
Markedsafgørelse over for TDC på engrosmarkedet
for bredbåndstilslutninger (marked 5)

Indhold

>

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | MARKEDSAFGØRELSE | 4 |
| 2 | KLAGEVEJLEDNING | 6 |
| 3 | INTRODUKTION | 7 |
| 3.1 | BAGGRUND OG HJEMMEL FOR AFGØRELSEN | 7 |
| 3.2 | GÆLDENDE REGULERING PÅ ENGROSMARKEDET FOR BREDBÅNDSTILSLUTNINGER | 8 |
| 4 | KONKLUSION FRA MARKEDSAFGRÆNSNINGEN | 10 |
| 4.1 | BAGGRUND | 10 |
| 4.2 | KONKLUSION | 10 |
| 5 | KONKLUSIONERNE FRA ANALYSEN AF KONKURRENCESITUATIONEN | 12 |
| 5.1 | BAGGRUND | 12 |
| 5.2 | KONKLUSION | 12 |
| 6 | KONKLUSIONERNE FRA SMP UDPEGNINGEN | 15 |
| 6.1 | BAGGRUND | 15 |
| 6.2 | KONKLUSION | 15 |
| 7 | FORPLIGTELSE | 16 |
| 7.1 | INDLEDNING | 16 |
| 7.2 | REGELGRUNDLAG | 16 |
| 7.2.1 | Mulige forpligtelser | 17 |
| 7.3 | KONKURRENCEPROBLEMER PÅ MARKEDET | 17 |
| 7.4 | SAMLET PROPORTIONALITET AF FORPLIGTELSE | 18 |
| 7.5 | FORPLIGTELSE TIL AT IMØDEKOMME ALLE RIMELIGE ANMODNINGER OM ADGANG TIL SAMTRAFIK | 20 |
| 7.5.1 | Grundlag | 20 |
| 7.5.2 | Overordnet indhold af adgangsforsigtelsen | 21 |
| 7.5.3 | Indhold af forsigtelsen om adgang til bredbåndstilslutninger via kobber | 22 |
| 7.5.4 | Indhold af forsigtelsen om adgang til bredbåndstilslutninger via kabel-tv net | 24 |
| 7.5.5 | Begrundelse for overordnet forsigtelse om adgang til bredbåndstilslutninger via henholdsvis kobber og kabel-tv | 26 |
| 7.5.6 | Begrundelse for forsigtelsen om adgang til bredbåndstilslutninger via kobber | 27 |
| 7.5.7 | Begrundelse for forsigtelsen om adgang til bredbåndstilslutninger via kabel-tv net | 29 |
| 7.5.8 | Forsigtelse om adgang til samhusning | 33 |
| 7.5.9 | Forholdsmæssighed i forbindelse med konkrete anmodninger | 37 |
| | FORPLIGTELSE OM PRISKONTROL | 39 |
| 7.5.10 | Grundlag | 39 |
| 7.5.11 | Indhold af forsigtelse om priskontrol | 40 |
| 7.5.12 | Begrundelse for forsigtelsen om priskontrol | 42 |
| 7.5.13 | Begrundelse for valg af konkret prisreguleringsmetode | 43 |
| 7.6 | FORPLIGTELSE OM OMKOSTNINGSREGNSKAB | 46 |
| 7.6.1 | Grundlag | 46 |
| 7.6.2 | Indhold af forsigtelse om omkostningsregnskab | 46 |
| 7.6.3 | Begrundelse for pålæggelse af forsigtelse om omkostningsregnskab | 48 |
| 7.7 | FORPLIGTELSE OM IKKE-DISKRIMINATION | 49 |
| 7.7.1 | Grundlag | 49 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 7.7.2 | <i>Indhold af forpligtelsen om ikke-diskrimination</i> | 49 |
| 7.7.3 | <i>Begrundelse for pålæggelse af forpligtelse om ikke-diskrimination</i> | 50 |
| 7.8 | FORPLIGTELSE OM AT UDARBEJDE STANDARDTILBUD | 52 |
| 7.8.1 | <i>Grundlag</i> | 52 |
| 7.8.2 | <i>Indhold af forpligtelsen om at udarbejde standardtilbud</i> | 52 |
| 7.8.3 | <i>Begrundelse for pålæggelse af forpligtelse om standardtilbud</i> | 55 |
| | FORPLIGTELSE OM GENNEMSIGTIGHED | 58 |
| 7.8.4 | <i>Grundlag</i> | 58 |
| 7.8.5 | <i>Indhold af forpligtelsen om gennemsigtighed</i> | 58 |
| 7.8.6 | <i>Begrundelse for pålæggelse af forpligtelse om gennemsigtighed</i> | 60 |
| 7.9 | FORPLIGTELSE OM REGNSKABSMÆSSIG OPSPLITNING..... | 62 |
| 7.9.1 | <i>Grundlag</i> | 62 |
| 7.9.2 | <i>Indhold af forpligtelsen regnskabsmæssig opsplnitning</i> | 62 |
| 7.9.3 | <i>Begrundelse for pålæggelse af forpligtelse om regnskabsmæssig opsplnitning</i> | 63 |
| 8 | ÆNDRINGER I FORPLIGTELSE I FORHOLD TIL DEN NUVÆRENDE REGULERING | 64 |

