

2.juli 2021

## Engrosmarkedet for netadgang til lav-kapacitetsinfrastruktur på et fast sted (M3LC)

**ERHVERVSTYRELSEN**

Dahlerups Pakhus  
Langelinie Allé 17  
2100 København Ø

Tlf. 35 29 10 00

CVR-nr 10 15 08 17

E-post [erst@erst.dk](mailto:erst@erst.dk)

[www.erst.dk](http://www.erst.dk)

**ERHVERVSMINISTERIET**

## Indholdsfortegnelse

1	Markedsafgørelse	3
1.1	Indledning (SMP-udpegning)	3
1.2	Regelgrundlag	3
1.3	Regulering	4
1.3.1	Forpligtelser eller tilsagn	4
1.3.2	Markedssituation	6
1.3.3	Nye ændrede markedsforhold	7
1.4	Erhvervsstyrelsen afstår fra at pålægge forpligtelser til brug for regulering	8
1.4.1	Begrundelse	8
1.5	Ikrafttræden	9
1.6	Rette adressat	9
1.7	Klagevejledning	9

### Til denne afgørelse hører følgende bilag:

- Bilag 1: Markedsanalyse af engrosmarkedet for netadgang til lavkapacitetsinfrastruktur på et fast sted (M3LC).
- Bilag 2: Høringsnotat til markedsanalysen af engrosmarkedet for netadgang til lavkapacitetsinfrastruktur på et fast sted (M3LC).
- Bilag 3: [Høringsnotat til markedsafgørelse på engrosmarkedet for netadgang til lavkapacitetsinfrastruktur på et fast sted (M3LC).] [IKKE VEDLAGT]

# 1 Markedsafgørelse

## 1.1 Indledning (SMP-udpegning)

Erhvervsstyrelsens markedsanalyse på engrosmarkedet for netadgang til lavkapacitetsinfrastruktur på et fast sted (M3LC), jf. telelovens § 39 i lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, jf. lovbekendtgørelse nr. 128 af 7. februar 2014 med senere ændringer (teleloven), har vist, at der ikke er reel konkurrence på markedet. Markedsanalysen fremgår som bilag 1 til denne afgørelse.

Erhvervsstyrelsen har på baggrund af markedsanalysen samt EU-Kommissionens retningslinjer for markedsanalyse og vurdering af stærk markedsposition (SMP-guidelines)<sup>1</sup>, konkluderet, at TDC A/S (herefter benævnt TDC) har stærk markedsposition (SMP) på markedet.

Med udgangspunkt i markedsanalysen udpeger Erhvervsstyrelsen hermed i medfør af telelovens § 40, stk. 1, TDC som udbyder med stærk markedsposition (SMP) på markedet.

## 1.2 Regelgrundlag

Det fremgår af telelovens § 1, at lovens formål er at fremme et velfungerende og innovationspræget marked for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester til gavn for slutbrugerne.

Endvidere fremgår af § 1, stk. 2, at myndighederne ved varetagelsen af opgaver efter teleloven bl.a. skal iagttage følgende til gavn for slutbrugerne:

- 1) Fremme konnektivitet og adgang til og ibrugtagning af net med meget høj kapacitet.
- 2) Fremme konkurrencen inden for udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, herunder reel infrastrukturbaseret konkurrence.
- 3) Fremme forudsigelighed i reguleringen ved at sikre en ensartet tilsynspraksis i samarbejde med andre medlemsstaters myndigheder, Sæmmenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC), Frekvenspolitikgruppen (RSPG) og Europa-Kommissionen.
- 4) Sikre, at udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester behandles lige.
- 5) Anvende EU-retten på en teknologineutral måde, medmindre dette strider mod øvrige mål efter denne lov.
- 6) Fremme effektive investeringer og innovation i ny og forbedret infrastruktur.

---

<sup>1</sup> Jf. Kommissionens retningslinjer for markedsanalyse og vurdering af stærk markedsposition efter EU's regelsæt for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (2018/C 159/01), kapitel 3.

- 7) Tage behørigt hensyn til lokale forhold for infrastruktur, konkurrence og slutbrugerforhold i forskellige geografiske områder, herunder ejerforhold og grundlaget for administration af lokal infrastruktur.
- 8) Kun indføre forhåndsregulerende forpligtelser, i det omfang det er nødvendigt for at sikre effektiv og holdbar konkurrence i slutbrugernes interesse, og lempe eller ophæve sådanne forpligtelser, så snart betingelserne herfor er opfyldt.

