



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, 1.12.2021  
C(2021) 8890 final

Erhvervsstyrelsen  
Dahlerups Pakhus, Langelinie Allé 17  
2100 København  
Danmark  
Til: Katrine Winding  
Direktør  
Fax: postmar@erst.dk

**Vedr.: Kommissionens afgørelse i sag DK/2021/2346. Markedet for  
højkapacitetsbredbånd og markedet for lavkapacitetsinfrastruktur i  
Danmark**

**Markedet for højkapacitetsbredbånd: indledning af fase II-  
undersøgelse i henhold til artikel 32 i direktiv (EU) 2018/1972**

**Markedet for højkapacitetsbredbånd: Kommissionens  
bemærkninger i henhold til artikel 32, stk. 3, i direktiv (EU)  
2018/1972**

**Markedet for lavkapacitetsinfrastruktur: ingen bemærkninger i  
henhold til artikel 32, stk. 3, i direktiv (EU) 2018/1972**

Kære Katrine Winding

## 1. PROCEDURE

Den 3. november 2021 registrerede Kommissionen en anmeldelse fra Erhvervsstyrelsen<sup>1</sup> om markedet for højkapacitetsinfrastruktur og markedet for lavkapacitetsinfrastruktur i Danmark<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Artikel 32 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation ("kodeksen") (EUT L 321 af 17.12.2018, s. 36).

<sup>2</sup> Omfattende kombinerede produkter svarende til marked 1 i Kommissionens henstilling (EU) 2020/2245 af 18. december 2020 om relevante produkt- og tjenestemarkeder inden for den elektroniske kommunikationssektor, der kan forhåndsreguleres i overensstemmelse med kodeksen (henstillingen fra 2020 om relevante markeder) (EUT L 439 af 29.12.2020, s. 23), og svarende til marked 3b i Kommissionens henstilling 2014/710/EU af 9. oktober 2014 om relevante produkt- og

Fra den 18. december 2019 til den 31. januar 2020 blev der afholdt en national høring<sup>3</sup> om produktets markedsafgrænsning. Mellem den 21. januar 2021 og den 25. februar 2021 blev der foretaget en markedstest<sup>4</sup> af de tilsagn, som EWII, Fibia, Norlys og TDC havde afgivet. Endelig afholdt Erhvervsstyrelsen offentlige høringer om sit udkast til markedsanalyse og tilsagnsafgørelser, som fandt sted fra den 2. juli 2021 til den 27. august 2021.

Den 11. november 2021 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger<sup>5</sup> til Erhvervsstyrelsen, som svarede den 16. november 2021. Den 17. november 2021 sendte Kommissionen endnu en anmodning om oplysninger til Erhvervsstyrelsen, som svarede den 19. november 2021.

I henhold til kodeksens artikel 32, stk. 3, kan de nationale tilsynsmyndigheder, Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) og Kommissionen fremsætte bemærkninger til anmeldte udkast til foranstaltninger til den pågældende nationale tilsynsmyndighed.

I henhold til kodeksens artikel 32, stk. 4, kan Kommissionen underrette den pågældende nationale tilsynsmyndighed og BEREC om årsagerne til, at den mener, at udkastet til foranstaltning vil skabe hindringer for det indre marked, eller om, at den er stærkt i tvivl om foranstaltningens forenelighed med EU-retten.

## **2. BESKRIVELSE AF UDKASTET TIL FORANSTALTNING**

Det udkast til foranstaltninger, som Erhvervsstyrelsen har anmeldt, omfatter:

- for markedet for lavkapacitetsinfrastruktur: et udkast til markedsafgørelse (udpegning af TDC som SMP-udbyder) ledsaget af udkastet til markedsanalyse og Erhvervsstyrelsens udkast til afgørelse, som ville gøre TDC's tilsagn på dette marked bindende
- for markedet for højkapacitetsinfrastruktur: et udkast til markedsafgørelse for hver af de 14 udbydere, der er udpeget som havende en stærk markedsposition ledsaget af udkastet til markedsanalyse for højkapacitetsinfrastrukturmarkedet (herunder de produktmæssige og geografiske markedsafgrænsninger, trekriterietesten og vurderingen af stærk markedsposition)<sup>6</sup>. For hver af de 4 udbydere, der har afgivet tilsagn, ledsages udkastet til markedsafgørelse af det udkast til afgørelse, der vil gøre tilsagnene bindende.

---

tjenestemarkeder inden for den elektroniske kommunikationssektor, der kan forhåndsreguleres i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (henstillingen fra 2014 om relevante markeder) (EUT L 295 af 11.10.2014, s. 79). Dette marked er fjernet fra listen over relevante markeder, som kan forhåndsreguleres i Kommissionens aktuelt gældende henstilling (EU) 2020/2245.

<sup>3</sup> I overensstemmelse med kodeksens artikel 23.

<sup>4</sup> I overensstemmelse med kodeksens artikel 79.

<sup>5</sup> I overensstemmelse med kodeksens artikel 20, stk. 2.

<sup>6</sup> Dette dokument er vedlagt alle 14 udkast til markedsafgørelser.

## 2.1. Baggrund

Engrosmarkederne for lokal og central netadgang i Danmark er tidligere blevet anmeldt til og vurderet af Kommissionen i sagerne DK/2017/1993 og DK/2017/1994<sup>7</sup>.

Produktmarkedet for engrossalg af lokal netadgang (marked 3a i henstillingen fra 2014 om relevante markeder) blev anset for at omfatte fysisk og virtuel adgang til kobbernet og passiv adgang til fibernet. På trods af visse geografiske forskelle i konkurrencevilkårene fandt Erhvervsstyrelsen, at det geografiske marked dækkede nationalt (navnlig på grund af betydningen af landsdækkende priser på TDC's kobbernet), men indførte en geografisk differentiering af regulerende foranstaltninger.

Med hensyn til engrosmarkedet for central netadgang (marked 3b i henstillingen fra 2014 om relevante markeder) konkluderede Erhvervsstyrelsen, at produktmarkedet omfatter virtuelle engrosprodukter på kobber-, fiber-, kabel- og faste trådløse adgangsnet, der giver mulighed for landsdækkende udbud med begrænset egen fysisk tilstedeværelse og med begrænsede muligheder for at udvikle differentierede eller skræddersyede detailprodukter. I lighed med marked 3a blev markedet anset for at være nationalt, men der blev indført geografisk differentierede regulerende foranstaltninger.

På begge markeder vurderede Erhvervsstyrelsen udbydernes markedsstyrke ved hjælp af en analyse af konkurrencesituationen for udbydere af engrosadgang, engroskunder, markedsandele, pristendenser og fortjenstmargener. På grundlag af denne analyse konkluderede Erhvervsstyrelsen, at TDC havde en stærk markedsposition på begge relevante markeder.

På marked 3a pålagde Erhvervsstyrelsen TDC følgende adgangsforpligtelser: Fysisk adgang til kobber- og fibernet og lokal virtuel adgang til kobbernet (uncontended VULA). Erhvervsstyrelsen trak forpligtelsen til at give adgang til kabelkanaler tilbage, fordi Erhvervsstyrelsen mente, at de krav, der følger af den nationale gennemførelse af direktivet om bredbåndsomkostninger<sup>8</sup>, og som omfatter adgang til fysisk infrastruktur, bør være tilstrækkelige. På marked 3b skulle TDC navnlig give central virtuel adgang til kobber- og fibernet. Erhvervsstyrelsen trak TDC's forpligtelse til at give adgang til sit kabelnet tilbage efter fremlæggelsen af et kommercielt tilbud fra udbyderen med en prisstruktur, hvor kapacitetslementet er blevet reduceret.

I de geografiske områder, som Erhvervsstyrelsen har udpeget som mere konkurrenceprægede<sup>9</sup>, blev der indført lempeligere adgangsforpligtelser (navnlig ingen forpligtelse til at give adgang til fibernet og tilknyttede forpligtelser).

Med hensyn til priskontrolforanstaltningen foreslog Erhvervsstyrelsen at anvende en BU LRAIC+-model til fastsættelse af engrospriser for alle regulerede

---

<sup>7</sup> C(2017) 4901 final.

<sup>8</sup> Direktiv 2014/61/EU.

<sup>9</sup> 56 postnumre (i alt 274 619 husstande).

engrosprodukter med nogle få undtagne tjenester. TDC var også underlagt en prisklemmetest ved hjælp af en tilpasset EEO-test ("Equally Efficient Operator").

I sine bemærkninger anmodede Kommissionen derfor Erhvervsstyrelsen om nøje at overvåge den videre udvikling i konkurrencen, navnlig i de områder, hvor der er konkurrence på nettene, samt, hvis det er relevant, at foretage en ny markedsanalyse inden udgangen af den almindeligt gældende periode. Med hensyn til lempelsen af kravet om fysisk adgang i de mere konkurrenceprægede områder opfordrede Kommissionen Erhvervsstyrelsen til at sikre, at der, hvis der ikke findes nogen reguleret adgang til fibernet, er adgang til realistiske alternative adgangsprodukter for at sikre konkurrence på sådanne områder. Endelig opfordrede Kommissionen Erhvervsstyrelsen til at genoverveje, om anvendelsen af bestemmelserne til gennemførelse af direktiv 2014/61/EU ville være tilstrækkelig til at fremme effektiv konkurrence på infrastrukturområdet.