Til denne afgørelse hører følgende bilag:

- Bilag 1 Markedsafgrænsning for engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger
- Bilag 2 Høringsnotat vedrørende markedsafgrænsning for engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger
- Bilag 3 Analyse om reel konkurrence og SMP på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger
- Bilag 4 Høringsnotat vedrørende analyse om reel konkurrence og SMP på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger
- Bilag 5 Rammerne for udarbejdelse for af standardtilbud
- Bilag 6 Høringsnotat vedrørende udkast til afgørelse overfor TDC på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger
- Bilag 7 Gartners rapport ”Åbning for adgang til bredbånd via kabel-tv infrastrukturen på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger”

1 Markedsafgørelse

I medfør af § 84 d, jf. § 51, stk. 1, i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, jf. lovbekendtgørelse nr. 780 af 28. juni 2007 med senere ændringer (teleloven), træffer IT- og Telestyrelsen følgende:

AFGØRELSE:

Med udgangspunkt i markedsanalysen af engrosmarkedet for bredbåndstilslutning (marked 5) af 22. december 2008 udpeger IT- og Telestyrelsen hermed i medfør af telelovens § 84 d TDC A/S som udbyder med stærk markedsposition (SMP) på markedet. TDC A/S pålægges som følge heraf, i overensstemmelse med reglerne i telelovens § 51, følgende forpligtelser på marked 5:

Samtrafik

Forpligtelse til i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 1, jf. § 51 a, at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til samtrafik, som beskrevet i afsnit 7.5 nedenfor.

Priskontrol

Forpligtelse til i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 5, jf. § 51 f, at opfylde krav om priskontrol, som beskrevet i afsnit 7.6 nedenfor.

Omkostningsregnskab

Forpligtelse til i medfør af telelovens § 51 g, at udarbejde et omkostningsregnskab, som beskrevet i afsnit 7.7 nedenfor, til støtte for den pålagte forpligtelse om priskontrol.

Ikke-diskrimination

Forpligtelse til ikke-diskrimination i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 2, jf. § 51 b, som beskrevet i afsnit 7.8 nedenfor.

Standardtilbud

Forpligtelse til i medfør af telelovens § 51 c, at offentliggøre standardtilbud, som beskrevet i afsnit 7.9 nedenfor.

Gennemsigtighed

Forpligtelse til gennemsigtighed i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 3 og 6, jf. § 51 d, som beskrevet i afsnit 7.10 nedenfor.

Regnskabsmæssig opsplitning

Forpligtelse til i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 4, jf. § 51 e, at foretage regnskabsmæssig opsplitning, som beskrevet i afsnit 7.11 nedenfor.

Denne afgørelse – og dermed forpligtelserne – træder i kraft den 22. februar 2010. TDC skal senest den 22. februar 2010 indsende standardtilbud til IT- og Telestyrelsen på samtrafikprodukter omfattet af adgangsforpligtelsen for så vidt angår bredbåndstilslutninger via kobbernettet. Standardtilbud vedrørende bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet skal først indsendes til IT- og Telestyrelsen 3 måneder efter at adgangsforpligtelsen på kabel-tv nettet er effektueret. Såfremt TDC vælger at inddrage branchen i forbindelse med udarbejdelsen af standardtilbuddet, vil IT- og Telestyrelsen forlænge TDC's frist for indsendelse af standardtilbud, jf. afsnit 7.9.2 nedenfor.

Samtidig med ikrafttrædelsen af denne afgørelse ophæves forpligtelser pålagt på baggrund af afgørelse af 2. november 2005 overfor TDC på engrosmarkedet for bredbåndstilslutning (marked 12)

og tillægsafgørelse af 19. december 2006 om ændring af priskontrolmetode for Bit Stream Access samt tillægsafgørelse af 2. april 2007, hvor TDC blev pålagt en ny samhusningsforpligtelse.

IT- og Telestyrelsen underretter TDC A/S som direkte forpligtet af nærværende afgørelse ved postfremsendelse af afgørelsen. For så vidt angår øvrige berørte parter vil underretning om afgørelsen i henhold til telelovens § 51, stk. 8, ske ved offentliggørelse på IT- og Telestyrelsens hjemmeside.

TDC A/S er rette adressat i nærværende afgørelse, idet koncernen ses som en samlet juridisk og økonomisk enhed, og afgørelsen retter sig således også mod TDC's datterselskaber. Der er ved gennemførelsen af markedsundersøgelsen af engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5), ikke fundet særlige omstændigheder af en sådan karakter, der kan begrunde en fravigelse fra udgangspunktet i henhold til telelovens § 84 d, stk. 2, 3. pkt. Nærværende afgørelse er derfor i henhold til telelovens § 84 d, stk. 2, 3. pkt., truffet over for TDC A/S.

Med venlig hilsen

Filip Sundram
Konstitueret kontorchef

IT- og Telestyrelsen
Holsteinsgade 63
2100 København Ø

2 Klagevejledning

IT- og Telestyrelsens afgørelse kan påklages til Teleklagenævnet, Bredgade 43, 1260 København K, tlf.: 33 92 97 00, e-mail: sttpost@vtu.dk.

En klage skal være Teleklagenævnet i hænde senest fire uger efter, at IT- og Telestyrelsen har truffet afgørelse i sagen.

Opmærksomheden henledes på, at der i medfør af § 3, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 569 af 18. juni 2004 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.

3 Introduktion

3.1 Baggrund og hjemmel for afgørelsen

Det følger af telelovens § 84 a, at IT- og Telestyrelsen med regelmæssige mellemrum skal gennemføre markedsundersøgelser. Formålet med markedsundersøgelserne er at vurdere, i hvilket omfang og på hvilke områder konkurrencen skal fremmes ved at regulere virksomhedernes markedsadfærd, således at virksomhederne ikke udnytter en stærk markedsposition til at begrænse eller fordreje konkurrencen.

Telelovens regler om markedsundersøgelser er baseret på rammedirektivet¹, adgangsdirektivet² og EU-Kommissionens henstilling³.

I den seneste henstilling om relevante produkt og tjenestemarkeder har EU-Kommissionen udpeget syv detail- og engrosmarkeder, som kan blive genstand for en forhåndsregulering. Udpegningen er sket på baggrund af tre kriterier.

Det første kriterium er, at der på markedet kan konstateres svære, blivende hindringer for markedsadgang, uanset om det drejer sig om strukturelle, lovgivnings- eller reguleringsmæssige hindringer. Det andet kriterium er, at markedssituationen ikke tenderer mod reel konkurrence inden for den relevante tidshorisont. Det tredje kriterium er, at anvendelse af konkurrenceretten ikke alene kan imødegå markedskræfternes manglende selvregulering. Såfremt alle tre kriterier er opfyldt for et givent marked, skal der gennemføres en markedsundersøgelse.

Til brug for markedsundersøgelsen skal IT- og Telestyrelsen ifølge telelovens § 84 b, stk. 1, afgrænse det relevante marked tilpasset danske forhold. Markedsafgrænsningen skal i henhold til lovbemærkningerne til telelovens § 84 b foretages under iagttagelse af EU-Kommissionens henstilling om relevante produkt- og tjenestemarkeder og EU-Kommissionens retningslinjer for markedsanalyser og vurdering af stærk markedsposition⁴.

Med udgangspunkt i markedsafgrænsningen skal IT- og Telestyrelsen gennemføre en analyse af det pågældende marked. Hvis styrelsen på baggrund af markedsanalysen konstaterer, at der ikke er reel konkurrence på markedet, skal styrelsen udpege en udbyder af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester med stærk markedsposition (SMP). Denne udbyder skal gennem en markedsafgørelse pålægges en eller flere af de forpligtelser, der fremgår af telelovens §§ 51-51 g.

De forpligtelser, IT- og Telestyrelsen pålægger, skal efter reglerne i telelovens § 51, stk. 4 og 5, tage udgangspunkt i det konkrete konkurrenceproblem og være forholdsmæssige og berettigede under hensyn til formålene i telelovens § 1.

¹ Direktiv 2002/21/EF, om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, (rammedirektivet), offentliggjort i EF-Tidende nr. L 108 af 24/04/2002 s. 0033 – 0050.

² Direktiv 2002/19/EF, om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet) offentliggjort i EF-Tidende nr. L 108 af 24/04/2002 s. 0007 - 0020

³ EU-Kommissionens henstilling af 17. december 2007 om relevante produkt- og tjenestemarkeder inden for den elektroniske kommunikationssektor, som er underlagt forhåndsregulering i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. K(2007) 5406.

⁴ EU-Kommissionens retningslinjer for markedsanalyse og beregning af stærk markedsposition i henhold til EU-rammebestemmelserne for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, 2002/c 165/03.

Hvis en markedsanalyse derimod viser, at der er reel konkurrence på markedet, skal IT- og Telestyrelsen i medfør af § 84 d, stk. 5, ophæve alle forpligtelser, der i medfør af teleloven er pålagt på det pågældende marked.

3.2 Gældende regulering på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger

Det, der i Kommissionens første henstilling blev betegnet som engrosmarkedet for bredbåndstilslutning (marked 12), er blevet videreført i det, der i den reviderede henstilling betegnes som marked 5. IT- og Telestyrelsen foretog i perioden 2004-2005 en analyse af marked 12 baseret på data for perioden 2001-2003. I analysen blev der konstateret fravær af reel konkurrence. Som følge heraf udpegede IT- og Telestyrelsen i sin afgørelse på marked 12 af 2. november 2005 TDC som udbyder med stærk markedsposition.

TDC er som følge heraf, indtil ikrafttrædelsen af nærværende afgørelse, underlagt følgende forpligtelser på marked 12

- *Pligt til i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 1, jf. § 51 a, at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til samtrafik, som beskrevet i styrelsens afgørelse af 2. november 2005 i afsnit V, pkt. 4.1.*
- *Pligt til i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 5, jf. § 51 f, at opfylde krav om priskontrol, som beskrevet i styrelsens afgørelse af 2. november 2005 i afsnit V, pkt. 4.2.*
- *Pligt til i medfør af telelovens § 51 g at anvende et omkostningsregnskab, som beskrevet i styrelsens afgørelse af 2. november 2005 i afsnit V, pkt. 4.3, til støtte for den pålagte forpligtelse om priskontrol.*
- *Pligt til ikke-diskrimination i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 2, jf. § 51 b, som beskrevet i styrelsens afgørelse af 2. november 2005 i afsnit V, pkt. 4.4.*
- *Pligt til i medfør af telelovens § 51 c at offentliggøre standardtilbud, som beskrevet i styrelsens afgørelse af 2. november 2005 i afsnit V, pkt. 4.5.*
- *Pligt til i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 3 og nr. 6, jf. § 51 d, at give gennemsigtighed i forbindelse med samtrafik samt at give gennemsigtighed i forbindelse med nye samtrafikprodukter, som beskrevet i styrelsens afgørelse af 2. november 2005 i afsnit V, pkt. 4.6.*
- *Pligt til i medfør af telelovens § 51, stk. 3, nr. 4, jf. § 51 e, at foretage regnskabsmæssig opsplnitning, som beskrevet i styrelsens afgørelse af 2. november 2005 i afsnit V, pkt. 4.7.*

Derudover er TDC pålagt to tillægsafgørelser på marked 12.

Den første tillægsafgørelse er afgørelsen af 19. december 2006 om ændring af afgørelse af marked 12 vedrørende fastsættelsen af ændret priskontrolmetode for Bit Stream Access. Ifølge tillægsafgørelsen skal LRAIC-prisfastsættelsesmetoden, jf. telelovens § 51 f, stk. 5, nr. 4, jf. stk. 9, finde anvendelse på salg af samtrafikprodukterne:

1. *Adgang til bit stream access, omfattende transporten mellem slut-brugeren og DSLAM eller et tilsvarende punkt.*
2. *Adgang til bit stream access, omfattende transporten som nævnt i punkt 1. samt transport mellem DSLAM eller et tilsvarende punkt og ATM-knuden.*
3. *Adgang til bit stream access, omfattende transporten som nævnt i punkt 2. samt transport i TDC's ATM-net og transport mellem TDC's ATM-net og engroskundens ISP med tilhørende faciliteter.*

For så vidt angår accessoriske delelementer under de nævnte bitstream-produkter, og som ikke er omfattet af IT- og Telestyrelsens årlige afgørelse vedrørende fastsættelse af maksimale LRAIC-priser anvendes historiske omkostningers metode, jf. telelovens § 51 f, stk. 5, nr. 1, jf. stk. 7, jf. § 3, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 1078 af 31. oktober 2006.

For nye ydelser eller ydelser som bl.a. ud fra vurderinger vedrørende forholdsmæssighed ikke er egnede til at blive modelleret efter LRAIC-metoden, anvendes historiske omkostningers metode, idet metoden sikrer, at der kan ske en omkostningsrelateret prisfastsættelse af alle delelementer af samtrafikproduktet "bit stream access".

I den anden tillægsafgørelse af 2. april 2007 til marked 12 afgørelsen af 2. november 2005 er TDC pålagt en ny samhusningsforpligtelse, som erstatter den tidligere samhusningsforpligtelse. Forpligtelsen indebærer, at TDC skal imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til samhusning, hvilket omfatter:

- *adgang for de samhusningsberettigede udbydere til at opstille og vedligeholde udstyr på samhusningslokaliteten,*
- *adgang til at foretage intern kabling med andre udbydere og*
- *adgang til at lade andre udbydere opstille og vedligeholde udstyr på den samhusningsberettigedes samhusningslokalitet,*

for så vidt de understøtter den samhusningsberettigedes aktiviteter på markedet.

4 Konklusion fra markedsafgrænsningen

4.1 Baggrund

Til brug for markedsundersøgelserne skal IT- og Telestyrelsen ifølge telelovens § 84 b, stk. 1, afgrænse relevante markeder under hensyntagen til Kommissionens seneste henstilling om relevante markeder samt Kommissionens retningslinjer, tilpasset danske forhold.

IT- og Telestyrelsens fulde markedsafgrænsning og høringsnotat over udkast til markedsafgrænsning findes i bilag 1 og 2.

4.2 Konklusion

Engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5) er, jf. EU-Kommissionens henstilling om relevante markeder defineret som *”ikke-fysisk eller virtuel netværksadgang, herunder bitstrømstilslutning på et fast sted. Dette marked er et efterfølgende marked i forhold til den fysiske adgang, der er omhandlet under [marked] 4, idet engrossalg af bredbåndstilslutning kan opnås ved brug af dette input i kombination med andre elementer.”*

Engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger omfatter engrossalg af bitstream-tilslutning, som giver mulighed for transmission af bredbåndsdata i begge retninger, og engrossalg af tilsvarende tilslutninger leveret via forskellige infrastrukturer (teknologier), når og hvis disse indebærer funktioner svarende til bitstream-tilslutning.

Engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger vedrører engrosprodukter til brug for detailudbud af bredbåndsprodukter. Der findes flere forskellige definitioner af, hvad der er indeholdt i begrebet bredbånd. EU-Kommissionen har defineret overførselskapaciteter på over 128 kbit/s som bredbånd.

IT- og Telestyrelsen har defineret bredbåndstilslutninger som produkter, der understøtter slutbrugerbredbåndsprodukter med en overførselskapacitet på over 128 kbit/s. Der fastsættes ingen øvre grænse for overførselskapacitet for produkter omfattet af marked 5.

Det skal bemærkes, at det er selve produktet bredbåndstilslutning, som er omfattet af markedet, og det er således uden betydning, hvilke tjenester der leveres via bredbåndstilslutningen.

Endelig er det vigtigt at præcisere, at de produkter, som markedet omfatter, relaterer sig til transmissionskanaler frem til slutbrugeren. De omfattede produkter vil således som minimum skulle indeholde en access-del, men er ikke begrænset hertil.

Følgende produkter udgør engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger:

- Bredbåndstilslutninger via kobber
- Bredbåndstilslutninger via fiber
- