold.

En dialog med branchen – eller i hvert fald bredbåndsaktørerne – kan i den forbindelse tjene som et udgangspunkt og som inspiration i forhold til, hvilket faktum, det er relevant at afdække, men kan på ingen måde træde i stedet for en oplysning af sagen.

---

[11] Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse af streaming fra oktober 2014 og "Mediernes Udvikling 2015" fra Kulturstyrelsen.

Erhvervsstyrelsen har tidligere i denne sag anført, at det er nødvendigt at afvige fra den almindelige fremgangsmåde for forvaltningens sagsbehandling. TDC må forstå, at det i denne sag er tidspresset i sagen, der angiveligt nødvendiggør, at Erhvervsstyrelsen har "vendt processen på hovedet."

Henset til processen nu har stået på i mere end et år, og at Erhvervsstyrelsen sideløbende er ved at foretage en undersøgelse af OTT-markederne, fremstår det som ubegrundet, at, at der *først* blev arbejdet med konklusionerne og så *derefter* foretaget en beskrivelse af styrelsens opfattelse af de faktiske forhold.

Bedst var det, om en undersøgelse af efterspørgselsforholdene var foretaget før, at Erhvervsstyrelsen havde udarbejdet modeller, tager stilling til tillægsprodukter, etc. ud fra utestede hypoteser om markederne – idet det jo netop er undersøgelsen af efterspørgslen, der skal benyttes til at kortlægge konkurrenceforholdene.

Erhvervsstyrelsen kunne dog i det mindste sideløbende have foretaget de nødvendige markedsundersøgelser med videre – i stedet for at lade disse undersøgelser komme til sidst, efter modellen er konstrueret og regnearbejdet er gjort. Processen har således en aldeles uheldig karakter, hvor Erhvervsstyrelsen konklusioner fremstår som givet på forhånd.

Erhvervsstyrelsen har imidlertid indtil videre ikke foretaget nogen egentlig undersøgelse af efterspørgslen på det eller de relevante markeder.

Erhvervsstyrelsen har endvidere med den seneste høring – hvor styrelsen ikke forholder sig til hverken faktiske, økonomiske, markedsmæssige eller retlige forhold – understreget, at TDC ikke skal forvente, at der i denne sag foretages nogen egentlige, empiriske undersøgelser af efterspørgslen.

- TDC skal sammenfattende understrege, at en markedsundersøgelse ikke er gennemført i denne sag, hvorfor der hverken bør eller kan træffes afgørelse om forpligtelser vedrørende TV på det foreliggende grundlag.

2.1.6. Udviklingen sat i relation til behovet for regulering

TDC bemærker endvidere, at Erhvervsstyrelsen på side 166 angiver, at: *"På trods af ovenstående udvikling viser analysen imidlertid også, at de tjenestebaserede udbydere fortsat spiller en vigtig rolle i forhold til at sikre konkurrencen på detailmarkedet for bredbåndtjenester. Mere end 250.000 bredbåndsabonnementer er baseret på reguleret adgang til TDC's accesnet, hvilket svarer til 11 pct. af de i alt 2,4 mio. solgte abonnementer."* [Egen understregning]

Det fremstår mindre sigende, når Erhvervsstyrelsen på den ene side kan konkludere, at OTT-udviklingen, som har betydet en flytning af *mindst* 8 pct. af kundemassen ikke er vigtig eller får betydning for analysen, mens et konkurrencepres fra udbydere med 11 pct. af markedet er så afgørende vigtigt, at det er nødvendigt at opretholde en endog meget omfattende regulering af TDC.

- Det er TDC's opfattelse, at der bør inddrages flere kilder i undersøgelsen af kundernes skifteadfærd, Kulturministeriets analyse bør ikke anvendes som den eneste kilde,
- Det er endvidere TDC's opfattelse, at kundernes skifteadfærd på nuværende tidspunkt indikerer, at der er substitution mellem flow-tv og andre produkter såsom OTT-tjenester
- Det er endelig TDC's opfattelse, at der bør foretages en markedsundersøgelse med henblik på at tilvejebringe det fornødne faktiske grundlag til at vurdere efterspørgslen

2.1.7. Definitionen af OTT-tjenester

Erhvervsstyrelsen angiver på side 31 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a en række definitioner vedrørende tv-tjenester.

Det er TDC's opfattelse af definitionen af "over the top (OTT) tv-tjenester" bør omformuleres, så f.eks. Telias nuværende tv-produkt omfattes af denne definition. TDC foreslår, at den sidste del af definitionen udgår, og erstattes med et nyt afsnit, således at definitionen lyder:

- *"Over-the-top (OTT) tv-tjenester er betegnelsen for, at tv fremføres via (eller på toppen af) en bredbåndsforbindelse. TV-produktet forudsætter ikke teknisk set, at udbyderen har kontrol over bredbåndsforbindelsen, og typisk bidrager TV-udbyderen ikke til finansiering af nettet."*

TDC bemærker endvidere, at fremkomsten af Smart-TV, tablets med videre har medført, at forbruget af de forskellige former for tv-tjenester foregår på samme skærm (med samme fjernbetjening) – og derfor i et kundeperspektiv smelter mere og mere sammen. Det bør derfor fremgå af Erhvervsstyrelsens markedsafgrænsning og markedsanalyse, at:

- Erhvervsstyrelsens forskellige definitioner relaterer sig til tekniske forhold, mens
- kundernes efterspørgsel af tjenesterne i stadig højere grad retter sig mod et bredt marked for tv-tjenester.

2.2. Detailmarkedet for bredbånd – afsnit 1.1 i udkastet

TDC bemærker til afsnittet 1.1 om "tilgængelighed, udbredelse og priser", at det af fremgår af side 8 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, at priserne over de seneste 10 år er *"faldet markant"*.

Et markant, løbende prisfald er et udtryk for konkurrencepresset, og et udtryk for, at aktørerne på bredbåndsmarkedet i høj grad konkurrerer på pris. I et sådant marked, hvor pris er en vigtig parameter, vil marginerne uundværligt blive presset. Dette er ikke udtryk for en konkurrenceskadelig adfærd, men netop udtryk for at konkurrencen virker.

- TDC finder, at prisfaldet bør sættes i relation til den senere beskrivelse af konkurrencesituationen.

2.3. Bredbåndsudbydere og markedsandele – afsnit 1.2 i udkastet

Erhvervsstyrelsen angiver efterfølgende på side 9 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, at: *"TDC, som leverer bredbånd via eget kobber-, fiber- og kabel-tv-net, har en høj og nogenlunde stabil markedsandel på omkring 60 pct."*

TDC bemærker for det første hertil, at det bør fremgå, at TDC tillige leverer detailbredbåndsydelser på tredjemands net. Med aftalen mellem TREFOR og TDC bliver TDC eksempelvis udbyder på TREFOR's fibernet.

TDC bemærker endvidere, at det det fremgår af Tabel 3, at TDC's markedsandel har været faldende siden 2009. Det forhold er ikke kendetegnende for en "stabil" markedsandel.

- TDC finder, at det bør fremgå teksten, at TDC's markedsandel til stadighed er faldende.

2.4. Kollektivt organiserede kunder – afsnit 1.4.1.4 i udkastet

Erhvervsstyrelsen angiver på side 19 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, at:

"Det danske detailmarked for bredbånd er foruden individuelle kunder også karakteriseret ved kollektivt organiserede kunder. Eksempler herpå er medlemmer af boligforeninger og antenneforeninger, diverse ejerforeninger, kollegier og bynet. Samlet set kan kollektivt organiserede kunder betragtes som en gruppe af medlemmer af en række husstande, der forhandler og indkøber bredbånd i fællesskab.

Disse organiserede detailkunder benytter sig af kollektive aftaler, hvor vilkår og priser er forhandlet på plads ud fra, at en række husstande i foreningen benytter sig af den pågældende aftale. Det giver foreningerne mulighed for at opnå attraktive priser afhængigt af antallet af medlemmer i foreningen."

TDC bemærker hertil, at Erhvervsstyrelsens formulering vedrørende bredbånd til organiserede kunder kan give det indtryk, at der indgås kollektive aftaler vedrørende bredbånd.

Dette er ikke tilfældet for TDC Group, hvor der indgås kollektive aftaler på TV, men hvor bredbåndsaftalerne er individuelle aftaler med de enkelte kunder, som bliver indgået efterfølgende.

- TDC skal opfordre Erhvervsstyrelsen til at rette formuleringen i dette afsnit.

2.3. Teknologiske platforme – afsnit 1.5 i udkastet

Nettopologier

Figurerne 14 og 15, der viser punkt-til-multipunkt teknologer illustrerer ikke det forhold, der er gældende for TDC's fleksibilitetspunkter, hvor der er en ODF, uafhængigt af om fleksibilitetspunktet rummer en passiv splitter eller aktivt udstyr som Router eller DSLAM – eller eventuelt en kombination af disse.

I gennemgangen fremstår det som, at anvendelsen af passive optiske splittere gør det nødvendigt at sætte udstyr op i et stort antal punkter. Det er ikke tilfældet, idet man i ét punkt kan opsætte flere splittere parallelt.

- TDC foreslår, at teksten revideres på dette punkt.

Om kobbernettet hedder det på side 22, at det er det eneste landsdækkende accesnet i Danmark, hvilket er et udsagn, der bør modificeres. Dels er der flere mobilnet, der dækker Danmark og dertil kommer, at kobbernettet typisk ikke udbygges i nyudstykninger og nybygninger. Selvom antallet af BBR-adresser fortsat stiger, har antallet af BBR-adresser med kobber toppet i 2014.

TDC bemærker endvidere, at på side 22, 3. afsnit, 3. linje skal "elektromagnetisk dæmpning fra omkringliggende kabler" rettes til "elektromagnetisk kobling fra omkringliggende kabler".

2.4. Bredbåndsudbydernes forretningsmodeller – afsnit 1.6 i udkastet

Erhvervsstyrelsen konkluderer på side 38, at: *"TDC's kobbernet er den mest anvendte bredbåndsplatform i Danmark og benyttes til næsten halvdelen af de solgte bredbåndsabonnementer. TDC's kobbernet udgør således en essentiel produktionsressource for de selskaber, der ønsker et landsdækkende udbud af bredbåndstjenester på detailmarkedet."*

TDC bemærker hertil, at denne konklusion ikke fremstår som tilstrækkeligt faktuelt underbygget, særligt set i lyset af, at der i et fremadrettet perspektiv vil være en gros-adgang til salg af bredbåndsforbindelser på TDC's kabel-tv-platform.

En infrastruktur kan per definition kun være essentiel, hvis der ikke foreligger andre realistiske alternativer. Dette er ikke tilfældet, for så vidt angår en stor del af det danske marked.

- De faktiske forhold kan ikke bære at strække konklusionen længere end, at TDC's kobberinfrastruktur er en væsentlig ressource *for de selskaber, som ikke selv ønsker at foretage investeringer* i de til stadighed færre områder, hvor der ingen parallel infrastruktur er til stede.

Bredbåndsudbydernes forretningsmodeller

TDC bemærker endvidere, at reguleringens rolle for udbyderens valg af forretningsmodel er uomtalt.

Dette synes i et vist omfang misvisende, idet formålet med reguleringen på bredbåndsområdet jo angiveligt netop skulle være at påvirke udbyderne til at gå fra at leje sig ind i et eksisterende (kobber)net til at etablere en effektiv og mere permanent infrastrukturbaseret konkurrence.

Dette kan måske skyldes, at: *"An infant industry, if coddled, tends to remain an infant industry and never grows up or expands."*[12]

Eller, sagt på en anden måde, at et selskabs valg mellem at etablere egen infrastruktur eller basere bredbåndsudbud på TDC's infrastruktur, afhænger af, om det er billigere (herunder henset til risikoen) at leje sig ind på TDC's net frem for at investere i egen infrastruktur. Hvis priser og vilkår på det eksisterende net overreguleres, vil virksomhederne kun i meget begrænset omfang – eller slet ikke – gå fra at leje sig ind i nettet til at etablere en egen infrastruktur til skade for konkurrencestrukturen på markedet og i sidste ende forbrugerne.

Denne problemstilling er udtalt i Danmark, hvor de virksomheder, der lejer sig ind i nettet, bl.a. er store, delvist statsejede, multinationale koncerner med finansiel kapacitet til at foretage de fornødne investeringer.

2.4.1. Virtuel adgang – afsnit 1.6.2 i udkastet

TDC skal af hensyn til læsbarheden opfordre Erhvervsstyrelsen til at overveje navngivningen af forbindelser, der ikke produceres på fysisk infrastruktur.

Forbindelserne på side 37 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse benævnes som virtuel adgang, mens der findes "varianter af virtuel adgang (VULA)". TDC er enig i at der bør skelnes mellem VULA Contended og VULA Uncontended med hensyn til krav til specifikationer. Det skyldes, at VULA UC substituerer fysisk adgang i højere rad end VULA Contended. eBSA-produktet (som styrelsen også som VULA kalder virtuel) er samtidig et reelt adgangsprodukt på det hidtidige marked 5 og det kommende marked 3b. Styrelsen benævner da også dette eksplicit i den tidligere høring over markedsafgræsningen.

- TDC skal derfor opfordre styrelsen til at genoverveje navngivningen for at undgå misforståelser.

2.5. Metode til analyse af konkurrencen – afsnit 3.1 i udkastet

Det fremgår af side 70 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, at:

"Forud for analysen af engrosmarkedet for lokal netadgang har Erhvervsstyrelsen indhentet oplysninger fra branchen om selskabernes afsætning. Styrelsen har desuden anvendt offentligt tilgængelige data og tal fra Telestatistikken, Bredbåndskortlægningen og Tjekditnet.

---

[12] John James Cowperthwaite

Desuden har Erhvervsstyrelsen indsamlet kvalitative oplysninger om markedet. Styrelsen har via sin hjemmeside sendt en åben invitation til interesserede parter med henblik på, at disse har kunnet præsentere deres syn på markedet. Yderligere har styrelsen haft samtaler med en række repræsentative selskaber med henblik på at afdække, hvordan disse selskaber oplever konkurrencesituationen på markedet."

Det fremgår sammenfattende heraf, at Erhvervsstyrelsen har indhentet visse oplysninger om omsætning, samt har haft kvalitative drøftelser med virksomheder, som angives at være repræsentative.

TDC bemærker hertil, at en sådan fremgangsmåde muligvis kan være et rimeligt første skridt i en analyse med henblik på at danne sig et indledningsvist overblik til brug for den egentlige analyse.

TDC bemærker, at særligt når der analyseres helt nye markeder, som det er tilfældet i Erhvervsstyrelsens udkast til afgørelse, bør styrelsen foretage en mere dybdegående og faktumbåren undersøgelse.

Konsultationer med markedets aktører kan her være et første skridt for at undersøge udbydernes *holdninger*, mens en undersøgelse af kundernes præferencer kan give *faktum* vedrørende efterspørgselsforholdene på markedet – og i hvilken retning markedet bevæger sig.

- Det er TDC's opfattelse, at Erhvervsstyrelsen i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer bør gennemføre en analyse af efterspørgselsforholdene på markedet.
- En sådan undersøgelse kan eventuelt gennemføres som en "conjoint analyse"[13]

2.6. Next Generation Access Networks – afsnit 3.5 i udkastet

Den gældende Marked 4 afgørelse fra 2012 indeholder ikke en definition af NGA, men arbejder med NGA områder, der er afgrænset som følger, jf. pkt. 132:

> ..."*NGA områder, det vil sige i områder, hvor TDC har opgraderet eller opgraderer kobberaccessnettet. Ved opgradering af kobberaccessnettet forstås i denne sammenhæng, at TDC har etableret eller etablerer et fremskudt indkoblingspunkt med henblik på at kunne tilbyde højere hastigheder til de slutbrugere, der er tilsluttet indkoblingspunktet, set i forhold til de hastigheder, der kan tilbydes fra det hidtidige tilslutningspunkt mere centralt i nettet*"

[13] Undersøgelsen af kundernes reaktion på prisstigninger i en SSNIP-undersøgelse kan udformes som en conjoint analyse, hvor respondenten præsenteres for letforståelige alternativer frem for abstrakte situationer og procentsatser. Et eksempel: respondenten får præsenteret et konkret bredbåndsprodukt med hastighed X, og bliver så spurgt, hvis nu prisen stiger med Z kroner, ville du så skifte til andet konkret bredbåndsprodukt med hastighed Y. Spørges nok respondenter i nok kombinationer kan vigtigheden af pris og hastighed kortlægges, og følsomheden over for mindre men betydningsfulde, varige ændringer i begge belyses. En tilsvarende fremgangsmåde kan benyttes i relation til at undersøge andre forhold omkring efterspørgsel, f.eks. efterspørgslen efter pakkeløsninger i forhold til enkeltstående produkter.

NGA *'område'* er brugt som kriterium for at pålægge TDC at tilbyde VULA; det er imidlertid ikke klart i afgørelsen fra 2012, hvorvidt et NGA-*område* reelt indeholder NGA-*net*, som defineret i Kommissionens NGA-henstilling.[14]

Det er derfor positivt, at udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse tager udgangspunkt i definitionen af NGA-net i NGA-henstillingen 2010[15], i Retningslinjerne for statsstøtte 2013,[16] og i Henstillingen om ikke-diskrimination[17] . TDC bemærker, at det af sidstnævnte henstilling fremgår, at LTE indgår i begrebet 'NGA-net' – om end *'to a lesser extent'*.

Det følger af de ovennævnte henvisninger, at uanset at det i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, side 83, siges, at NGA ikke er defineret *'entydigt'*, så afgrænser Henstillingerne og Retningslinjerne ikke desto mindre samlet set NGA til at omfatte:

- Kabel-tv net net (Docsis 3.0 og højere),
- FTTH,
- FTTx (VDSL, mv.)

med hastighed på min. 30 Mb downstream[18], dvs. højere end basale bredbåndsforbindelser typisk i form af ADSL (max. 20Mb) eller coax Docsis 2.0.

LTE kan som nævnt i nogle tilfælde også inkluderes, hvilket har betydning, når det skal vurderes, om der er et indirekte konkurrencepres fra alternativ infrastruktur.

- TDC finder, at en klar afgræsning baseret på EU Henstillingerne er vigtig og bør fremgå af udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse.

Det skyldes dels, at NGA er brugt som kriterium for at pålægge TDC forpligtigelser, og dels fremadrettet at tilstedeværelse af NGA net kan være et kriterium for at nuancere forpligtigelser for at fremme investeringer.

- TDC finder derfor tillige (se tillige afsnittet om 'Regulatorisk værktøjskasse', nedenfor), at udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse

---

[14] Et fremskudt trin er ganske vist forbundet bagud med fiber og kan så siges at opfylde NGA Henstillingens krav om at optiske elementer indgår, men hvorvidt kunder under det fremskudte trin forsynes med hastigheder der som krævet i Henstillingen er højere end eksisterende kobbers max. 20Mb bredbånd er ikke givet.

[15] European Commission, Recommendation on Regulated Access to Next Generation Access Networks (NGA), (2010/572/EU).

[16] EU-retningslinjer for statsstøttereglernes anvendelse i forbindelse med hurtig etablering af bredbåndsnet (2013/C 25/01).

[17] COMMISSION RECOMMENDATION on consistent non-discrimination obligations and costing methodologies, 2013.

[18] Jf. også mht. 30Mb som NGA grænse: 'Der *kan ydes støtte til etablering af alle typer af højhastighedsnet (NGA-net). Infrastrukturen kan både være kablet og trådløse forbindelser Den støttede bredbåndsinfrastruktur skal som minimum kunne levere oplevede hastigheder på mindst 30 Mbit/s download og 5 Mbit/s upload eller mere'*.Erhvervsstyrelsen notat: *Bedre bredbåndsforbindelser på Bornholm 24. april 2014*

bør koble TDC's fokus på investeringer i NGA med muligheden i Henstillingen om ikke-diskrimination og omkostninger for at afløfte en direkte priskontrol af adgangen til NGA net.

Denne mulighed, som afhænger af en række nærmere forudsætninger, indgår i en forholdsvis kompleks sammenhæng med bl.a. ikke-diskriminations forpligtigelse eksempelvis i form af TRT, samt tilstedeværelse af alternativ infrastruktur eller et 'ankerprodukt'.

Denne sammenhæng behandles imidlertid i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse i afsnit 2.4.6 og indgår dermed i afsnit 2.4. om analyse af områder med særlige konkurrenceforhold.

- TDC skal derfor anmode om at der klart skelnes med hensyn til differentiering af forpligtigelser (herunder afløftning af priskontrol) i forhold til, om afløftningen finder sted på baggrund af:

  A. Geografisk afgrænsede områder, uanset om der er tale om NGA eller 'basic' bredbånd, hvor differentiering er begrundet i de givne geografisk afgrænsede konkurrenceforhold i det bestemte område jf. Markedshenstillingen.[19]
  B. NGA bredbåndsnet generelt, dvs. uanset geografisk afgræsning, baseret på de forudsætninger der er fremlagt i Henstillingen om ikke-diskrimination og omkostningskontrol.

- TDC skal videre opfordre til, at Erhvervsstyrelsen analyserer, om der er en sådan sammenhæng mellem tilstedeværelse af et reguleret ankerprodukt som TDC's 'basic' bredbåndskobber i forhold til et investeringskrævende NGA net, dvs. TDC's NGA net i form af FTTH og kabel-tv net, som begge ud fra Kommissionens Henstillinger mv. entydigt udgør et NGA-net.

For kabel-tv nettet gælder, at TDC investerer i opgradering til DOCSIS 3.1, og hvor der samtidig i kabel-tv net områder er et reguleret xDSL kobbernet tilstede, der vil fungere som 'anker' produkt. TDC skal med hensyn til den forudsætning for afløftning, der består i en form for EOI forpligtigelse, henvise til bemærkningerne i det følgende afsnit.

Små centraler

TDC bemærker, at det er muligt at øge dækningen med højhastighedsbredbånd for alle operatører, hvis små centraler vectoriseres. Det er dog en forudsætning for TDC's investering i en sådan udvidelse, at investeringen ikke udløser nye forpligtigelser.

---

[19] *'the existence of geographically differentiated constraints on a SMP operator who operates nationally, such as different levels of infrastructure competition in different parts of the territory, are more appropriately taken into account at the remedies stage by imposing a geographically differentiated set of obligations'* Explanatory Note . SWD(2014) 298, p. 14).

Det er endvidere hensigtsmæssigt at justere de gældende (varslings)forpligtelser i forhold til at øge muligheden for effektive investeringer i vectorisering.

Varslingsfristen for produktionskapacitet og for udpegning af både fremskudte punkter og små centraler bør samlet fastlægges til 6 måneder. Det har i praksis vist ikke at være realistisk at skulle binde højt specialiseret produktionskapacitet 24 måneder frem i lyset af meget dynamiske markedsforhold og øvrige krav til investeringer og produktionskapacitet.

Kravet om 24 måneders varsling har medført, at TDC har sat prognosen for vectorisering lavt, for at være sikker på at kunne overholde det varslede. Dette er uhensigtsmæssigt i forhold til både det reelle behov for udbygning og til disponering af ressourcer.

Ét samlet varsel på 6 måneder for at udpege vectoriserings punkter vil også fortsat imødekomme andre operatørers behov for planlægning på lige fod med TDC.

- TDC finder, at det vil være hensigtsmæssigt at justere på nuværende forpligtigelser med hensyn til varsling i lyset af erfaringerne fra den hidtidige vectoriserings proces.
- TDC finder, at investeringen i vectorisering ikke bør udløse nye forpligtelser

Frivillig aftale om vectoring
TDC bemærker endvidere, at der er positive erfaringer med den frivillige aftale, der er indgået mellem berørte operatører, om ibrugtagning af vectoring på nye fremskudte indkoblingspunkter/DSLAM'er og mulighed for kompensation i tilfælde af forsinkelse.

- TDC finder derfor, at vilkårene i de kommende forpligtigelser bør afspejle vilkårene i den frivillige aftale.

Regler om kompensation
TDC bemærker endelig, at de gældende regler bør justeres med hensyn til kompensation til operatører, der til stede på et punkt, der skal vectoriseres efter anmodning fra anden operatør. På nuværende tidspunkt pålægges TDC at betale kompensation til operatører, der er til stede med samhusning. Det er ikke rimeligt, at TDC skal afdække ulemper påført af tredjepart, og det vil, hvis små centraler inddrages, kunne blive et begrænsende problem i forhold til TDC's planlægning.

Klage fra en alternativ udbyder
Det fremgår af side 96 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, at: *"Et selskab har i foråret 2015 rejst en sag over for styrelsen, [...] Ifølge selskabet har leveringstiderne fx været de samme, uanset om det har været nødvendigt for TDC at udføre gravearbejde i forbindelse med leveringen af fiberforbindelserne eller ej."*

TDC bemærker hertil, at det ikke er de faktiske leveringstider, men de maksimale leveringstider, som TDC i sit standardtilbud tilbød, der ikke var differentierede efter, om der skulle graves eller ej.

2.6.1. Fibernet – afsnit 3.5.1 i udkastet

Det fremgår af side 93 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, at prisen for stikledning udenfor DONG udgør 6.500 kr., mens prisen indenfor DONG udgør 11.700 kr.

TDC finder umiddelbart dette kontraintuitivt, idet omkostningerne i DONG-området er modelleret lavere i styrelsens LRAIC-model.

- TDC opfordrer Erhvervsstyrelsen til at genbesøge beskrivelsen af prisniveauerne.

Det fremgår endvidere af 157 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, at Erhvervsstyrelsen har angivet fiberpriser indenfor og udenfor DONG.

TDC kan ikke umiddelbart genkende priserne for 2015, hvor priserne i flg. LRAIC-prisafgørelsen skulle være 1.206 kr./år i resten af landet og 958 kr./år i DONG.

- TDC opfordrer Erhvervsstyrelsen til at genbesøge beskrivelsen af prisniveauerne.

2.6.2. Kabel-tv-net – afsnit 3.5.2 i udkastet

Det fremgår af side 103 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, at Erhvervsstyrelsen tæt vil følge den konkurrencemæssige effekt af muligheden for de alternative selskaber at få engrosadgang til TDC's kabel-tv net.

TDC bemærker i den forbindelse, at det ville have været naturligt at inddrage de forventede konkurrencemæssige effekter af denne engrosadgang i den samlede analyse af konkurrencesituationen.

TDC bemærker, at en sådan helhedsvurdering ville omfatte en stillingtagen til behovet for forpligtelser i relation til ikke blot konkurrencevilkårene på én given platform, men i et helhedsperspektiv. Sammenfattende bør en pålæggelse af i hvert fald nye forpligtelser afvente en vurdering af effekten af den seneste markedsåbning.

- Det er TDC's opfattelse, at den forventede effekt af engrosadgangen til TDC's kabel-tv net bør inddrages i vurderingen af behovet for at pålægge TDC forpligtelser, og
- behovet for at pålægge TDC nye forpligtelser bør afvente en evaluering af effekten af engrosadgangen.

2.6.3. Kobbernet – afsnit 3.5.3 i udkastet

Det fremgår af side 108 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, at:

"Forud for Erhvervsstyrelsens prisafgørelse vedrørende pair bonding havde styrelsen en dialog med branchen om principperne for prissætningen. Principperne er således baseret på ønsker fra branchen og i overensstemmelse med ønskerne fra de alternative teleselskaber. [...]

"Selskaberne er således interesserede i produktet, men angiver samtidig, at den nuværende prissætning er en barriere for anvendelse af produktet – til trods for at prissætningen er udformet i overensstemmelse med ønskerne fra de samme selskaber."

TDC bemærker hertil, at dette udkomme illustrerer, hvorfor forpligtelser bør udformes på baggrund af en objektiv tilgang og ved brug af faglige kriterier med henblik på at løse et reelt og konstaterbart strukturelt betinget konkurrenceproblem, frem for efter en subjektiv tilgang, hvor myndigheden i en medieret løsning tager udgangspunkt i, hvad de alternative leverandører angiver godt at kunne tænke sig.

2.6.4. Vectoring – afsnit 3.5.3.2.3 i udkastet

Det fremgår af side 109 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, at: *"Efter det af TDC oplyste, ligger de fremskudte indkoblingspunkter, som de alternative teleselskaber har ønsket opgraderet med vectoring, primært i områder, hvor TDC også har kabel-tv-net – dvs. overlappende infrastruktur. Det giver ifølge de alternative teleselskaber mulighed for at konkurrere med TDC netop om selskabets kabel-tv-kunder. Omvendt ligger de fremskudte indkoblingspunkter, som TDC har ønsket at opgradere med vectoring, fortrinsvis i områder, hvor TDC ikke har kabel-tv-net."*

TDC er ikke enig i den ovenstående fremstilling. TDC kan konstatere, at medens TDC fortrinsvist har ønsket at opgradere med vectoring i områder, hvor slutkunderne ikke kan opnå de høje båndbredder ved brug af alternativ infrastruktur, har alternative udbydere også udvalgt områder, der fuldt ud eller tilnærmelsesvist dækkes med kabel TV net. Forholdet er mere korrekt dækket af teksten på side 115.

- TDC foreslår, at teksten på side 115 danner baggrund for beskrivelsen i udkastet.

2.6.5. VULA – afsnit 3.5.3.4

Det fremgår sammenfattende af udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, at Erhvervsstyrelsen i dette afsnit anfører en række forskelle mellem VULA-produktet og BSA-produktet.

TDC bemærker supplerende til denne fremstilling, at det i forhold til adgangen til DSL gælder, at DSL kan anvendes både til VULA og til BSA linjer – og der er derfor

ikke på dette punkt forskel mellem produkterne. TDC bemærker endvidere, at samme Ethernet port kan anvendes til både BSA og VULA, og der er derfor heller ikke på dette punkt nogen forskel mellem produkterne.

2.7. Vilkår for netadgang – afsnit 3.7. i udkastet

Udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a og 3b fokuserer som opfølgning på gennemgang af tilsynssager i afsnit vedrørende. 'Regulatorisk Værktøjskasse' på især ikke-diskrimination og EoI/EoO baseret på Kommissionens Henstilling C(2013) 5761 (herefter benævnt 'Henstillingen' i følgende afsnit).

TDC har sammenfattende to bemærkninger:

Fortolkning af Henstillingen med hensyn til brug af EoI/EoO

Det fremgår af Udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, side 146, at:

"Denne EoI-vurdering vil efter Erhvervsstyrelsens opfattelse principielt set ikke være afgrænset på forhånd til alene at omfatte NGA-net eller -produkter, herunder alene FttH-baserede NGA-net, som anført af TDC i forbindelse med styrelsens høring over Markedsafgrænsningen"

TDC bemærker hertil, at udkastet dermed ikke tager højde for (TDC's tidligere henvisning til), hvornår det ifølge Henstillingen er proportionalt at pålægge EoI. Det er endvidere ikke klart, hvad afvisning af Henstillingens fremgangsmåde er baseret på.

Henstillingen skelner eksplicit mellem en situation, hvor der er tale om adgang til NGA-net forstået som nyetablerede net, der er baseret på nye bagvedliggende provisoneringssystemer, der kan tilbyde EoI 'by design', og hvor det følgelig kan være proportionalt at pålægge en EoI forpligtigelse, og:

"Conversely, requiring the SMP operator to provide NGA wholesale inputs, which in many cases are provided over new systems, on an EoI basis is likely to create sufficient net benefits, and thus be proportionate, given the comparatively lower incremental compliance costs to ensure newly built systems are EoI-compliant. Before supplying new inputs to its downstream divisions, the SMP operator should be able to build in EoI at the design stage for new products at a proportionate cost."

Henholdsvis en situation hvor der er tale om adgang til Current Generation Networks (CGN) net, men dermed også til NGA net (jf. bemærkninger til afsnit om NGA) i form af opgraderet kobber eller coax, der er baseret på 'legacy' provisioneringssystemer:

"In this respect, requiring the SMP operator to provide legacy copper-based wholesale inputs over existing systems on an EoI basis is less likely to create sufficient net benefits to pass a proportionality test due to the higher costs of redesigning

existing provisioning and operational support systems to make them EoI compliant."

TDC bemærker, at EoI isoleret og teoretisk set ville give en mere ensartet adgang for alle, hvis der ses bort fra omkostninger, ineffektiv ressourceallokering og kompabilitetsproblemer for operatører, der har tilpasset egne systemer til at interagere med nuværende TDC systemer.

Men selvom der i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a og 3b henvises til proportionalitetshensyn, vil det kunne føre til uhensigtsmæssige beslutninger, hvis en klar afgræsning af EoI, som anvist i Henstillingen, ikke danner udgangspunkt for brug af EoI.

Det kan noteres, at denne proportionalitetsbaserede afgrænsning af EoI proportionalitet til 'NGA' forstået som nye net/nye systemer, er essensen af den ikke-diskriminations forpligtigelse om EoI, som svenske PTS har fastlagt i Markedsafgørelse på Marked 3a:

"Det är därför angeläget att uppnå en högre grad av likabehandling, vilket kan ske genom att ålägga TeliaSonera ett strikt krav på icke-diskriminering genom principen om EoI....PTS bedömer på ovanstående grunder att principen om EoI är en lämplig utgångspunkt för utformningen av regleringen om tillträde till fiberbaserad infrastruktur Att tillhandahålla tillträde enligt principen om EoI är en ingripande skyldighet för TeliaSonera, eftersom företaget sannolikt behöver genomföra relativt omfattande anpassningar av framförallt system och processer...För att EoI ska vara en proportionerlig skyldighet måste nyttan av åtgärden överväga kostnaderna för densamma...De fiberbaserade grossistprodukterna är fortfarande relativt nya och för vissa produkter saknas systemstöd. Kostnaderna för TeliaSonera att anpassa system och processer till EoI är sannolikt högre för befintliga produkter med befintliga system jämfört med nya produkter som inte omfattas av något befintligt systemstöd. TeliaSoneras kopparbaserade tillträdestjänster har tillhandahållits under lång tid och befintliga system och processer utvecklades till stor del ursprungligen för att kunna tillhandahålla fast telefoni. Det skulle sannolikt bli kostsamt för TeliaSonera att förändra dessa för att uppfylla principen om EoI. Dessutom medför substitutionen från kopparbaserade produkter till fiberbaserade produkter att en förstärkt icke-diskrimineringsskyldighet för kopparbaserade tillträdesprodukter på något längre sikt skulle få en begränsad nytta.
PTS gör därför bedömningen att införandet av en striktare form av icke-diskriminering enligt principen om EoI endast medför sådana fördelar att det kan anses proportionerligt i förhållande till kostnaderna när det gäller tillträde till fiberbaserad nätinfrastruktur och därtill hörande tjänster (p.184-5)[20]

Det fremgår heraf, at PTS har vurderet, at EoI er relevant for nye fiber access net, herunder ikke mindst FTTH til én-families huse, hvor Telia ikke anvender eksisterende provisioneringssystemer.

---

[20] PTS: Beslut Marknad 3a, 19.02.15

31

Tilsvarende har norske NKOM (tidligere PT) analyseret behovet for EoI i en Marked 4 afgørelse af 2013, hvor Henstillingen tillige ligger til grund. NKOM's tilgang er mindre teoretisk baseret end PTS, men ser konkret på, hvordan det egentlige formål med ikke-diskriminations forpligtelsen bedst opnås. Resultatet af NKOM's vurdering er, at en EoI forpligtigelse på Telenor, reelt ikke er hverken er påkrævet eller formålstjenlig – heller ikke for nye NGA net.

Det fremgår således af NKOM's afgørelse, pkt. 297-299, at:

PT har vurdert om Telenor skal pålegges krav om EoI for kobberbasert og/eller fiberbasert LLUB. Kommisjonen har i sin anbefaling pekt på at EoI er den sikreste måten å oppnå effektiv ikke-diskriminering og mener at det kan gi positive effekter dersom EoI pålegges, særlig i forbindelse med tilgang til NGA-nett. ***PT er imidlertid av den oppfatning at ikke-diskrimineringsforpliktelsen som har vært gjeldende i Norge frem til nå, er tilstrekkelig til å sikre effektiv ikke-diskriminerende tilgang til Telenors grossistprodukter.***
Telenor har i mange år tilbudt sine grossistprodukter ***gjennom en portal som har blitt gradvis videreutviklet ettersom grossistproduktene har endret seg. Denne portalen dekker ikkebare grossistprodukter for marked 4 og 5, men også de fleste andre grossistprodukter Telenor tilbyr. PT finner det ikke naturlig å pålegge Telenor å utvikle en egen leveransekjede og støttesystem for NGA-tilgang ut fra et krav om EoI.***
Videre er det dessuten etter PTs oppfatning slik at Telenors grossisttilbud allerede har elementer av EoI i seg. ***For eksempel er det slik at mange av produktene Telenor tilbyr eksterne grossistkunder, herunder produkter i marked 4 og 5, har nøyaktig samme funksjonalitet som produktene Telenor leverer til egen sluttbrukervirksomhet, selv om grensesnittet for bestilling, levering og operasjonell støtte ikke nødvendigvis er helt likt.*** *Videre er Telenor pålagt å rapportere nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer), og rapporteringen hittil tyder ikke på at Telenor diskriminerer mellom eksterne kunder og egen sluttbrukervirksomhet når det gjelder for eksempel leveringstider og leveringspresisjon*[21]. [Egen fremhævning]

- TDC bemærker, at de observationer og den konklusion NKOM har gjort, tillige synes at have gyldighed i en dansk sammenhæng.

TDC bemærker endelig, at det fremgår af udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a og 3b, at Erhvervsstyrelsen tilsyneladende misforstår Henstillingens sammenkobling mellem afløftning af prisregulering af NGA produkter og en ikke-diskriminationsforpligtigelse i form af EoI eller en TRT.

Misforståelsen synes at bero på, at en mulig afløftning af direkte priskontrol i udkastet kun optræder i forbindelse med differentiering af regulatoriske forpligtigelser som følge af TDC's geografisk ikke har en SMP-stilling, jf. afsnit 2.4.6 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a.

En sådan geografisk differentiering af forpligtigelser, herunder priskontrol, indgår imidlertid allerede i Henstillingen om relevante markeder senest i 2014. Det fremgår således af side 14 i Henstillingen, at:

---

[21] NKOM: Vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksessnett (marked 4) 20. januar 2014

"In a situation where NRAs could not clearly identify substantially and objectively different conditions stable over time in order to define wholesale sub-national markets, the existence of geographically differentiated constraints on a SMP operator who operates nationally, such as different levels of infrastructure competition in different parts of the territory, are more appropriately taken into account at the remedies stage by imposing a geographically differentiated set of obligations."[22]

Det fremgår heraf, at den geografisk baserede differentiering af regulatoriske virkemidler ikke skal henføres til Henstillingen om ikke-diskrimination. Det følger endvidere heraf, at en geografisk differentiering kan finde anvendelse, uanset om det er et NGA eller et 'basic'/'current generation network' (CGN).

Det følger således sammenfattende, at en afløftning af priskontrol (hvad enten det vedrører CGN eller NGA i geografisk afgrænsede områder), ikke er relateret til muligheden i Henstillingen om ikke-diskrimination for en generel afløftning af priskontrol af NGA access produkter.

Denne afløftning er ikke baseret på geografisk relaterede betragtninger, men er derimod baseret på en række forudsætninger såsom tilstedeværelse af kobber ankerprodukter og/eller alternativ infrastruktur tilstede samt at ikke-diskrimination er sikret i form af eksempelvis TRT eller EoI på relevante trin af leveringskæden. Som nævnt vil EoI primært være proportionalt, såfremt der er tale om et nyt NGA-net.

- TDC skal opfordre til, at fremstillingen revideres på dette punkt, således at det fremgår, at den geografisk baserede differentiering af regulatoriske virkemidler <u>ikke</u> skal henføres til Henstillingen om ikke-diskrimination.
- TDC skal endvidere opfordre til, at teksten revideres således, at det fremgår, at en geografisk differentiering kan finde anvendelse, uanset om det er et NGA eller et 'basic'/'current generation network' (CGN).

Proportional anvendelse af forpligtigelser om ikke-diskrimination i forhold til mål
TDC bemærker, at vurderingen af ikke-diskriminationsforpligtigelsen bør tage udgangspunkt i formålet med forpligtigelsen, dvs. at sikre at alternative operatører har en effektiv adgang til på lige fod med TDC til at kunne udbyde tjenester baseret på de en gros access produkter, som TDC er pålagt at levere.

Denne lige adgang til at få samme vilkår er det altoverskyggende spørgsmål i forhold til realiseringen af ikke-diskriminationsforpligtigelsen, jf. bl.a. gennemgangen af leveranceproblemer i afsnit 3.1.7 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a.

Generelt indikerer det store fokus på leveranceproblemer, at førsteprioriteten for alternative operatører er at få sikret EoO herunder lige adgang til informationer.

---

[22] SWD(2014) 298

Det er i den forbindelse TDC's opfattelse, at en uproblematisk adgang til et ensartet interface, som operatørerne har tilpasset sig, er vigtigere, end om interfacet er netop det samme interface TDC har adgang til, jf. i samme retning udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, side 95:

"Andre selskaber har i forbindelse med Erhvervsstyrelsens interviewrunde peget på, at ikke alle TDC's processer i forbindelse med at aftage fiber som engrosprodukt er automatiseret... Endvidere er der ifølge disse selskaber imidlertid også udfordringer forbundet med selskabernes egne systemer. Flere selskaber har oplyst, at deres egne systemer ikke er kompatible med TDC's systemer."

TDC betjener sig som tidligere nævnt af komplicerede systemer, og der har været visse stabilitetsproblemer. Disse problemer har dog ikke har været til fordel for TDC jf. den følgende illustration:

[redacted]

Samtidig har en løbende dialog i VULA Videreudviklingsgruppe ført til, at ønsket om adgang til data er blevet imødekommet, således at målet med ikke-diskriminationsforpligtigelsen er nået, jf. i denne retning udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, side 111:

"TDC har også på dette punkt efterfølgende og i flere tempi stillet stadig flere typer af oplysninger til rådighed for de alternative teleselskaber. TDC har i den forbindelse også stillet oplysninger til rådighed, som ikke er omfattet af forpligtelsen i vectoringafgørelsen. Også for så vidt angår sidstnævnte oplysninger, er der tale om oplysninger af væsentlig betydning for de alternative teleselskabers mulighed for at kunne konkurrere på lige vilkår med TDC. Det gælder fx en lang række op-

lysninger, som stilles til rådighed i en offline-version, som gør det væsentligt nemmere for de alternative teleselskaber at foretage søgninger i adresseoplysninger med henblik på at vurdere forretningspotentialet i hele geografiske områder, hvor selskaberne før var nødsaget til at bede om enkeltopslag i online systemer med – til tider – lange svartider".

TDC bemærker hertil, at tilvejebringelse af værktøjer, der yderligere sikrer en sådan adgang, ikke altid i praksis har vist at blive anvendt, uanset de lige vilkår med TDC. Dette fremgår da også af udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a, side 112:

"De selskaber, der aftager flest VULA-forbindelser har i tillæg hertil oplyst, at de ikke i nævneværdigt omfang udnytter de muligheder for fx overvågning, fejlretning og hastighedsændring, der er i VULA-produktet."

Sammenfattende vil TDC derfor foreslå følgende spor baseret på Kommissionens Henstilling i forhold til forpligtelsen til ikke-diskrimination:

- At der fastlægges KPI og SLA med ledsagende SLG i forhold til definerede og dokumenterede behov fra alternative operatører
- At der fastlægges KPI'er ledsaget af SLG for tilgængelighed af TDC's provisionerings-systemer
- At der baseret på indhentede erfaringer fra forløbet med introduktion af henholdsvis VULA og vectoring fremadrettet udformes en Technical Replicability Test (TRT), hvor fokus er på etablering ud fra gældende varslingsperioder af testforløb. Denne TRT vil sikre, at alternative operatører problemfrit kan idriftsætte produkter uden problemer samtidig med TDC

2.8. Udbetaling af kompensation – afsnit 3.7.1.1 i udkastet

TDC bemærker, at Erhvervsstyrelsen som formål med at indsætte regler om kompensation har angivet to delmål, der tilsyneladende fremstår som ligeværdige:

Reglerne om kompensation skal for det første sikre, at TDC lever op til selskabets netadgangsaftaler. Reglerne skal for det andet sikre, at konkurrerende selskaber kan sælge deres bredbåndsprodukter til slutkunder på lige fod med TDC.
TDC bemærker, at disse mål ikke bør være ligestillede. Det skyldes, at det forhold, at TDC lever op til sine aftaler, skal ses om et middel til at sikre, at de konkurrerende selskaber kan sælge deres bredbåndsprodukter på lige fod med TDC.

Det er korrekt, at kompensationsordningen ikke anvendes i almindelighed af engroskunderne. Dette er imidlertid ikke et problem, for så vidt det ikke sætter en konkurrerende udbyder tilbage i forhold til TDC i konkurrencen om bredbåndskunder.

Det noteres, at alternative udbydere i de høringer, som Erhvervsstyrelsen har gennemført ikke peger på, at de bliver diskrimineret i forhold til TDC's detailudbud. Høringen giver derfor ikke grundlag for at stramme reglerne om kompensation,

hverken hvad angår kompensationsbeløbene eller hvad angår vilkårene for deres udbetaling.

- TDC skal derfor opfordre til, at reglerne om kompensation i teksten beskrives som havende til (hoved)formål at sikre den lige konkurrence mellem udbyderne, og
- at det bør fremgå af teksten, at høringen ikke har givet grundlag for at stramme reguleringen på dette punkt.

2.9. Prisudvikling – afsnit 3.8 i udkastet

TDC har ved brev af 8. september 2014 fremsendt bemærkninger til rapporterne udarbejdet af Copenhagen Economics. Det fremgår sammenfattende heraf, at TDC mener, at de to rapporter fra Copenhagen Economics samt rapporten fra WIK om REO-omkostninger er så mangelfulde (på det faktuelle plan), at de ikke er egnede til at danne baggrund for Erhvervsstyrelsens kommende afgørelser.

TDC har uddybet disse forhold på et møde med Erhvervsstyrelsen den 10. september 2014.

TDC kan konstatere, at Erhvervsstyrelsen ikke har forholdt sig til TDC's kritikpunkter, herunder ikke har forholdt sig til de manglende og/eller forkerte oplysninger i rapporterne. TDC skal i det hele henvise til TDC's brev af 8. september 2014.

Erhvervsstyrelsens proces i denne sag er kendetegnet ved, at konklusionerne fremstår som givet på forhånd.

Erhvervsstyrelsen har først konstrueret en beregningsmodel og indhentet data til at gennemføre de konkrete beregninger, og har herefter foretaget en såkaldt undersøgelse af, hvorvidt modellen og beregningerne nu også er korrekte og nødvendige. Denne undersøgelse har imidlertid ikke omfattet den nødvendige undersøgelse af efterspørgslen på markedet. Erhvervsstyrelsen har i processen endvidere end ikke forholdt sig til TDC's anbringender af faktisk, markedsmæssig, økonomisk og retlig karakter.

Når modellen konstrueres og data indhentes til de konkrete beregninger, <u>før</u> en undersøgelse af markedet/efterspørgselsforholdene foretages, så fremstår konklusionerne som givet på forhånd.

Processen giver således det indtryk, at Erhvervsstyrelsen på forhånd har konkluderet, *at* der er et behov for regulering, og *at* reguleringen skal tage form af en prisklemmemodel baseret på et forsimplet og hypotetisk set-up, hvor aktørerne konkurrerer på ganske få pakker. Herefter er styrelsen nu ved at foretage en "undersøgelse", som skal legitimere det på forhånd givne resultat.

Dette indtryk forstærkes af, at Erhvervsstyrelsen tilsyneladende ikke har forholdt sig til TDC's tidligere høringssvar i sagen.

2.9.1. Konkurrencemarginmodellen – afsnit 3.8.3 i udkastet

Erhvervsstyrelsen har til brug for prisklemmetilsynet udarbejdet en konkurrencemarginmodel til belysning af konkurrencemarginerne på bredbåndsmarkederne. Konkurrencemarginmodellen estimerer omkostninger og indtægter for et fiktivt, rimeligt effektivt (REO) selskab, som er etableret via kobberplatformen på det danske bredbåndsmarked.

Erhvervsstyrelsen oplyser, at formålet med konkurrencemarginmodellen er at give Erhvervsstyrelsen et overblik over indtjeningsmulighederne på bredbåndsmarkederne med henblik på at målrette reguleringen til særlige markedsudfordringer. Erhvervsstyrelsen anvender således konkurrencemarginmodellen til at understøtte de afgørelser, der træffes på baggrund af Erhvervsstyrelsens markedsundersøgelser.

Det er derfor essentielt, at de input, der indgår i konkurrencemarginmodellen, afspejler markedet og netværket korrekt. Hvis der f.eks. anvendes ikke-aktuelle data, vil resultater fra screeningsværktøjet være af højst begrænset værdi.

TDC har ved brev af den 20. april samt den 24. april 2015 fremsendt bemærkninger til konkurrencemarginmodellen. Bemærkningerne omfatter bl.a. input til korrektion af beregningsmodulet for REO's netværksomkostninger, detail og content omkostningerne samt påpegning af en række formelfejl. Dernæst omfatter bemærkningerne en række kritiske synspunkter i relation til den af Erhvervsstyrelsen anvendte proces og metode for undersøgelse af markedsforholdende på TV og bredbåndsområdet.

TDC's kritik har på væsentlige punkter ikke ført til de ønskede ændringer i modellen. Modellen bygger således fortsat på et grundlag, der efter TDC's mening ikke kan underbygges af de reelle forhold på markedet.

- TDC skal opfordre til, at resultatet af screeningen i konkurrencemarginmodellen baseres på så nye oplysninger som muligt.

I særdeleshed finder TDC følgende forhold problematiske:

Inddragelse af coax produkter:

Coax produkterne kan ikke meningsfuldt testes i en model, der er baseret på kobberproduktion, således som Erhvervsstyrelsen har lagt op til.

TDC har f.eks. lanceret 300Mbit produkter på coax, og har generelt en højere geografisk dækning på de høje hastigheder indenfor TDCs coax-område. Der er efter TDCs mening en betydelig risiko for, at Erhvervsstyrelsen forhindrer TDC i at give kunderne højere hastigheder på bredbånd, hvis styrelsen fastholder en regulering, hvor coax-produkter skal prissættes efter omkostningsniveauerne fra en lille operatør på kobberplatformen.

Valg af TV pakker er forenklet og ikke retvisende for situationen i markedet:

Konkurrencemarginmodellen er, for det første, baseret på et forsimplet billede af markedet, hvor en operatør udbyder 4 låste pakker. Det er ikke er muligt at foretage et retvisende match mellem Erhvervsstyrelsens 4 prædefinerede, låste TV-pakker og de pakker, der findes i markedet. Modellen risikerer derfor både at blåstemple pakker, som reelt kan udgøre et problem – og kan omvendt vise problemer, uden at de reelt er til stede.

TDC finder det TDC endvidere problematisk, at konkurrencemarginmodellen ikke indeholder en mere nuanceret tilgang til markedssituationen på TV markedet herunder tilstedeværelsen af mere fleksible produkter samt egentlige fritvalgsprodukter. TDC finder dette problematisk, uanset om konkurrencemarginmodellen anvendes som et screeningsværktøj eller som ramme for et prisklemmeværktøj. Som screeningsværktøj vil modellen ikke kunne sige noget om den reelle markedssituation, og som ramme for et prisklemmeværktøj kan modellen være medvirkende til at forhindre, at TDC kan følge markedets udvikling og tilbyde mere individualiserede produkter. Ethvert produkt vil skulle testes op mod den dyre og ufleksible pakkestruktur. Såfremt TV skal reguleres via prisklemmeværktøjet, så vil et TDC fritvalgsprodukt, med den nuværende struktur i konkurrencemarginmodellen, skulle testes op mod en af de 4 fastlåste TV pakker. Prisen for et fritvalgsprodukt vil formentlig ikke kunne dække omkostningerne for de fastlåste pakker hvorved modellen vil vise en prisklemme – uanset, at dette faktisk ikke er tilfældet.

For det tredje tager modellen ikke højde for den bevægelse, der er i markedet fra en fast pakkestruktur til et marked, hvor bl.a. streaming og andre OTT-tjenester fylder mere og mere i udbuddet. Eksempelvis er omsætning fra streaming, salg og leje af film og web-tv er ikke inkluderet i modellen.

Modellen giver således et urealistisk billede af forholdet mellem omkostninger og omsætning. Dette understreges endvidere af, at modellen bygger på omkostninger, som styrelsen selv har anerkendt ikke længere er retvisende i forhold til det nuværende TV-udbud.

Tillægsprodukter bør indgå med en langt større vægt:
TDC har tidligere anført, at tillægsprodukter bidrager væsentligt til rentabiliteten på TV markedet. Her kan nævnes tillægsprodukter så som [redacted]

Erhvervsstyrelsen har i arket "parametres" indlagt et VoD forbrug på 0,01 Mbps pr. kunde, hvilket i arket "Demand", celle I101-I102 er omregnet til ca. 50 GB pr. kunde pr. år. Dette VoD forbrug genererer omkostninger til eget/lejet netværk samt wholesale omkostninger til unicast. I "Reseller" mode udgør wholesaleomkostningerne eksempelvis 40 kr. pr. kunde pr. år

Der er <u>ikke</u> tilsvarende lagt særskilt VoD omsætning ind i modellen.

TDCs opgørelser for 2015 viser, at kunderne i gennemsnit betaler [redacted] kr. ekskl. moms pr. film og de tilhørende programafgifter er på [redacted] kr. ekskl. moms pr. film. Det giver et overskud pr. film på [redacted] kr. ekskl. moms. Hvis film gennemsnitligt er

komprimeret til 1 GB pr. stk., vil det p.t. indlagte forbrug på 50 GB pr. kundeår svare til, at modellen mangler VoD nettoindtægter på [redacted] Der er med andre ord tale om et væsentligt beløb, som p.t. ikke er medtaget i modellen.

I brev af 26. juni 2015 fra TDC til Erhvervsstyrelsen fremgik endvidere nedenstående tabel[23] indeholdende priser, omkostninger og penetration for væsentlige TV tillægsprodukter udover ovenfor omtalte VoD.

[redacted]

Ved en penetration svarende til marts 2015 niveau, så vil omsætningen for de ovenfor viste tillægsprodukter eksklusive [redacted] være [redacted] kr. per måned ekskl. moms. De tilsvarende omkostninger vil være [redacted] kr. per måned ekskl. moms svarende til et samlet bidrag til rentabiliteten på [redacted] kr. per måned. Dertil kommer, som anført ovenfor, et bidrag for VoD.

Der er således samlet set tale om et meget væsentligt bidrag til rentabiliteten. Værdien er et gennemsnit på tværs af TV pakker.

Omsætning vedrørende [redacted] og [redacted] bidrager endelig også positivt til rentabiliteten på markedet.

Erhvervsstyrelsen har, i den seneste version af Konkurrencemarginmodellen, indarbejdet et generelt bidrag til omsætningen på [redacted] kr. pr. måned ecxl. moms for tillægsprodukter.

TDC finder, at dette beløb ikke afspejler det korrekte niveau for det bidrag, som [redacted] og [redacted] samt [redacted] genererer på markedet, jf. i det ovenstående.

Prissætningen i Konkurrencemarginmodellen er baseret op cherry - picking:
TDC forstår, at YouSee's prissætning anvendes som grundlag for konkurrencemarginmodellens priser. TDC forstår endvidere, at konkurrencemarginmodellens unopriser er baseret på YouSee Bredbånd, og flatrate tillægsabonnementet er baseret på et TDC Bredbånd voip tillægsprodukt (fri tale til danske fastnet og mobil numre).

[23] Tillægsproduktet Plus er taget ud tabellen idet TDC kunder pr. februar 2015 har Plusfunktionaliteten inkluderet i abonnementet.

Denne tilgang giver efter TDC's mening anledning til tre væsentlige problemer, som Erhvervsstyrelsen har undladt at forholde sig til:

1) VoIP tillægsproduktet kan kun købes af kunder med et TDC Bredbånd grundabonnement. Og endda kun af salgsaktive TDC Bredbånd grundabonnementer. Det er således slet ikke muligt for en slutkunde at købe den kombination af grundprodukt og tillægsprodukt, som modellen forudsætter. Eftersom modellen anvender den lavest mulige abonnementspris for bredbånd uno kombineret med den lavest mulige pris for VoIP flatrate, så finder TDC at der er tale om klassisk cherry-picking. Bemærk endvidere at, YouSee VoIP koster 199 kr. per måned incl. moms for flatrate mod fastnet og mobil.

2) YouSee Bredbånd er ikke et bredbånd uno-produkt. Det er kun muligt at købe bredbånd fra YouSee, hvis man samtidig aftager en tv-pakke. En duo prissætning baseret på YouSee Bredbånd plus et VoIP tillæg er således ikke i overensstemmelse med, hvad der rent faktisk tilbydes på bredbåndsmarkedet. Dette gælder uanset, om VoIP tillægget er baseret på TDC brandets priser for flatrate voip eller på YouSee's egne priser for flatrate VoIP.

3) YouSee's tv-produkter udbydes via coax-løsninger, og disse er kun er tilgængelige i "coax-land". De anvendte priser i konkurrencemarginmodellen udtrykker således ikke et nationalt gældende prisniveau.

REO modelleringen skal afspejle "Cost efficiency in the sector":
Det står ikke klart for TDC, hvorledes Erhvervsstyrelsens langsigtede mål med prisklemmereguleringen korresponderer med den tilgang, som anlægges ved identificering af de konkrete detailomkostninger. I "Consultation Respons Note related to the draft report on "Specification of retail cost for a Reasonably Efficient Operator"", side 7, skriver Erhvervsstyrelsen/WIK:

"In general the retail costs level could be quite different between an established incumbent and a REO. <u>On the short term, we agree that using the REO approach implies higher costs</u>. However, this is done for the benefit of long term competition, which is believed to ensure cost efficiency in the sector. We believe that the proposed levels strike an appropriate balance between the two objectives." [Egen understregning]

I TDC's forståelse skal REO-modelleringen netop være en modellering som afspejler "cost efficiency in the sector". Det er derfor TDC's opfattelse, at lige såvel som at den anvendte kundemængde afspejler REO's størrelse på længere sigt, skal REO's detailomkostninger også være "long term" omkostninger. Disse long term omkostninger er ligeledes modelleret for REO's netværk, hvor de relativt højere netomkostninger ikke afspejler en opbygningsfase, men alene en dårligere udnyttelse af nettet som følge af en lavere kundemængde på langt sigt. Detailomkostninger bør derfor ikke indeholde diverse opstartsomkostninger i etableringsfasen.

Hvis ikke denne fortolkning af anvendelsen af modellen er korrekt, så ville det indebære, at der nu anvendes en model med høje omkostninger, som vil presse væsentlige prisstigninger igennem på markedet.

I "Consultation Respons Note related to the draft report on "Specification of retail cost for a Reasonably Efficient Operator"", side 6, skriver Erhvervsstyrelsen/WIK:

"In respect to the retail category "Marketing contributions", TDC's figures are analyzed as described in the report and the findings are that this particular unit costs is influenced strongly by the marketing costs itself but also the sales volume. A REO has in general disadvantages at exactly these two aspects: it needs to use a high marketing budget to gain a market presence for itself against the established incumbent and secondly it has much lower sales volumes over which it can spread these marketing costs. For these reasons, the higher Telia level has been used." [Egen understregning]

TDC finder ikke, at argumentet om højere marketingsomkostninger kan anvendes i Erhvervsstyrelsen modellering, som beregner et-årsomkostninger i en LRAIC-tilgang (hvor f.eks. kundemængde antages etableret 'over night'). Med denne tilgang skal marketingsomkostningerne ikke afspejle en etableringsfase, men alene afspejle de løbende udgifter, der er ved at vedligeholde brands og kundebase.

I tabel 3, i arket "Retail Costs" anføres en mark-up på 15 pct. for "Non-single customer specific costs (excl. VAT)". TDC finder det fortsat problematisk og uden kobling til virkeligheden, at ikke-kunde specifikke omkostninger er fastsat som en mark-up på *omsætningen* på et givet produkt-bundle. Det står ikke klart, på hvilken omsætning denne mark up er udledt. Anvendelsen af en omsætningsbaseret mark-up har eksempelvis som implikation, at en højere download-hastighed på bredbånd vil drive flere ikke-kundespecifikke omkostninger end en billigere variant, på trods af at kun netværksomkostninger kan påvises at være variable med den udbudte hastighed.

Da ikke-kunde specifikke omkostninger i modellen omfatter mange andre aktiviteter, end hvad der normalt vil falde indenfor en Overhead-kategori, finder TDC generelt en sådan tilgang med anvendelse af et overhed mark-up meget kritisabel. Tilgangen medfører, at en meget betydelig andel af de løbende omkostninger på en single-play bredbåndskunde i modellen alene er bestemt af, hvilken pris produktet er udbudt til – og ikke funderet i hvilke omkostninger, der rent faktisk er nødvendige at afholde for at udbyde produktet.

Modellen trækker tæppet væk under "no- frills operatører":
Som anført i høringssvar til WIK Rapport om REO'ens detailomkostninger er det stærkt kritisabelt, at modellens detailomkostninger ikke skelner mellem premium og no-frills operatører. Den udvikling, der ses på markedet er netop, at no-frills operatører i stigende grad etablere sig på markedet. Seneste eksempel herpå er

Hiper, der med en mission om alene at udbyde bredbånd med attraktive hastigheder og priser via den tilgængelige infrastruktur, forsøger at skabe sig en position på markedet. Selskabet Kviknet er et andet eksempel på en no-frills operatør med samme strategi.

I høringssvar af 24. april 2015 sammenlignede TDC detailomkostningerne fra Konkurrencemarginmodellen med tilsvarende omkostninger for TDC Fullrate. Det fremgår af sammenligningen, at Fullrates realiserede 2013 detailomkostninger for produktet Dual Play (VoIP) 10/1 er ca. [redacted] pct. lavere end de tilsvarende fra Konkurrencemarginmodellen. For produktet Triple Play (mini TV package) 10/1 er forskellen ca. [redacted] pct.

Dermed er det reelt umuligt for en REO at agere på no-frills markedet hvilket Hiper og Kviknet beviser ikke er tilfældet i dag. TDC vil endvidere blive afskåret fra at fungere videre på dette marked såfremt modellens resultater og beregningsmetode effektueres i reguleringen.

Bemærkelsesværdigt høje contentomkostninger – især for de store pakker:
De anvendte content costs er hhv. 240 kr., 600 kr., 2.400 kr. og 3.900 kr. Der er således en stigning på 400 procent (fra 600 kr. til 2.400 kr.) i content costs fra pakke 2 til pakke 3 samt en stigning på 250 procent fra pakke 1 til pakke 2. Når retailprisen til sammenligning kun stiger med ca. 45 procent fra pakke 2 til pakke 3, så forringes rentabiliteterne i Konkurrencemarginmodellen væsentligt med pakkestørrelserne.

[redacted]

2.10. Samlet vurdering af konkurrencen – afsnit 3.9 i udkastet

TDC bemærker sammenfattende, at Erhvervsstyrelsen har foretaget en analyse af konkurrencemarginerne på markedet, men at styrelsen i det foreliggende udkast ikke drager en konklusion i forhold til, om Erhvervsstyrelsen finder de fundne marginer tilfredsstillende – eller om de opfattes som en udfordring for markedet.

Der er efter TDC's opfattelse tale om et screeningsværktøj, hvor der er lavet en forsimplet modellering, hvorfor det ville være hensigtsmæssigt med et konklusionsafsnit. Det ville i den forbindelse være naturligt at inddrage de relevante udviklinger på OTT-området samt inddrage, hvilke aktører der er på TV markedet, og hvilke af disse, der opererer på TDC's infrastruktur (eksempelvis ViaSat og Telia).

Det er TDC's opfattelse, at de nuværende resultater af screeningen i konkurrencemarginmodellen samlet set viser, at en mindre aktør (en REO) vil kunne klare sig i konkurrencen.

Det er i den forbindelse mindre vigtigt, at de større pakker samlet set i Erhvervsstyrelsens model fremstår som mindre rentable. Det skyldes, at en REO i en opstartsfase ikke kan forventes at gå i markedet med samtlige kanaler i pakkerne. Det skyldes endvidere, at de store pakker spiller en til stadig mindre rolle i konkurrencen, bl.a. som følge af fremkomsten af OTT-tjenesterne.

TDC finder sammenfattende ikke, at Erhvervsstyrelsen har påvist en sammenhæng mellem bredbånds- og TV markederne, og finder derfor ikke, at konkurrencemarginanalysen bør omfatte TV.

I forhold til de opgjorte resultater på de forskellige TV-pakker, så finder TDC, at de er en direkte konsekvens af den type REO operatører, som Erhvervsstyrelsen har valgt at modellere – dvs. en REO operatør med høje kundehåndteringsomkostninger og ringe forhandlingsevner på primært indholdet i de høje pakker.

En mere objektiv konkurrencemarginanalyse inklusive et TV udbud bør efter TDC's opfattelse omfatte en modellering af forskellige typer af operatører.

Erhvervsstyrelsen burde i den forbindelse have skelet til hvilke typer af operatører, som realistisk set kunne overveje at træde ind på det danske TV marked i de kommende år. Dette kunne være "new entrants", med fokus på nicheområder, hvor de kunne tage en stærk position, eksempelvis basis TV med OTT tjenester on-top, og efterfølgende udvikle deres forretning derfra. Alternativt kunne det være rettighedshavere, hvor eksempelvis ViaSat har en stærk position på rettigheder og kunne udvide deres nuværende parabol distributionsforretning til også at inkludere IP baseret TV.

Regionale markeder
TDC vil som aftalt vende tilbage i januar 2016. med bemærkninger til forholdene omkring afgrænsning af geografiske markeder.

4. TDC's svar på Erhvervsstyrelsens spørgsmål

Nedenfor følger TDC's svar på de spørgsmål, som Erhvervsstyrelsen har angivet i henholdsvis udkast til markedsafgrænsning og markedsanalyse for marked 3a og 3b.

4.3. Marked 3a og marked 3b

Erhvervsstyrelsen anmoder på henholdsvis side 111 og 109 i udkastet til markedsafgrænsning og markedsanalyse om marked 3a og marked 3b branchen om at vurdere behovet for forsat at regulere behovet for national opsamling af virtuelle produkter (den contende version af VULA og BSA).

TDC finder ikke, at beslutningen skal baseres på operatørers subjektive tilkendegivelser. Senest har sådanne interessetilkendegivelser resulteret i fluktuerende regulering på prissætning af dual pair bonding.

TDC finder i stedet, at en objektiv analyse skal lægges til grund. Denne skal baseres på tilstedeværelsen af alternative transportudbyder på de enkelte opsamlingssteder. En lignende analyse er tidligere blevet foretaget ved pålæggelse af backhaul-forpligtelse til transport af marked 6 accesser til større centraler i nettet. Før denne, er en objektiv analyse foretaget som begrundelse for deregulering af det tidligere marked 14.

TDC bemærker endvidere, at TDC opfylder sin nuværende forpligtelse til at levere netadgang til nationalt opsamlede virtuelle produkter ved at supplere tilbuddet om adgang på det lag-3 punkt, der ligger nærmest detailkunden (POI2) med et transportprodukt, Ethernet Transport. Dette transportprodukt kan fuldt ud substitueres af andre udbyderes transportprodukter, hvorfor der ikke er noget grundlag for at regulere denne del af et transportmarked, hvor der som helhed er konstateret en fungerende konkurrence.

- TDC finder derfor, at styrelsen praksis med empiriske analyser også skal anvendes ved vurdering af eBSA Transport.
- TDC bemærker endvidere, at TDC opfylder sin nuværende forpligtelse til at levere netadgang til nationalt opsamlede virtuelle produkter, og at der ikke er grundlag for at regulere denne del af transportmarkedet.

Erhvervsstyrelsen beder på side 112 om TDC afsætning af eksternt afsatte delstrækninger. TDC finder det som udgangspunkt uhensigtsmæssigt, at der foretages dataanmodninger i en høring.

[redacted]

TDC bemærker, at det fremgår heraf, at de vectoriseringen ikke begrænser den pågældende udbyders anvendelse af kobbernettet.

- Med hensyn til den konkrete afsætning skal TDC henvise til de årlige indberetninger til opdatering af LRAIC-modellen.
- De praktiske erfaringer med vectorisering viser, at vectoriseringen ikke begrænser den pågældende udbyders anvendelse af kobbernettet.

4.4. Marked 3a

Det fremgår af Erhvervsstyrelsens udkast til markedsafgrænsning og markedsanalyse for marked 3a, side 116ø, at: *"Erhvervsstyrelsen har lagt samme afgrænsning af, hvilke centraler der er små centraler og dermed egnede til vectoring, til grund. TDC bedes oplyse, om denne afgrænsning fortsat er retvisende for, hvilke centraler der er egnede til vectoring."*

Ved en afgrænsning af små centraler baseret på 500 BBR adresser med en dæmpning under 10dB, vil 723 af TDC's 1187 centralpunkter blive klassificeret som små. Disse vil alle være vectoringsegnede ud fra de kriterier, der anvendes for fremskudte punkter. Af de tilbageværende 464 store centraler, vil de 354 også være vectoringegnede efter de kriterier, der anvendes for fremskudte punkter.

Der er således et potentiale for vectoring i at udvide afgræsningen, således at der benyttes samme afgræsning for centraler som for fremskudte punkter.

Denne afgrænsning er imidlertid udtryk for at afvejning mellem på den ene side fordelene ved at vectorisere, i og med dette giver adgang til højere og mere forudsigelige hastigheder end de, der tilbydes uden vectoring, og på den anden side risikoen for at antallet af VDSL- linjer i et område når kapacitetsgrænsen for et vectoriseret punkt, så nye kunder kun kan tilbydes ADSL-linjer. Risikoen for at dette sker, forøges betydeligt, hvis ERST gennem en prisafgørelse fjerner merprisen for Pair Bonding.

- TDC foreslår derfor, at den hidtidige afgræsning af små centraler bibeholdes, men at der i markedsafgørelsen gives mulighed for at grænsen ændres efter drøftelser i et forum som VULA Forum.

Det fremgår af Erhvervsstyrelsens udkast til markedsafgrænsning og markedsanalyse for marked 3a, side 116 mf., at: *"Erhvervsstyrelsen har lagt til grund, at de angive forhold, herunder antallet af berørte fysiske forbindelse fra de små centraler, ikke har ændret sig i forhold til vectoringafgørelsen fra 2013. TDC bedes oplyse, om antallet af forbindelserne med en dæmpning på under 10 dB er uændret."*

[redacted]

5. TDC's sammenfattende bemærkninger

Erhvervsstyrelsen har i de foreliggende udkast til markedsafgrænsninger og markedsanalyse af marked 3a og marked 3b inddraget betragtninger om TV-markedet i analysen af bredbåndsmarkedet.

TDC er enig i, at det kan være relevant at undersøge andre produkter end bredbånd. TDC finder imidlertid ikke, at Erhvervsstyrelsens undersøgelse er tilstrækkelig til at konstatere, om adgangen til TV er nødvendigt for en (REO) bredbåndsudbyder.

TDC skal i den forbindelse særligt understrege, at fremkomsten af OTT har ændret helt grundlæggende på markedsforholdene. Selv hvis det lægges til grund, at adgangen til flow-TV er vigtig for en REO bredbåndsudbyder, så bør det undersøges, om adgang til streaming tjenester kan udgøre et tilstrækkeligt alternativ til flow-TV for en REO.

Erhvervsstyrelsen har endvidere udarbejdet en konkurrencemarginmodel til belysning af marginerne på bredbåndsmarkedet og på flow-TV-markedet.

De grundlæggende misforhold i denne model er imidlertid endnu ikke er blevet ændret. En mere objektiv konkurrencemarginanalyse inklusive et TV udbud bør efter TDC's opfattelse omfatte en modellering af forskellige typer af operatører. TDC finder endvidere sammenfattende ikke, at Erhvervsstyrelsen har påvist en sammenhæng mellem bredbånds- og TV markederne, og finder derfor ikke, at konkurrencemarginanalysen bør omfatte TV.

TDC er endelig af den opfattelse, at undersøgelsen af konkurrenceforholdene bør stå som et centralt afsnit i markedsafgørelsen. Analysen heraf synes dog på nuværende tidspunkt reelt at begrænse sig til en konstatering af, at TDC på landsplan har en høj markedsandel. Konstateringen af, at der foreligger en høj national detailmarkedsandel kan således ikke i sig selv bære en konklusion om, at der foreligger konkurrenceproblemer.

-- o0o --

TDC ser frem til at modtage Erhvervsstyrelsens svar på ovenstående.

Med venlig hilsen

Christian Fröhlich
Afdelingsdirektør