Efter anmeldelsen af markedsanalysen har Erhvervsstyrelsen anmeldt en række udkast til foranstaltninger vedrørende prisfastsættelse. Ajourføringen af LRAIC-modellen for priser på engrostenester på fastnet i Danmark for 2018 blev anmeldt og vurderet i sag DK/2017/2027. Kommissionen kommenterede vurderingen af aktivbetaværdien til WACC-beregningen vedrørende stigningen i engrospriserne på adgang som følge af et faldende antal aktive linjer.

Ajourføringen af LRAIC-omkostningsmodellen og fastsættelsen af maksimale engrospriser for 2019 og 2020 blev anmeldt under sagerne DK/2018/2123, DK/2019/2145 og DK/2019/2212. Kommissionen havde ingen bemærkninger til disse sager.

## **2.2. Relevante karakteristika og tendenser på det danske marked**

Som det for nylig blev bekræftet i DESI-rapporten fra 2021<sup>10</sup>, er Danmark EU's frontløber med hensyn til generel konnektivitet med en meget stor fast VHC-netdækning på grund af tilstedeværelsen af FTTH- og/eller kabelnet. Kabelnettet, som især er udbredt i byområder, er i vid udstrækning blevet opgraderet til DOCSIS 3.1. Etableringen af FTTH-net er blevet drevet af lokale eller regionale (forbrugsejede) energiforsyningselskaber, der har etableret fibernet i hele landet. Andre udbydere, herunder den tidligere eneaktør TDC, investerer også betydeligt i udrulning af fibernet, hvilket i nogle tilfælde fører til et kapløb om at blive den første udruller.

Erhvervsstyrelsen bemærker, at udbredelsen af meget høj hastighed på kabel- og fibernet (herunder de højest tilgængelige kategorier af hastigheder) er hastigt stigende. Som det imidlertid fremgår af DESI-rapporten for 2021, benyttede kun 43 % af husstandene i 2020 en bredbåndsforbindelse på mindst 100 Mbps<sup>11</sup>.

Blandt de forsyningselskaber, der udruller fibernet, har flere af dem valgt en ren engrossalgsmode. Nogle af de andre forsyningselskaber er vertikalt integrerede, men har i de seneste år besluttet at åbne deres net for tjenesteudbydere. Mange (men

---

<sup>10</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

<sup>11</sup> DESI-rapport 2021.

ikke alle) af disse selskaber planlægger at tilbyde fiberforbindelse til alle husstande i deres distributionsområder<sup>12</sup>.

Desuden undergår TDC i øjeblikket en funktionel og juridisk adskillelse af sin detailafdeling (Nuuday) og netdivisionen (TDC NET).

Det skal bemærkes, at TDC NET ifølge Erhvervsstyrelsen på nuværende tidspunkt ikke har planer om en generel lukning af kobbernettet. TDC NET tager dog ikke initiativ til nyetablering af kobbernet i forbindelse med nybyggeri, ligesom selskabet heller ikke foretager genetablering af kobberforbindelser, der eksempelvis er fjernet i forbindelse med renoveringsarbejde, hvis et alternativ i form af coax- eller fibernet er blevet etableret.

### **2.3. Markedsafgrænsning**

#### *Detailmarkedet*

Det danske detailmarked for bredbånd er kendetegnet ved tilstedeværelsen af flere regionale udbydere, der leverer tjenester baseret på fiber- eller kabelnet og landsdækkende kobbernet. Netudbydernes størrelse varierer.

Ifølge Erhvervsstyrelsen har 91,5 % af alle husstande i Danmark adgang til højkapacitetsinfrastruktur, mens de resterende husholdninger kun har adgang til lavkapacitetsinfrastruktur. Selv om langt de fleste husstande har adgang til højkapacitetsinfrastruktur, er der fortsat ca. 700 000 detailkunder, der har et bredbåndsabonnement baseret på kobbernet. Dette skyldes, at der er et kundesegment, der alene anvender internettet i begrænset omfang og til traditionelle tjenester, og derfor får opfyldt deres behov via en lavkapacitetsforbindelse.

Erhvervsstyrelsen bemærker en stigende efterspørgsel efter højere downloadhastigheder, og at højhastighedsabonnementer primært eller næsten udelukkende er baseret på fiber- og kabelnet. Erhvervsstyrelsen vurderer, at forbrugernes skift til højkapacitetsinfrastrukturer er baseret på en række faktorer såsom udvikling af forbrugernes kvalitets-/kapacitetsbehov, udvikling af tjenester og forbrugernes opfattelse. Erhvervsstyrelsen mener i den forbindelse, at udviklingen i opfattede eller faktiske behov er en vigtigere faktor end prisudsving, når konkurrencedynamikken på det danske bredbåndsmarked analyseres.

Erhvervsstyrelsen foreslår derfor at opdele det danske detailmarked for bredbåndstjenester i to dele, nemlig i) et højkapacitetsmarked bestående af fiber- og koaxbaserede bredbåndsabonnementer og ii) et lavkapacitetsmarked bestående af abonnementer på kobberbredbånd og fast trådløst bredbånd<sup>13</sup>.

#### *Engrosmarkeder*

I udkastet til produktmarkedsafgrænsning konkluderer Erhvervsstyrelsen, at engrosmarkedet for bredbånd bør opdeles i to delmarkeder:

---

<sup>12</sup> Som anført af Erhvervsstyrelsen kan sådanne strategier ses som et resultat af, at disse selskaber i fællesskab ejes af elforbrugerne.

<sup>13</sup> Faste trådløse bredbåndsforbindelser udgør en marginal del af markedet (omkring 21 000 abonnementer pr. første halvår 2020).

- et engrosmarked for bredbåndsadgang til højkapacitetsinfrastruktur (fibernet og koax)
- et engrosmarked for bredbåndsadgang til lavkapacitetsinfrastruktur (kobber og fast trådløs adgang).

Erhvervsstyrelsen konkluderer, at en teknologisk afgrænsning af produktmarkederne bedst afspejler konkurrencedynamikken i Danmark<sup>14</sup>.

Begge engrosmarkeder omfatter lokale og centrale adgangstjenester. Erhvervsstyrelsen bygger sin konklusion vedrørende de brede markedsafgrænsninger på følgende hovedpunkter: i) ubundet adgang til kobbernettet er næsten erstattet af centralt leveret VULA, ii) lokale og centrale adgangsprodukter giver samme funktionalitet og fleksibilitet, og iii) der gives kun central adgang i kabelnettet.

På grundlag af TDC's dækning (89,3 %), engrosmarkedsandele (tæt på 100 %) og den begrænsede tilstedeværelse af alternativ infrastruktur (fast trådløs adgang (FWA) dækker 10,7 % af husstandene og deles mellem små operatører), konkluderer Erhvervsstyrelsen, at konkurrencevilkårene på markedet for lavkapacitetsinfrastruktur ikke varierer betydeligt i landet. Markedet er derfor nationalt.

Med hensyn til engrosmarkedet for højkapacitetsinfrastruktur mener Erhvervsstyrelsen, at elforsyningsområderne er den mest relevante geografiske enhed<sup>15</sup>, da de har klare og stabile grænser og i vid udstrækning afspejler den nuværende og fremtidige topologi af de forskellige fiber- og kabelnet<sup>16</sup>, der konkurrerer i Danmark. Erhvervsstyrelsen har derfor besluttet at afgrænse 21 geografiske markeder på grundlag af grænserne for elforsyningsområderne<sup>17</sup>.

---

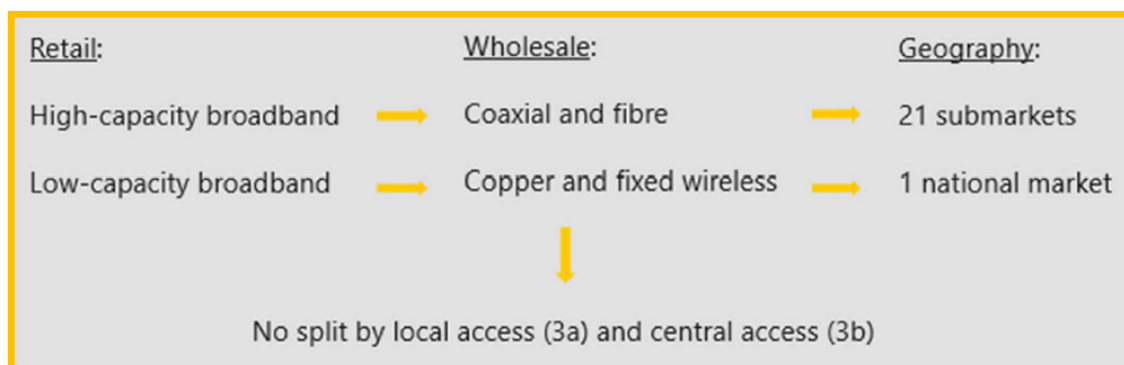
<sup>14</sup> Selv om ca. 17 % af det samlede antal kobberforbindelser i Danmark teknisk set var i stand til at levere en downloadhastighed på mindst 100 Mbit/s, hvilket er sammenligneligt med visse koaxbaserede linjer, er det ikke den eneste vigtige parameter for forbrugere, der ofte bruger internettet til aktiviteter som spil og streaming. Andre parametre, såsom uploadhastighed og stabilitet, er også vigtige for disse forbrugere.

<sup>15</sup> Erhvervsstyrelsen har afprøvet forskellige mulige geografiske enheder: individuelle husstande, postnumre, regionsgrænser eller elforsyningsområder. De enkelte husholdninger blev ikke anset for at være en hensigtsmæssig opdeling, da så små enheder ville indebære en meget belastende analyse. Der er desuden parallel dækning for 23,4 % af husholdningerne (grænserne vil derfor ikke være klare), og udrulningen er ikke færdig (grænserne vil derfor ikke være stabile). Erhvervsstyrelsen mente, at selv om postnumre eller regioner ville have klare og stabile grænser, afspejler de ikke nettens topologi, da disse stort set følger energiforsyningsområderne. De ville derfor medføre uensartede konkurrencevilkår.

<sup>16</sup> På landsplan er 1,1 % af de danske husstande dækket af to fibernet. Der er kun ét delmarked, Grindsted, hvor overlappet af fibernet er mere end 10 % (10,2 %).

<sup>17</sup> Nogle elforsyningsområder er blevet sammenlagt efter en detaljeret analyse foretaget af Erhvervsstyrelsen, da konkurrencevilkårene var meget ens. Det er navnlig tilfældet for mindre elforsyningsområder, hvor det lokale energiselskab ikke har været involveret i udrulningen af fibernet. I disse tilfælde er det normalt et energiselskab fra et større, tilstødende elforsyningsområde, der står for udrulningen. I denne situation sammenlægger Erhvervsstyrelsen de større og mindre elforsyningsområder. Derfor er der 39 elforsyningsområder, men kun 21 delmarkeder.

Markedsafgrænsningen er sammenfattet nedenfor:



## 2.4. Trekriterietesten

Erhvervsstyrelsen foretager trekriterietesten separat for markederne for lav- og højkapacitetsinfrastruktur, som både omfatter lokale og centrale adgangstjenester på engrosniveau.

Med hensyn til tilstedeværelsen af høje adgangsbarrierer mener Erhvervsstyrelsen, at der er strukturelle hindringer for markedsadgang i en sådan grad, at der ikke kan forventes bæredygtig konkurrence på detailmarkedet uden reguleret adgang til centralt leverede engrosprodukter.

På lavkapacitetsmarkederne er central adgang fortsat det mest efterspurgte produkt, og andre udbydere har aldrig været i stand til at duplikere TDC's eneste landsdækkende kobbernet.

Med hensyn til højkapacitetsmarkedet bemærker Erhvervsstyrelsen, at der er en betydelig efterspørgsel efter centrale adgangsprodukter fra danske tjenesteudbydere. Erhvervsstyrelsen anfører, at med hensyn til fibernet er fleksibiliteten og funktionaliteten den samme, uanset hvor trafikken indsamles, og fremhæver, at i betragtning af den brede vifte af net, som en tjenesteudbyder skal tilslutte sig for at være bredt repræsenteret på det danske marked, er central adgang mere hensigtsmæssig<sup>18</sup>. Erhvervsstyrelsen mener også, at konkurrencepreset fra koaxbaserede engrosprodukter er begrænset, eftersom kun 24 % af alle husstande på landsplan er dækket af to uafhængige højkapacitetsnet, dvs. et fibernet og et koaxnet ejet af to forskellige netejere.

Med hensyn til de mulige tendenser i retning af effektiv konkurrence (det andet kriterie) bemærker Erhvervsstyrelsen, at der på begge markeder er en stigende efterspørgsel efter centralt opsamlede fiberprodukter, og at adgang til koaxnet kun er mulig på centralt plan. Desuden er 5G FWA, som ville skabe et vist konkurrencepres, ikke kommet ind på det danske marked. Derfor har Erhvervsstyrelsen ingen grund til at forvente, at 5G FWA vil ændre markedssituationen.

<sup>18</sup> Erhvervsstyrelsen påpeger endvidere, at fibernetene i Danmark ikke er blevet etableret som en gradvis udskiftning af kobbernettet, men er nye anlæg af alternative aktører, ofte energiforsyningsselskaber. Ifølge Erhvervsstyrelsen er den lokale tilstedeværelse, der historisk set er knyttet til kobbernettene, derfor mindre relevant set fra et dansk synspunkt for så vidt angår fibernet.

Med hensyn til det tredje kriterie mener Erhvervsstyrelsen, at konkurrenceretten alene ikke er tilstrækkelig til hurtigt at afhjælpe eventuelle mangler, der måtte opstå på markederne.

## 2.5. Konstatning af stærk markedsposition

### *Markedet for lavkapacitetsinfrastruktur*

Erhvervsstyrelsen finder, at den eneste udbyder med en stærk markedsposition på det nationale marked for lavkapacitetsinfrastruktur er TDC. Erhvervsstyrelsens udpegning af stærk markedsposition er baseret på en samlet vurdering af faktorer såsom markedsandelen<sup>19</sup>, virksomhedens forretningsmodel (f.eks. fordelingen af interne og eksterne salg inden for virksomheden)<sup>20</sup> og ejerskabet af det landsdækkende kobbernet. Selv om antallet og andelen af kobberbaserede aktive forbindelser er faldende, udgør det stadig over 25 % af de samlede abonnemeter. TDC har ikke påbegyndt nedlukningen af sit kobbernet og har endnu ingen umiddelbare planer om at gøre det. Erhvervsstyrelsen vurderer, at lavkapacitetsmarkedet, selv om det er faldende, stadig er et vigtigt marked, der udgøres af slutbrugere, som (endnu) ikke oplever behovet for at skifte til højkapacitetsinfrastruktur. Erhvervsstyrelsen mener derfor, at TDC stadig er i stand til at handle uafhængigt af sine slutbrugere og konkurrenter på markedet for lavkapacitetsbredbånd.

### *Markedet for højkapacitetsinfrastruktur*

Erhvervsstyrelsen foreslår at udpege 14 udbydere med stærk markedsposition på 17 geografiske markeder. På fire geografiske markeder<sup>21</sup> identificerede Erhvervsstyrelsen ingen udbyder med en stærk markedsposition, enten fordi højkapacitetsnet ikke er udbredt, eller fordi ingen af de agerende udbydere er i stand til at handle uafhængigt.

På de 17 markeder med en SMP-udbyder har Erhvervsstyrelsen identificeret 14 forskellige SMP-udbydere. Blandt de 14 SMP-udbydere er 7 udelukkende engrosudbydere, og 7 er vertikalt integrerede udbydere.

Erhvervsstyrelsens udpegning af stærk markedsposition er baseret på en samlet vurdering af faktorer såsom virksomhedens markedsandel, virksomhedens forretningsmodel (f.eks. fordelingen af interne og eksterne salg inden for virksomheden) og de strukturelle forhold på det geografiske marked (f.eks. antallet af husstande med adgang og udbredelsen af parallel højkapacitetsinfrastruktur)<sup>22</sup>. Erhvervsstyrelsen har ved udarbejdelsen af sin analyse taget hensyn til følgende kriterier: i) kontrol over infrastruktur, som ikke let kan duplikeres, ii) hindringer for markedsadgang og ekspansion, iii) mangel på

---

<sup>19</sup> 97 % på engrosniveau og 72 % på detailniveau.

<sup>20</sup> TDC's engrossalg af linjer til eksterne tjenesteydere er begrænset.

<sup>21</sup> Svarende til ca. 14 % af de danske husholdninger.

<sup>22</sup> For hvert geografisk marked har Erhvervsstyrelsen først vurderet konkurrenceforholdene på detailmarkederne gennem en analyse af detailmarkedsandelene og koncentrationsgraden ved beregning af Herfindahl-Hirschman-indekset.



eller ringe modstående købermagt, iv) mangel på potentiel konkurrence, v) absolut og relativ størrelse, og vi) vertikal integration.

Erhvervsstyrelsen tager ved vurderingen af dækning med parallel infrastruktur udgangspunkt i styrelsens tidligere anvendte metode. For at en parallel dækning kan danne et holdbart grundlag, skal den udgøre en næsten fuldstændig parallel dækning<sup>23</sup>. Desuden mener Erhvervsstyrelsen, at to lukkede, parallelle infrastrukturer som udgangspunkt ikke er tilstrækkeligt til at skabe konkurrence på detailmarkedet. Modsat har Erhvervsstyrelsen tidligere vurderet, at dækning med to parallelle infrastrukturer, hvoraf den ene infrastruktur er åben på kommercielle vilkår, kan være medvirkende til at skabe konkurrence på detailmarkedet, idet der derved vil være mere end to udbydere af bredbåndstjenester. Det kræver imidlertid, at der er kommercielt bæredygtig adgang til den åbne infrastruktur for tjenesteudbydere.

De vigtigste markedsdata vedrørende de udbydere, der er udpeget som havende en stærk markedsposition på deres respektive geografiske delmarkeder, er følgende:

| Udpeget SMP-udbyder — den udpegede SMP-udbyders andel af engrosmarkedet | Den udpegede SMP-udbyders og de tre største konkurrenters andel af detailmarkedet (firmanavn) | De tre største konkurrenters andel af engrosmarkedet (firmanavn) | Koaxdækning i området | Den udpegede SMP-udbyders dækning | Dækningsgrad med parallel infrastruktur <sup>24</sup> |
|---|---|--|-----------------------|-----------------------------------|---|
| <b>Udbydere, der har afgivet tilsagn</b>                                |   |  |                       |                                   |   |
| EWII — 45 %   | 39,8 % — EWII<br>32,8 % (Stofa A/S)<br>19,2 % (Nuuday A/S)<br>3,1 % (andre)                   | 33,5 % (Norlys A.m.b.A)<br>18,0 % (TDC NET A/S)<br>3,1 % (andre) | 79,90 %               | 75,10 %                           | 57,90 %   |
| Fibia — 53 %  | 52 % — Fibia<br>23,8 % (Nuuday A/S)<br>16,5 % (Stofa A/S)<br>2,7 % (andre)                    | 26,3 % (TDC NET A/S)<br>16,4 % (Norlys A.m.b.A)<br>2,7 % (andre) | 52,80 %               | 51,80 %                           | 25,80 %   |
| Norlys — 73 %   | 73 % — Norlys<br>23,4 % (Nuuday A/S)<br>1,0 % (andre)<br>0,9 %                                | 24,0 % (TDC NET A/S)<br>0,6 % (andre)<br>0,1 %                   | 55,90 %               | 85,70 %                           | 31,50 %   |

<sup>23</sup> Som en del af kriteriet for lettere regulering i de mere konkurrenceprægede geografiske områder har Erhvervsstyrelsen i sin markedsanalyse fra 2017 vurderet, at den parallelle dækning bør være mindst 75 %, for at et marked kan anses for at være dækket af to parallelle infrastrukturer.

<sup>24</sup> Dette svarer til procentdelen af husstande, der er omfattet af mindst 2 højkapacitetsinfrastrukturer på det geografiske delmarked.

|                                       |   |   |         |         |         |
|---------------------------------------|---|---|---------|---------|---------|
|                                       | (andre)   | (andre)   |         |         |         |
| TDC (Hovedstaden) — 77,9 %            | 69 % — TDC<br>7,2 % (Parknet F.M.B.A.)<br>5,8 % (FIBERBY ApS)<br>4,1 % (andre)    | 7,1 % (Parknet F.M.B.A.)<br>5,7 % (FIBERBY ApS)<br>3,7 % (andre)  | 63,70 % | 70,40 % | 7,20 %  |
| TDC (Holstebro) — 91 %                | 77 % — TDC<br>9,1 % (Altibox Danmark A/S)<br>5,6 % (Telenor A/S)<br>3,7 % (andre) | 9,1 % (JYSK ENERGI FIBERNET A/S)                                  | 91,40 % | 91,50 % | 16,90 % |
| TDC (Randers) — 62 %                  | 52 % — TDC<br>37,6 % (Norlys a.m.b.a.)<br>4,5 % (andre)<br>2,6 % (andre)          | 37,6 % (VERDO TELE A/S)   | 82,40 % | 83 %    | 36,70 % |
| TDC (Struer) — 99 %                   | 83 % — TDC<br>5,4 % (Telenor A/S)<br>4,1 % (andre)<br>3,7 % (andre)               | 0,6 % (andre)   | 96,90 % | 96,90 % | 1,00 %  |
| <b>Vertikalt integrerede udbydere</b> |   |   |         |         |         |
| Aura — 47 %                           | 47 % — Aura<br>25,5 % (Nuuday A/S)<br>18,2 % (Stofa A/S)<br>3,7 % (andre)         | 27,2 % (TDC NET A/S)<br>18,7 % (Norlys A.m.b.A.)<br>3,7 % (andre) | 74,60 % | 74,90 % | 55,60 % |
| Bornfiber — 88 %                      | 88 % — Bornfiber<br>10,6 % (Nuuday A/S)<br>0,4 % (andre)<br>0,4 % (andre)         | 12,3 % (NET CCT A/S)  | 9,90 %  | 52,40 % | 4,10 %  |
| NEF Fiber — 49 %                      | 44 % — NEF fiber<br>36,2 % (Stofa A/S)<br>13,6 % (Nuuday A/S)<br>2,1 % (andre)    | 36,5 % (Norlys A.m.b.A.)<br>14,8 % (TDC NET A/S)<br>2,1 % (andre) | 64,60 % | 56,60 % | 28,50 % |
| <b>Rene engrosudbydere</b>            |   |   |         |         |         |
| Energi Ikast — 67 %                   | 68,2 % (Altibox Danmark A/S)<br>27,2 % (Nuuday A/S)<br>1,5 % (andre)              | 33,2 % (TDC NET A/S)<br>0,7 % (andre)                             | 65,60 % | 91 %    | 58,30 % |
| JYSK Energi —                         | 78,9 % (Altibox Danmark A/S)  | 18,4 % (TDC NET A/S)<br>2,7 %                                     | 16,90 % | 65,20 % | 8,90 %  |

|                          |   |   |         |         |         |
|--------------------------|---|---|---------|---------|---------|
| 79 %                     | 16,1 % (Nuuday A/S) 2,6 % (andre)                                       | (andre)   |         |         |         |
| MES Fibernet – 52 %      | 51,9 % (Altibox Danmark A/S) 29,3 % (Stofa A/S) 16,6 % (Nuuday A/S)     | 31,1 % (Norlys A.m.b.A) 17,0 % (TDC NET A/S)                                  | 64,50 % | 72,50 % | 45,90 % |
| Nord Energi – 50 %       | 61,9 % (Stofa A/S) 15,4 % (Hjørring Antenneselskab) 11,5 % (Nuuday A/S) | 15,4 % (Hjørring Antenneselskab) 12,6 % (NET CCT A/S) 11,6 % (Norlys A.m.b.A) | 66,80 % | 89,60 % | 60,70 % |
| RAH Fiberbredbånd – 61 % | 61,7 % (Stofa A/S) 15,6 % (Skjern Bredbånd) 12,0 % (Nuuday A/S)         | 15,6 % (Skjern Bredbånd) 14,1 % (TDC NET A/S) 7,7 % (Videbæk-Net)             | 33,80 % | 56,20 % | 11,50 % |
| SEF Fiber – 64 %         | 74,5 % (Stofa A/S) 20,6 % (Nuuday A/S) 1,1 % (andre)                    | 23,5 % (TDC NET A/S) 11,4 % (Norlys A.m.b.A) 0,7 % (andre)                    | 47,40 % | 64,50 % | 25,30 % |
| Thy-Mors Energi – 84 %   | 82,7 % (Altibox Danmark A/S) 11,9 % (Nuuday A/S) 2,2 % (andre)          | 14,3 % (TDC NET A/S) 2,1 % (andre)  | 30,00 % | 86,80 % | 21,90 % |

## 2.6. Tilsagn og regulerende foranstaltninger

### 2.6.1. Tilsagn

I forbindelse med den nationale gennemførelse af kodeksens artikel 79 har Erhvervsstyrelsen samarbejdet med potentielle fremtidige SMP-udbydere allerede fra de tidlige stadier af udarbejdelsen af markedsanalysen. Fire af disse udbydere har afgivet tilsagn, som har været genstand for en markedstest mellem den 21. januar 2021 og den 25. februar 2021. Erhvervsstyrelsen har vurderet tilsagnenes tilstrækkelighed med hensyn til de konstaterede konkurrenceproblemer på de respektive markeder under hensyntagen til de elementer, der er nævnt i kodeksens artikel 79, stk. 2. Som følge heraf foreslår Erhvervsstyrelsen at gøre tilsagnene bindende og ikke pålægge de pågældende udbydere yderligere forpligtelser. De fleste af tilsagnene er blevet afgivet for en periode på 5 år<sup>25</sup>.

#### *Markedet for lavkapacitetsinfrastruktur*

TDC har afgivet tilsagn på markedet for lavkapacitetsinfrastruktur. TDC foreslog at fortsætte med at tilbyde adgang, gennemsigtighed, ikkediskrimination og

<sup>25</sup> Én udbyder (EWII) har afgivet tilsagn for en periode på tre år.

priskontrol. Med hensyn til prissætning tilbød TDC at fastholde de løbende priser med mulighed for at hæve dem med op til 5 % om året. Selv om TDC på nuværende tidspunkt ikke har en samlet plan for afvikling af kobbernettet, afgav TDC tilsagn om opsigelsesvarsler, hvis selskabet skulle ønske at nedlægge sit kobbernet i bestemte områder<sup>26</sup>.

Erhvervsstyrelsen fandt disse tilsagn tilstrækkelige og foreslår at gøre dem bindende uden at pålægge regulerende foranstaltninger.

### *Markedet for højkapacitetsinfrastruktur*

Fire udbydere, der er udpeget med en stærk markedsposition på markedet for højkapacitetsinfrastruktur, har afgivet tilsagn til Erhvervsstyrelsen: EWII, Fibia, Norlys og TDC (for sidstnævnte: på markederne Hovedstaden, Holstebro, Randers-Hobro og Struer). Med hensyn til prisfastsættelse er de i tilsagnene foreslåede maksimalpriser blevet vurderet på grundlag af Erhvervsstyrelsens LRAIC-model<sup>27</sup>.

| Udbyder | Adgangs type        | Priskontrol <sup>28</sup>   | Prisklemmetest <sup>29</sup>                          | Ikkeforskels-behandling   | Gennemsigtighed |
|---------|---------------------|---|---|---|-----------------|
| EWII    | Central (fiber-BSA) | — En enkelt maksimal gennemsnitspris for hastigheder på under 1 000 Mbps <sup>30</sup> .<br><br>— Prisen for 1 000 Mbps må ikke overstige den | Udvælgelse af to flagskibsprodukter to gange om året. | EoI<br><br>KPI'er og SLA'er, men ingen sanktioner <sup>31</sup> . | Ja              |

<sup>26</sup> TDC giver tilsagn om én måneds varsel ved lukning af nye ordrer ("nysalg") i et område eller et sæt adresser. For områder med færre end 200 aktive linjer forpligter TDC sig desuden til at give mindst 6 måneders varsel før nedlægningen. Nedlægningsvarslet øges til mindst 12 måneder for områder med mere end 200 aktive linjer.

<sup>27</sup> Erhvervsstyrelsen engagerede Axon Consulting Partner til at foretage en revision af den danske LRAIC-model i april 2019. I sit svar på anmodningen om oplysninger anførte Erhvervsstyrelsen, at projektet var afsluttet ved udgangen af 2020 og resulterede i en generisk LRAIC-model, som efterfølgende kunne anvendes til bestemte udbydere. Erhvervsstyrelsen har i øjeblikket udviklet tre udbyderspecifikke LRAIC-modeller for henholdsvis TDC, Norlys og Fibia. Derudover er Erhvervsstyrelsen i færd med at undersøge mulige modeller for AURA som følge af markedsafgørelserne.

<sup>28</sup> Generelt overstiger de priser, der er beregnet med Erhvervsstyrelsens LRAIC-modeller, de nuværende handelspriser. Erhvervsstyrelsen forklarer, at dette i høj grad skyldes, at der stadig er tale om priser i forbindelse med markedspenetration.

<sup>29</sup> Alle udbydere, der har afgivet tilsagn, vil selv udføre prisklemmetest under Erhvervsstyrelsens tilsyn og ved hjælp af et design, der er tilpasset den prisklemmetest, som Erhvervsstyrelsen hidtil har udført på TDC.

<sup>30</sup> Erhvervsstyrelsen har ikke udviklet en LRAIC-model for EWII, men mener, at dens pris er i overensstemmelse med de omkostninger, der er beregnet på grundlag af den LRAIC-model, der er udviklet for Norlys og tilpasset til EWII.

<sup>31</sup> For alle udbydere, der har afgivet tilsagn, mener Erhvervsstyrelsen, at tilsagnene udgør et tilstrækkeligt incitament til at overholde de SLA'er, der er fastsat i standardtilbuddene. Erhvervsstyrelsen fandt det derfor ikke nødvendigt, at tilsagnene skulle indeholde bestemmelser om sanktioner for at sikre overholdelse af SLA'erne.

|                         |                              |  |   |                                   |    |
|-------------------------|------------------------------|--|---|-----------------------------------|----|
|                         |                              | <p>maksimal gennemsniispris med mere end 20 %.</p> <p>— Årlig stigning på højst 5 %</p>  |   |                                   |    |
| <b>Fibia</b>            | Central (fiber-BSA)          | <p>— En enkelt maksimal gennemsniispris for hastigheder på under 1 000 Mbps.</p> <p>— En pris for 1 000 Mbps, der er lavere end den maksimale gennemsniispris + 20 %.</p> <p>— Årlig stigning på højst 5 %</p>   | Udvælgelse af to flagskibsprodukter to gange om året.   | EoI                               | Ja |
| <b>Norlys</b>           | Central (fiber-BSA)          | <p>— En enkelt maksimal gennemsniispris for hastigheder på under 1 000 Mbps.</p> <p>— Prisen på produkter med under 1 000 Mbps er lavere end den maksimale gennemsniispris + 20 %.</p> <p>— Prisisimplementeringen skal følge detailprisstrukturen.</p> <p>— Årlig stigning på højst 5 %</p> | Udvælgelse af to flagskibsprodukter to gange om året.   | EoI                               | Ja |
| <b>TDC<sup>32</sup></b> | Central (fiber-BSA og kabel) | <p>— Maksimale fiberpriser for produkter på 100 Mbps og 1 000 Mbps<sup>33</sup>.</p> <p>— Årlig stigning på</p>  | Udvælgelse af seks flagskibsprodukter to gange om året. | EoO og derefter EoI <sup>34</sup> | Ja |

<sup>32</sup> Ud over disse tilsagn agter TDC at etablere en mekanisme, der vil gøre det muligt for TDC's engroskunder at anmode TDC om fiberudrulning i bestemte områder. TDC vil offentliggøre en række kriterier for positive svar på sådanne anmodninger.

<sup>33</sup> TDC kan frit fastsætte sine priser for andre hastigheder for både fiber- og kabelforbindelser. Erhvervsstyrelsen mener dog, at prispunkterne for 100 Mbps og 1 000 Mbps vil fungere som anker og begrænse priserne på andre hastigheder.

<sup>34</sup> I forbindelse med adskillelsen mellem sin engros- og detailvirksomhed har TDC iværksat et projekt, der vil gøre det muligt for TDC at levere equivalence of inputs (EoI) i løbet af et par år. Indtil da vil den levere adgang på grundlag af equivalence of outputs (EoO).

|  |  |                       |  |  |  |
|--|--|-----------------------|--|--|--|
|  |  | højest 5 % for fiber. |  |  |  |
|--|--|-----------------------|--|--|--|

## 2.6.2. Regulerende foranstaltninger

### Vertikalt integrerede udbydere

| Udbyder          | Adgangs type  | Priskontrol   | Prisklemmetest <sup>35</sup> | Ikkeforskels-behandling | Gennemsigtighed |
|------------------|---|---|------------------------------|-------------------------|-----------------|
| <b>Aura</b>      | Central (fiber-BSA) <sup>36</sup>                           | Maksimale gennemsnitspriser (LRAIC-model).                                  | Nej                          | EoO                     | Ja              |
| <b>BornFiber</b> | Central (fiber-BSA) og i nogle tilfælde lokal <sup>37</sup> | Maksimale gennemsnitspriser (princippet om "rimelige priser") <sup>38</sup> | Nej                          | EoO                     | Ja              |
| <b>NEF Fiber</b> | Lokal   | Maksimale gennemsnitspriser (princippet om "rimelige priser")               | Nej                          | EoO                     | Ja              |

Udbydere, der kun driver engros-handel (rene engrosudbydere)

Erhvervsstyrelsen har konstateret, at syv udbydere<sup>39</sup>, der er udpeget som havende en stærk markedsposition, opfylder betingelserne for at blive betragtet som rene engrosudbydere i overensstemmelse med de nationale bestemmelser til gennemførelse af kodeksens artikel 80. Erhvervsstyrelsen foreslår at pålægge disse udbydere følgende forpligtelser: i) adgang<sup>40</sup>, ii) ikkeforskelsbehandling og iii) en

<sup>35</sup> Erhvervsstyrelsen mener, at de berørte vertikalt integrerede udbydere på grund af markedshindringer ikke er i stand til frit at fastsætte detailpriser, og at det derfor ikke er nødvendigt at udføre en prisklemmetest.

<sup>36</sup> NEF Fiber er også forpligtet til at give både central og lokal adgang i de områder, der er dækket med offentlig finansiel støtte.

<sup>37</sup> BornFiber er også forpligtet til at give både central og lokal adgang i de områder, der er dækket med offentlig finansiel støtte.

<sup>38</sup> For så vidt angår BornFiber og NEF Fiber, mener Erhvervsstyrelsen, at selv om LRAIC i teorien ville være relevant, ville det være uforholdsmæssigt at pålægge disse to udbydere modellen på grund af deres beskedne størrelse og den uforholdsmæssigt store byrde, det ville medføre for dem. Erhvervsstyrelsen vil derfor fastsætte maksimale priser, som disse udbydere skal overholde, på grundlag af en eller flere sammenlignelige priser på sammenlignelige markeder i Danmark eller i udlandet.

<sup>39</sup> Energi Ikast, Jysk Energi, MES Fibernet, Nord Energi, RAH Fiberbredband, NEF Fiber og Thy-Mors Energi.

<sup>40</sup> Alle rene engrosudbydere vil blive pålagt central adgang med undtagelse af Energi Ikast og Jysk Energi, som vil blive pålagt lokal adgang, for at tage hensyn til udbydernes aktuelle valg og den uforholdsmæssigt store byrde, det vil medføre at ændre den type adgang, der tilbydes.

forpligtelse til at forlange fair og rimelige priser<sup>41</sup>. Med hensyn til begrundelsen for at pålægge forpligtelser til ikkeforskelsbehandling forklarede Erhvervsstyrelsen, at alle rene engrosudbydere med en stærk markedsposition kun for nylig har været genstand for en adskillelse af deres detailforretninger. Før dette havde disse udbydere langvarige eksklusivaftaler med én tjenesteudbyder eller var vertikalt integrerede<sup>42</sup>. Erhvervsstyrelsen finder det derfor nødvendigt at forpligte sådanne rene engrosudbydere til ikke at forskelsbehandle deres engroskunder.

Med hensyn til priskontrol mener Erhvervsstyrelsen, at, eftersom fiberudbredelsen i Danmark allerede er meget fremskreden, er den parallelle dækning af net af høj kvalitet begrænset, og at hindringerne for at komme ind på detailmarkedet er meget lavere end hindringerne for at komme ind på engrosmarkedet, hvorfor engrosudbydere har mulighed for at vælge mellem forskellige detailudbydere, mens det modsatte ikke er tilfældet. Erhvervsstyrelsen frygter, at rene engrosudbydere kan diktere deres kommercielle vilkår til detailudbydere. Da de kommercielle udbydere forsøger at maksimere deres fortjeneste, vil de også have et incitament til at misbruge deres markedsstyrke og forlange urimeligt høje priser.

### 3. VURDERING

#### **Alvorlig tvivl med hensyn til vurderingen af stærk markedsposition og trekriterietesten på markederne for højkapacitetsinfrastruktur**

Kommissionen har gennemgået anmeldelsen og de yderligere oplysninger fra Erhvervsstyrelsen og mener, at det anmeldte udkast til foranstaltninger vil påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og falde ind under kodeksens artikel 32, stk. 4.

Kommissionen mener, at nogle af foranstaltningerne i det anmeldte udkast til foranstaltninger vil skabe en hindring for det indre marked, og nærer alvorlig tvivl om, hvorvidt nogle af foranstaltningerne i det anmeldte udkast til foranstaltninger er foreneligt med EU-retten, af følgende årsager:

*Utilstrækkelig dokumentation for udpegningen af nogle af energiforsyningsselskaberne på markedet for højkapacitetsinfrastruktur som havende en stærk markedsposition*

I artikel kodeksens 63, stk. 2, hedder det, at "en virksomhed anses for at have en stærk markedsposition, hvis den enten alene eller i fællesskab med andre indtager, hvad der svarer til en dominerende stilling, dvs. en økonomisk styrkeposition, der giver den magt til i betragtelig grad at kunne handle uafhængigt af konkurrenter, kunder og i sidste ende forbrugerne".

---

<sup>41</sup> For at priserne kan klassificeres som fair og rimelige, skal udbydere med stærk markedsposition efter anmodning fra Erhvervsstyrelsen kunne dokumentere, at priserne er baseret på omkostningsdækning med et rimeligt investeringsafkast.

<sup>42</sup> Erhvervsstyrelsen anfører, at disse udbydere på grundlag af de oplysninger, den har modtaget, ikke længere er forpligtet til at handle med en enkelt udbyder i kraft af en eksklusivaftale eller de facto-eksklusivitet, og at de opfylder betingelserne i artikel 80, stk. 1, for at blive betragtet som rene engrosudbydere.

I overensstemmelse med kodeksens artikel 64, stk. 2, og på grundlag af konkurrenceretlige principper fastsætter SMP-retningslinjerne nogle af de vigtigste kriterier, som den (fremadrettede) vurdering af stærk markedsposition bør baseres på.

Erhvervsstyrelsens udpegning af stærk markedsposition er baseret på en samlet vurdering af faktorer såsom virksomhedens markedsandel, virksomhedens forretningsmodel (f.eks. fordelingen af interne og eksterne salg inden for virksomheden) og de strukturelle forhold på det geografiske marked (f.eks. antallet af husstande med adgang og udbredelsen af parallel højkapacitetsinfrastruktur).

Ifølge fast retspraksis giver en markedsandel på over 50 % anledning til en formodning om dominerende stilling, hvis der ikke foreligger bevis for det modsatte. I overensstemmelse med SMP-retningslinjerne<sup>43</sup> bør markedsandelene imidlertid fortolkes i lyset af de relevante markedsforhold og navnlig markedsdynamikken og produkternes differentieringsgrad<sup>44</sup>.

Det forhold, at en virksomhed med en stærk position på markedet står over for en voksende konkurrence på infrastrukturområdet, kan meget vel tyde på, at markedet er ved at blive konkurrencepræget over tid. Ydermere kan selv en virksomhed med en stor markedsandel være ude af stand til i vid udstrækning at handle uafhængigt af kunder med tilstrækkelig forhandlingsstyrke. Betydelige udsving i markedsandelen over en periode kan være tegn på manglende markedsstyrke på det pågældende marked. En nytilkommet virksomheds evne til hurtigt at øge sin markedsandel kan også afspejle, at det pågældende marked er mere konkurrencepræget, og at adgangsbarriererne kan overvindes inden for en rimelig tidsramme.

Kommissionen noterer sig, at de danske markeder for højkapacitetsinfrastruktur især er kendetegnet ved en meget stor dækning af net med meget høj kapacitet, som skyldes både et stort fodaftryk fra kabelnet (navnlig i de mere urbaniserede dele af de forskellige geografiske markeder) og betydelige fiberudrulninger drevet af forsyningsselskaber.

De danske markeder er også kendetegnet ved engrosåbning af mange af højkapacitetsnettene gennem udvikling af engrosmodellen (syv forsyningsselskaber, som Erhvervsstyrelsen har udpeget som havende en stærk markedsposition, har valgt denne model) og kommercielle engrostitilbud foreslået af de fleste vertikalt integrerede udbydere.

På grundlag af den dokumentation, der foreligger på nuværende tidspunkt, mener Kommissionen, at Erhvervsstyrelsens vurdering af stærk markedsposition i nogle tilfælde måske ikke i tilstrækkelig grad afspejler graden af infrastrukturkonkurrence og betydningen af de engrosaftaler, der indgås frivilligt af netejere og adgangssøgende.

---

<sup>43</sup> Jf. punkt 55 i Kommissionens retningslinjer for markedsanalyse og beregning af stærk markedsposition efter EU's regelsæt for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester ("SMP-retningslinjerne") (EUT C 159/1 af 7.5.2018, s. 1) og yderligere henvisninger deri.

<sup>44</sup> Ibid., punkt 54.



Kommissionen bemærker, at procentdelen af parallel dækning (med kabel og fibernet) på nogle markeder allerede er betydelig eller meget betydelig. Navnlig er procentdelen af parallel infrastruktur over 40 % i fem af de geografiske markeder (de markeder, hvor EWII, AURA, Energi Ikast, MES Fibernet og Nord Energi ville blive udpeget som havende en stærk markedsposition) og tæt på eller over 60 % i tre af disse tilfælde (EWII, Energi Ikast og Nord Energi).

Da mange af disse forsyningsselskaber, som ejes af energiforbrugere, løbende øger deres dækning og har meddelt, at de vil fortsætte udbredelsen af fiber, indtil alle husstande i deres eldistributionsområder har fiberdækning, kan det forventes, at andelen af parallel infrastruktur i sidste ende vil være tæt på den andel af husstande, der allerede er dækket af kabelnet. I nogle tilfælde betyder det, at der kan forventes en meget betydelig grad af parallel dækning inden for tidshorisonten for denne markedsanalyse.

Navnlig i det område, hvor energiforsyningsselskabet EWII ville blive udpeget som udbyder med stærk markedsposition, ligger niveauet af overlappende net på ca. 58 %. Da kabeldækningen i dette område er tæt på 80 %, og da EWII har meddelt, at det vil udrulle fibernet til alle husstande i elforsyningsområdet, bemærker Erhvervsstyrelsen, at det kan forventes, at den parallelle dækning vil stige til ca. 80 %, da det er andelen af husstande i området, der i øjeblikket har adgang til kabelinfrastruktur fra en anden virksomhed. Denne udbyders engrosmarkedsandel ligger på 45 % (der observeres en let faldende tendens i fireårsperspektivet).

Kommissionen noterer sig engrosåbningen af mange fibernet som en vigtig udvikling. I den forbindelse minder Kommissionen om, at kodeksen lægger stor vægt på vigtigheden af, at de nationale tilsynsmyndigheder tager behørigt hensyn til og tilskynder til udvikling af samarbejdsordninger og handelsaftaler. Som fremhævet i kodeksens betragtning 170 og i den forklarende bemærkning til henstillingen fra 2020 om relevante markeder vil sådanne ordninger og aftaler sandsynligvis blive mere almindelige i den nærmeste fremtid, og de nationale tilsynsmyndigheder bør tage hensyn hertil ved vurderingen af konkurrencedynamikken på et givet engrosmarked. Hvis sådanne aftaler er indgået på et varigt grundlag, er bæredygtige og forbedrer konkurrencedynamikken, kan de bidrage til at det konkluderes, at et bestemt engrosmarked ikke berettiger forhåndsregulering.

Engrosåbningen af mange højkapacitetsnet anses af Erhvervsstyrelsen for at være en positiv udvikling. Erhvervsstyrelsen har imidlertid på de forskellige geografiske markeder, hvor det blev konstateret, at et forsyningsselskab har en stærk markedsposition (bl.a. EWII, Energi Ikast, MES Fibernet og Nord Energi), vurderet, at de kommercielle engrostilbud, der tilbydes af rene engrosudbydere og visse vertikalt integrerede udbydere, ikke gav mulighed for kommercielt bæredygtig adgang til infrastrukturen, selv hvor der er en betydelig parallel dækning, og at der derfor var behov for regulerende indgreb. I sit udkast til analyse anfører Erhvervsstyrelsen, at den anser nogle af disse initiativer for at være en reaktion på de signaler, som Erhvervsstyrelsen har sendt om den mulige regulering af de geografiske markeder.

Med hensyn til SMP-vurderingen af de rene engrosoperatører Energi Ikast og MES Fibernet bemærker Erhvervsstyrelsen, at der i øjeblikket kun er én tjenesteudbyder (Altibox) til stede. Dette er efter Erhvervsstyrelsens vurdering et tegn på, at

adgangsvilkårene ikke kan understøtte yderligere tjenesteudbydere og dermed ikke vil føre til effektive konkurrencevilkår.

For så vidt angår den vertikalt integrerede udbyder EWII, påpeger Erhvervsstyrelsen navnlig, at udnyttelsen af engrosudbuddet hidtil har været begrænset.

For det første bemærker Kommissionen, at engrosåbningen i mange tilfælde svarer til forsyningsselskabernes langsigtede strategi, navnlig når disse selskaber har valgt engrosmodellen, eller når engrosadgang er blevet foreslået på deres net i flere år<sup>45</sup>.

For det andet mener Kommissionen ikke, at Erhvervsstyrelsen på grundlag af analysen af de engrostilbud, som de forskellige udbydere har foreslået, påviser, hvorfor de foreslåede vilkår og betingelser ikke ville være fair og rimelige eller bæredygtige. Erhvervsstyrelsen fastslår navnlig ikke, hvorfor de foreslåede engrospriser kan anses for ikke at være fair eller rimelige, f.eks. sammenlignet med dem, der følger af anvendelsen af tilsagn eller afhjælpende foranstaltninger hos andre udbydere, der er udpeget som havende en stærk markedsposition (idet der tages hensyn til relevante potentielle omkostningsforskelle afhængigt af f.eks. områdets tæthed).

Hvad angår rene engrosudbydere, navnlig Energi Ikast og MES Fibernet, er den omstændighed, at en enkelt tjenesteudbyder (Altibox) er den eneste engroskunde hos en ren engrosudbyder, efter Kommissionens opfattelse ikke et tegn på, at de foreslåede adgangsbetainger (som ville være de samme for alle tjenesteudbydere) ikke er fair og rimelige. Der er ingen tegn på, at de rene engrosudbydere ville have incitament til at begrænse antallet af tjenesteudbydere, der er til stede på deres net. Antallet af net og den meget lille størrelse på nogle af de geografiske markeder (7 700 husstande på det marked, hvor Energi Ikast ville blive udpeget) kan sandsynligvis udgøre en hindring for tjenesteudbydernes adgang til nettet, men Kommissionen bemærker, at det reguleringsindgreb, som Erhvervsstyrelsen har overvejet, ikke ville afhjælpe denne hindring. Desuden mener Erhvervsstyrelsen ifølge sit svar på anmodningen om oplysninger, at Altibox ikke har nogen modstående købermagt, da Altibox ikke har noget alternativ med hensyn til infrastrukturen. Kommissionen bemærker imidlertid, at denne tjenesteudbyder har været i stand til at opretholde en ensartet prisadfærd på fem forskellige geografiske markeder, hvor den er til stede, hvilket er et tegn på, at den har været i stand til at udøve i det mindste en vis indflydelse på adgangsbetaingerne for de pågældende fibernet. I forbindelse med det geografiske marked Grindsted bemærker Erhvervsstyrelsen desuden, at den regionale udbyder kun sælger engrosprodukter til Altibox, som derfor ifølge Erhvervsstyrelsens vurdering har en vis købermagt til at forhandle vilkår og priser for adgang til fiberinfrastrukturen. Det er uklart for Kommissionen, hvorfor denne omstændighed ikke også ville gælde for de andre geografiske markeder, hvor der kun er en enkelt tjenesteudbyder til stede.

Med hensyn til den vertikalt integrerede udbyder EWII bemærker Kommissionen desuden, at eksterne salg (svarende til de tjenesteudbydere, der benytter sig af EWII's kommercielle tilbud) er steget hurtigt i den seneste tid, hvilket har ført til et fald i EWII's detailandel.

---

<sup>45</sup> Som det navnlig er tilfældet med EWII, der siden 2014 har udviklet et kommercielt engrosudbud.

Endelig noterer Kommissionen sig, at TDC fortsat vil give adgang til den andel af sine fiber- og kabelnet, der falder uden for de områder, hvor TDC har en stærk markedsposition. Som følge heraf bemærker Kommissionen, at der på nogle geografiske markeder vil være en betydelig del af husholdningerne, som vil være dækket af to net, der er åbne på engrosniveau. Dette er navnlig tilfældet på det marked, hvor Energi Ikast ville blive udpeget som havende en stærk markedsposition, da 49 % af husholdningerne har adgang til både fibernet (med én tjenesteudbyder) og et kabelnet, der er åbent for ekstern engroshandel.

Kommissionen finder det derfor nødvendigt at indlede en tilbundsgående undersøgelse af udpegningen af de fem forsyningsselskaber med stærk markedsposition på geografiske markeder, hvor graden af parallel dækning er særlig stor (EWII, AURA, Energi Ikast, MES Fibernet og Nord Energi). I betragtning af den betydelige — og stigende — grad af parallel dækning, konkurrencepresset på engros- og detailniveau som følge af kabelnettene (navnlig når disse net er åbne på engrosniveau), den positive indvirkning på konkurrencen af engrosåbningen af fibernet og den mulige forekomst af modstående købermagt, mener Kommissionen ikke, at den dokumentation, som Erhvervsstyrelsen har fremlagt, er tilstrækkelig til at konkludere, at disse udbydere er i stand til at handle uafhængigt af deres konkurrenter og kunder.

*Mangel på tilstrækkelig dokumentation for, at alle markeder for engrosinfrastrukturer af høj kvalitet, som anmeldt, berettiger indførelsen af reguleringsmæssige forpligtelser*

Navnlig i lyset af bemærkningerne vedrørende vurderingen af stærk markedsposition for nogle af energiforsyningsselskaberne finder Kommissionen, at Erhvervsstyrelsen ikke har fremlagt tilstrækkelig dokumentation for, at trekriterietesten er opfyldt på de geografiske markeder, hvor de fem ovennævnte operatører ville blive udpeget som havende en stærk markedsposition.

Med hensyn til det første kriterium (store og varige hindringer for markedsadgang) bemærker Kommissionen i det mindste på nogle geografiske markeder, at andre udbydere end dem, der er blevet udpeget som havende en stærk markedsposition, har været i stand til at konkurrere på detailniveau (eller endog på engrosniveau), hvis der ikke er pålagt dem reguleringsmæssige forpligtelser. Erhvervsstyrelsens påstand om, at der er store hindringer for markedsadgang i visse geografiske net, synes derfor ikke at være tilstrækkeligt begrundet.

Med hensyn til det andet kriterium, dvs. tendensen hen imod reel konkurrence, understreger Kommissionen, at udviklingen hen imod reel konkurrence ikke nødvendigvis kræver yderligere eller "ny" adgang. Da der er alternative udbydere på detailmarkedet, og der samtidig ikke er reguleringsmæssige forpligtelser for den udbyder, der ville blive udpeget som havende en stærk markedsposition, er det tilsyneladende (som anført ovenfor) ikke blot er muligt at overvinde hindringerne for markedsadgang, men de alternative operatører har også kunnet opnå en betydelig markedsandel og dermed skabe dynamik på markedet.

I lyset af de elementer, der er fremhævet i forbindelse med vurderingen af stærk markedsposition, tyder alene den omstændighed, at disse virksomheders engrosmarkedsandele er høje, ikke i sig selv på, at detailmarkedet i øjeblikket ikke er konkurrencepræget, og at dynamikken på markedet, der drives enten af

alternative engrostitbud eller et konkurrencepres i detailledet, vil føre til mangel på konkurrence.

### *Konklusion*

På baggrund af ovenstående nærer Kommissionen alvorlig tvivl om, hvorvidt det anmeldte udkast til foranstaltninger vedrørende nogle af markederne for højkapacitetsinfrastruktur er foreneligt med EU-retten med hensyn til udpegningen af energiforsyningselskaberne EWII, AURA, Energi Ikast, MES Fibernet og Nord Energi som havende stærk markedsposition i forbindelse med opfyldelsen af trekriterietesten på deres respektive geografiske markeder.

## **4. BEMÆRKNINGER**

Uden at foregribe den alvorlige tvivl, der er beskrevet ovenfor, har Kommissionen gennemgået anmeldelsen og de yderligere oplysninger fra Erhvervsstyrelsen og har følgende bemærkninger til de foreslåede regulerende foranstaltninger og tilsagn, der vil gælde for de forskellige udbydere, der er udpeget som havende en stærk markedsposition på markederne for højkapacitetsinfrastruktur:

### **Rene engrosudbyderes incitamenter til at forlange urimeligt høje priser**

Kommissionen bemærker, at Erhvervsstyrelsen har valgt at pålægge rene engrosudbydere pligt til at forlange fair og rimelige priser. I henhold til kodeksens artikel 80 kan de nationale tilsynsmyndigheder kun gøre dette, hvis det er berettiget på grundlag af en markedsanalyse, herunder en fremadrettet vurdering af den sandsynlige adfærd hos den virksomhed, der er udpeget som havende en stærk markedsposition. Erhvervsstyrelsen forklarede, at de fleste engrosudbydere først for nylig har valgt denne forretningsmodel, og at de ikke har set nogen adfærd fra disse udbyderes side, som ville føre til den konklusion, at de ikke ville misbruge deres markedsstyrke. Erhvervsstyrelsen er af den opfattelse, at eftersom hindringerne for markedsadgang er større på engrosmarkedet end på detailmarkedet, kan rene engrosudbydere diktere deres kommercielle vilkår over for detailtjenesteudbydere. Erhvervsstyrelsen mener også, at disse engrosudbydere, siden de er kommercielle udbydere, vil blive tilskyndet til at gøre dette for at maksimere deres fortjeneste.

Kommissionen er klar over, at mange af de berørte udbydere først for nylig er blevet rene engrosvirksomheder, men Erhvervsstyrelsen har imidlertid kun i begrænset omfang analyseret, hvorvidt disse udbyderes nuværende priser kan betragtes som fair og rimelige, eller hvorfor det skulle være sandsynligt, at de vil forlange urimeligt høje priser i fremtiden. Kommissionen bemærker, at engrosudbydere er underlagt en række begrænsninger, som uanset vurderingen af stærk markedsposition kan begrænse deres evne og incitament til at forlange urimeligt høje priser. Da udbredelsen af tilbud på over 100 Mbps stadig ligger et godt stykke under niveauet for VHC-netdækning<sup>46</sup>, er rene engrosudbydere nødsaget til at tiltrække tjenesteudbydere for at maksimere udnyttelsen af deres net, især hvis der findes et konkurrerende kabelnet. Desuden har Erhvervsstyrelsen ikke

---

<sup>46</sup> Ifølge DESI-rapporten fra 2021 om Danmark er 94 % af husholdningerne forbundet til net med meget høj kapacitet (VHC-net) og 70,1 % til fibernet. Imidlertid har kun 43 % af husstandene abonnement på en bredbåndsforbindelse på mindst 100 Mbps.

analyseret, i hvilket omfang den omstændighed, at forsyningsselskaberne ejes af energiforbrugere, kan påvirke deres evne eller incitament til at hæve deres priser i fremtiden. Endelig kan forekomsten af modstående købermagt i tilfælde, hvor en enkelt udbyder er den eneste (eller vigtigste) engroskunde på nettet, også begrænse udbyderens mulighed for at hæve sine priser i fremtiden.

Kommissionen er derfor af den opfattelse, at Erhvervsstyrelsen bør revurdere sin analyse for så vidt angår rene engrosudbyderes mulighed for og incitament til at forlange urimeligt høje priser.

### **Vertikalt integrerede udbydere — priskontrolforpligtelsers proportionalitet**

For så vidt angår priskontrol for vertikalt integrerede udbydere, der enten er underlagt regulerende foranstaltninger eller bindende tilsagn, bemærker Kommissionen også, at den metode, der er valgt for de fleste udbydere, er en enkelt gennemsnitlig maksimalpris, der anvendes enten på alle hastigheder eller på hastigheder på under 1 000 Mbps. I henhold til kodeksens artikel 74 skal de nationale tilsynsmyndigheder overveje ikke at pålægge eller fastholde priskontrolforpligtelser, at der findes en påviselig begrænsning af detailprisen, og at der sikres reel og ikkediskriminerende adgang. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at nogle markeder er kendetegnet ved en betydelig kabeldækning, som lokalt kan udgøre en relevant detailbegrænsning. Kommissionen bemærker også, at TDC i kraft af sine tilsagn er underlagt maksimalpriser på 100 Mbps og 1 000 Mbps, idet Erhvervsstyrelsen mener, at disse to prispunkter vil begrænse andre hastigheder.

Kommissionen mener derfor, at Erhvervsstyrelsen bør styrke sin vurdering af, hvorfor en priskontrol altid er nødvendig og forholdsmæssig for de berørte udbydere, herunder i tilfælde, hvor der som følge af de foreslåede tilsagn eller afhjælpende foranstaltninger ville gælde strenge krav om ikkeforskelsbehandling. Kommissionen er også af den opfattelse, at det kan være relevant for Erhvervsstyrelsen at overveje relevansen af et fiberprodukt med en standardydeevne, der kan fungere som et "fiberanker" og begrænse andre fiberprodukter på detailmarkedet.

### *Konklusion*

Kommissionen nærer alvorlig tvivl med hensyn til foreneligheden af det anmeldte udkast til foranstaltninger vedrørende markederne for højkapacitetsinfrastruktur i forbindelse med energiforsyningsselskaberne EWII, AURA, Energi Icast, MES Fibernet og Nord Energi med EU-retten og navnlig målene i kodeksens artikel 3.

Kommissionen understreger, at det anmeldte udkasts respektive foranstaltninger vedrørende ovennævnte udbydere i henhold til kodeksens artikel 32, stk. 4, ikke må vedtages i yderligere to måneder.

Kommissionen påpeger endvidere i lyset af sine bemærkninger til det anmeldte udkast til foranstaltninger vedrørende markederne for højkapacitetsinfrastruktur, at Erhvervsstyrelsen i henhold til kodeksens artikel 32, stk. 8, i videst mulig udstrækning skal tage hensyn til bemærkninger fra Kommissionen, andre nationale tilsynsmyndigheder og BEREC og kan vedtage det således ændrede udkast til foranstaltninger, der ikke vedrører ovennævnte udbydere. I så fald skal Erhvervsstyrelsen fremsende foranstaltningerne til Kommissionen.

Kommissionen har undersøgt anmeldelsen vedrørende markedet for lavkapacitetsinfrastruktur og de yderligere oplysninger fra Erhvervsstyrelsen og har ingen bemærkninger<sup>47</sup>.

I henhold til kodeksens artikel 32, stk. 9, kan Erhvervsstyrelsen vedtage udkastet til foranstaltning vedrørende markedet for lavkapacitetsinfrastruktur og skal i så fald fremsende det til Kommissionen.

Kommissionens holdning til denne anmeldelse berører ikke dens holdning til andre udkast til foranstaltninger, der anmeldes.

I henhold til punkt 6 i henstilling 2021/5547 offentliggør Kommissionen dette dokument på sit websted. Hvis Erhvervsstyrelsen på baggrund af Unionens og de nationale regler om forretningshemmeligheder mener, at dette dokument indeholder fortrolige oplysninger, som ønskes slettet inden offentliggørelsen, bedes dette meddelt til Kommissionen<sup>48</sup> senest tre hverdage efter modtagelsen af dokumentet<sup>49</sup>. En sådan anmodning skal begrundes.

Kommissionen offentliggør dette dokument på sit websted sammen med en opfordring til tredjeparter om at fremsætte bemærkninger til dette brev om alvorlig tvivl inden for fem arbejdsdage.

Med venlig hilsen

På Kommissionens vegne  
Thierry Breton  
Medlem af Kommissionen



---

<sup>47</sup> I henhold til kodeksens artikel 32, stk. 3.

<sup>48</sup> Pr. e-mail: [CNECT-markets-notifications@ec.europa.eu](mailto:CNECT-markets-notifications@ec.europa.eu).

<sup>49</sup> Selve resultatet af Kommissionens vurdering vil muligvis blive offentliggjort inden udløbet af denne tredagesfrist.