Det fremgår af bemærkningerne til afsnit IV i teleloven, at lovens regler om den sektorspecifikke konkurrenceregulering af telemarkedet for det første har til formål at sikre, at der indgås samtrafik-aftaler mellem alle udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, så detailkunder forbundet til forskellige net kan få forbindelse til hinanden, og at udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, der indgår forhandlinger om samtrafik eller netadgang, ikke risikerer, at oplysninger, der afgives til en anden udbyder i forbindelse med sådanne forhandlinger, misbruges eller uretmæssigt videregives til uvedkommende.

For det andet fastsætter reglerne procedurer for – via markedsundersøgelser – at konstatere konkurrenceproblemer på telemarkedet og opstiller mekanismer, som Erhvervsstyrelsen derefter kan anvende til at afhjælpe konstaterede konkurrenceproblemer.

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

## 1.3 Regulering

### 1.3.1 Forpligtelser eller tilsagn

Af telelovens § 41, stk. 1, fremgår det, at Erhvervsstyrelsen i forbindelse med afgørelser, der træffes i henhold til § 40, stk. 1, skal pålægge udbydere med en stærk markedsposition, jf. § 40, en eller flere forpligtelser som nævnt i § 41, stk. 2, og at styrelsen i den enkelte afgørelse fastsætter omfang og indhold af forpligtelserne.

Formålet med bestemmelsen er at give Erhvervsstyrelsen en pligt til gennem sin konkrete afgørelsesvirksomhed at pålægge udbydere med SMP på et givent marked forpligtelser for at fremme en konkurrencebaseret elektronisk kommunikationssektor.

De forpligtelser, som Erhvervsstyrelsen pålægger udbydere med SMP, skal tilpasses de særlige omstændigheder på de relevante markeder og være proportionale. Samtidig skal forpligtelserne adressere de konkurrencemæssige problemer, som er identificeret i analysen af de relevante markeder.

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

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

Af telelovens § 47d, stk. 1, fremgår det, at udbydere, der er udpeget som havende en stærk markedsposition, kan afgive tilsagn til Erhvervsstyrelsen vedrørende betingelser for samarbejdsordninger, tredjepartsadgang eller saminvestering, og at et sådan tilsagn skal være tilstrækkelig detaljeret, herunder med hensyn til tidsplan og rammer for dets gennemførelse samt dets varighed.

Bestemmelsen i telelovens § 47d medfører, at udbydere med SMP som alternativ til efter § 41 at blive pålagt en forpligtelsesregulering af Erhvervsstyrelsen vil kunne afgive tilbud om tilsagn til styrelsen vedrørende de betingelser for engrosadgang, der finder anvendelse på deres net. Tilsagn, der er holdbare og muliggør bæredygtig konkurrence på underliggende markeder og fremmer samarbejde om udrulning og anvendelse af net med meget høj kapacitet til gavn for slutbrugerne, vil således kunne indebære, at et bestemt engrosmarked ikke bør forhåndsreguleres.

Muligheden for at afgive tilsagn medfører, at udbydere med SMP i højere grad vil kunne have indflydelse på betingelser og vilkår for deres forretning.

Erhvervsstyrelsen skal som led i styrelsens vurdering af tilsagn foretage en markedstest, navnlig vedrørende de tilbudte vilkår, med henblik på at indhente synspunkter fra interessenter.

Det følger af telelovens § 47d, stk. 2, at Erhvervsstyrelsen ved vurdering af tilsagn navnlig skal tage hensyn til dokumentation for tilsagnene, tilsagnenes åbenhed for alle markedsdeltagere, rettidig tilvejebringelse af adgang på fair, rimelige og ikke-diskriminerende betingelser forud for lanceringen af tilknyttede detailtjenester, og tilsagnenes generelle tilstrækkelighed i forhold til at muliggøre bæredygtig konkurrence på underliggende markeder.

Erhvervsstyrelsen skal i den forbindelse i et fremadrettet perspektiv vurdere, om tilsagnene, alene eller i forening med særskilte forpligtelser og ud fra omstændighederne i øvrigt, udgør gode forudsætninger for sund konkurrence på detailmarkedet, ligesom styrelsen skal tage hensyn til behovet for udrulning.

Erhvervsstyrelsen kan gøre tilsagn helt eller delvist bindende, jf. telelovens § 47d, stk. 5, og vil, hvis styrelsen gør tilsagn bindende i henhold til denne bestemmelse, i henhold til telelovens § 41 skulle

vurdere konsekvenserne af denne afgørelse for markedsudviklingen og hensigtsmæssigheden af eventuelle forpligtelser, som styrelsen har pålagt eller i mangel af disse tilsagn ville have overvejet at pålægge i henhold til telelovens § 41 eller §§ 41 a-47.

### 1.3.2 Markedssituation

Engrosmarkedet for netadgang til lavkapacitetsinfrastruktur på et fast sted (M3LC) er afgrænset til ét nationalt marked. Markedet udgøres af kobbernet, der dækker 89 pct. af husstandene, samt en række mindre FWA-net (Fixed Wireless Access), der tilsammen kun dækker 11 pct. Knap 10 pct. af husstandene har adgang til både kobber- og FWA-net.

TDC råder over det eneste kobbernet og dækker derved de førnævnte 89 pct. af husstandene på markedet. TDC er således det eneste selskab med en betydelig dækning på engrosmarkedet. De selskaber, der har udrullet FWA-net, er alle betydeligt mindre selskaber, og selskaber der primært foretager regionale/områdespecifikke udrulninger af FWA-net.

TDC har den højeste markedsandel på engros- og detailmarkedet med henholdsvis 97 pct. og 72 pct.

Der er således tale om et engrosmarked med en meget lav grad af parallel dækning med lavkapacitetsinfrastruktur. Selvom der er flere netejere på markedet, så er der kun ét selskab, TDC, med national tilstedeværelse, og ét selskab, TDC, der har over 40 pct. markedsandele på såvel engros- som detailmarkedet. Da udrulning af bredbåndsinfrastruktur er behæftet med betydelige etableringsomkostninger, er der desuden høje adgangsbarrierer til engrosmarkedet.

Det forhold, at der er ét selskab med en så høj detailmarkedsandel (72 pct.), gør at markedsconcentrationen (HHI-indeks) bliver høj. Beregning af HHI for markedet ligger for 2020 på 4.092, hvilket indikerer en betydelig markedsconcentration og utilstrækkelige konkurrencevilkår.

TDC er aktør på både engros- og detailmarkedet og er således et vertikalt integreret selskab. TDC's kunder på engrosmarkedet er samtidig TDC's konkurrenter på detailmarkedet. Da TDC råder over den eneste lavkapacitetsinfrastruktur til en betydelig andel af husstandene på engrosmarkedet, har TDC har både mulighed for og incitament til at agere uafhængigt af konkurrenter og kunder og til at agere på en måde, der er til skade for den samlede konkurrence på detailmarkedet. Som følge heraf er der derfor risiko for, at TDC presser de konkurrerende tjenesteudbydere ud af detailmarkedet ved at sætte prisen på lavkapacitetsinfrastruktur (engrosprisen) og prisen på lavhastighedsabonnementer (detailprisen) med en for lille eller negativ margin eller på anden måde tilgodeser egen detailforretning.

TDC er i kraft af sin position som en af det samlede bredbåndsmarkeds absolut største udbydere en eftertragtet aftalepart og vurderes samtidig at have de nødvendige ressourcer til at indgå forhandlinger med mange selskaber. De næste 5-10 år, hvor overgangen fra lav- til højkapacitetsbredbånd forventes at finde sted, vil TDC efter styrelsens vurdering have en konkurrencemæssig styrke, da TDC kan forventes at være bredt til stede på markedet for højkapacitetsinfrastruktur og således kan migrere egne kunder samt tiltrække kunder hertil fra de konkurrenter på lavkapacitetsmarkedet, der ikke alle har samme brede tilstedeværelse på højkapacitetsmarkedet. Det er desuden realiteten, at

forhandlinger om adgang til højkapacitetsinfrastruktur tager tid, og at tjenesteudbydere har behov for at bibeholde den "kobberbase", der har været anvendt i en længere årrække, indtil overgangsspe-rioden er tilendebragt.

Som følge heraf er det fortsat nødvendigt, at der tilvejebringes netadgang til lavkapacitetsinfrastruk-turen på rimelige, redelige, transparente og ikke-diskriminerende vilkår, herunder prisvilkår, hvormed den tjenestebaserede konkurrence sikres til fordel for detailkunderne.

### 1.3.3 Nye ændrede markedsforhold

Det følger af telelovens § 37, stk. 3, at Erhvervsstyrelsen gennemfører opdateringer af allerede gen-nemførte markedsundersøgelser, når det efter styrelsens vurdering er nødvendigt på baggrund af markeds-mæssige forhold som fx kommercielle aftaler, herunder aftaler om saminvestering, der på-virker dynamikken i konkurrencen, eller faktiske forhold.

Erhvervsstyrelsen vil således revurdere reguleringen af markedet, herunder eventuelle tilsagnsafgø-relser, hvis væsentlige ændringer i markedsforholdene eller den tekniske udvikling eller lignende, der har betydning for dynamikken i konkurrencen, tilsiger, at der kan være behov for en revurdering.

Ændrede markeds-mæssige eller faktiske forhold, der har betydning for markedsafgørelsen, kan fx være at udbyderen, der i henhold til markedsundersøgelsen er udpeget som udbyder med en stærk markedsposition, foretager større opkøb eller frasalg af netelementer eller datterselskaber eller fore-tager sådanne interne omstruktureringer, at det bliver sammenligneligt med en forpligtelse om funk-tionel adskillelse, jf. telelovens § 47. Erhvervsstyrelsen vil i den forbindelse ikke anse enhver organi-sationsændring m.m. fra en SMP-udbyder som grundlag for en revurdering af tilsagnet eller regule-ringen af markedet. Erhvervsstyrelsen finder således, at sådanne ændringer/tilpasninger, der i øvrigt ikke påvirker konkurrenceforholdene på markedet, skal kunne foretages inden for rammerne af den fastlagte regulering uden derved at skabe usikkerhed vedrørende stabilitet og forudsigelighed om betingelser og vilkår for netadgang. Ændrede markeds-mæssige forhold, der har betydning for mar-kedsafgørelsen, og som kan give anledning til en revurdering, vil også kunne være situationer, hvor andre større selskaber forlader eller træder ind på det danske marked. Erhvervsstyrelsen skal i disse situationer vurdere, om de pålagte forpligtelser (her forstås som bindende tilsagn) er tilstrækkelige til at imødegå den nye situation, eller om forpligtelserne efter en fornyet proportionalitetsvurdering ikke længere er berettigede.

Hvis en markedsanalyse viser, at der er reel konkurrence på et marked, eller hvis en udbyder ikke længere har SMP, skal Erhvervsstyrelsen ophæve alle forpligtelser, som i henhold til reglerne i tele-loven om den sektor specifikke konkurrenceregulering eller regler udstedt i medfør heraf er pålagt udbyderen med henblik på at regulere dennes position som udbyder med SMP på det pågældende marked, jf. telelovens § 40, stk. 4. Dette vil også omfatte en ophævelse af eventuelle tilsagn, som styrelsen har gjort bindende over for den pågældende udbyder.

## 1.4 Erhvervsstyrelsen afstår fra at pålægge forpligtelser til brug for regulering

Erhvervsstyrelsen afstår fra at pålægge forpligtelser efter telelovens § 41, stk. 2, jf. stk. 1, til brug for regulering af TDC på markedet, idet TDC over for Erhvervsstyrelsen har afgivet et tilsagn om vilkår for netadgang af [dato], som styrelsen har gjort bindende for TDC ved tilsagnsafgørelse, jf. tilsagnsafgørelse af [dato] på engrosmarkedet for netadgang til lavkapacitetsinfrastruktur på et fast sted (M3LC).

### 1.4.1 Begrundelse

TDC har [dato] afgivet tilsagn om vilkår for netadgang til TDC's kobbernet på engrosmarkedet for netadgang til lav-kapacitetsinfrastruktur på et fast sted. Tilsagnet skal ses som et alternativ til, at TDC underlægges forpligtelsesregulering af Erhvervsstyrelsen i medfør af telelovens §§41-47. En SMP-udbyders mulighed for at afgive tilsagn følger af telelovens § 47d, stk. 1.

Erhvervsstyrelsen har vurderet, at TDC's tilsagn i tilstrækkeligt omfang imødegår de konstaterede konkurrenceproblemer på markedet.

Erhvervsstyrelsen har således vurderet, at TDC's tilsagn er tilstrækkelig detaljeret, herunder med hensyn til tidsplan og rammer for tilsagnets gennemførelse og dets varighed, til at styrelsen kan vurdere tilsagnet og dets indvirkning på konkurrencesituationen, herunder dets mulighed for at adressere de konstaterede konkurrenceproblemer. Styrelsen har i den forbindelse lagt vægt på, at TDC har afgivet sit tilsagn for en periode på fem år, regnet fra tilsagnsafgørelsen.

Erhvervsstyrelsen har i henhold til telelovens § 47 d, stk. 2, i forbindelse med den samlede vurdering af TDC's tilsagn, herunder tilsagnets virkning og mulighed for at imødegå konstaterede konkurrenceproblemer, inddraget følgende hensyn:

- Dokumentation for tilsagnet.
- Tilsagnets åbenhed over for alle markedsdeltagere.
- Rettidig tilvejebringelse af adgang på fair, rimelige og ikke-diskriminerende betingelser, forud for lanceringen af tilknyttede detailtjenester.
- Tilsagnets generelle tilstrækkelighed i forhold til at muliggøre bæredygtig konkurrence på underliggende markeder.

Erhvervsstyrelsen har ved afgørelse af [dato] gjort TDC's tilsagn bindende, jf. teleloven § 47d, stk. 5. Styrelsen har i den forbindelse vurderet konsekvenserne af en sådan tilsagnsafgørelse for markedsudviklingen og hensigtsmæssigheden af eventuelle forpligtelser, som styrelsen har pålagt eller i mangel af disse tilsagn ville have overvejet at pålægge i henhold til telelovens § 41. Ved at gøre tilsagnet bindende sikres forudsigelighed på engrosmarkedet for de betingelser og vilkår, der gælder for netadgang i en nærmere fastsat periode. Det gælder såvel for den udbyder med SMP, som har afgivet et tilbud om tilsagn, som for øvrige teleselskaber, der sikres stabile og forudsigelige markedsvilkår.



Samlet set er det Erhvervsstyrelsens vurdering, at TDC's tilsagn, som styrelsen har gjort bindende, er tilstrækkeligt og målrettet til at kompensere for de konstaterede konkurrenceproblemer på engros-markedet for netadgang til lavkapacitetsinfrastruktur på et fast sted (M3LC).

Erhvervsstyrelsen afstår derfor fra at pålægge forpligtelser over for TDC.

## 1.5 Ikrafttræden

Erhvervsstyrelsens afgørelse om udpegning af TDC som SMP-udbyder på engrosmarkedet for netadgang til lav-kapacitetsinfrastruktur på et fast sted, jf. afsnit 1.1, træder i kraft [dags dato].

TDC's tilsagn af [dato], har Erhvervsstyrelsen i medfør af telelovens § 47d, stk. 5, jf. stk. 1, jf. § 40, stk. 1, i lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, jf. lovbekendtgørelse nr. 128 af 7. februar 2014 med senere ændringer<sup>2</sup> (teleloven), ved tilsagnsafgørelse af [dato] gjort bindende.

Tilsagnet træder i kraft [dato (pr. den første i førstkommende måned)] og samtidig ophæves de forpligtelser, som TDC er pålagt i afgørelserne af 17. august 2017 på Engrosmarkedet for netadgang på et fast sted (marked 3a) samt Engrosmarkedet for central netadgang på et fast sted, for så vidt angår masseforhandlede produkter (marked 3b) ”.

## 1.6 Rette adressat

Erhvervsstyrelsen meddeler TDC A/S, som den direkte forpligtede adressat, om nærværende afgørelse. For så vidt angår øvrige berørte udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, vil underretningen om afgørelsen ske ved offentliggørelse på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, jf. telelovens § 41, stk. 5.

## 1.7 Klagevejledning

Erhvervsstyrelsens afgørelse kan påklages til Teleklagenævnet, Nævnenes Hus, Toldboden 2, 8800 Viborg, tlf.: 72 40 56 00, e-mail: tkn@naevneneshus.dk.

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

---

<sup>2</sup> Jf. lov nr. 1833 af 8. december 2020, der implementerer dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/1972/EU af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (omarbejdning), i den danske telelov.

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

UDKAST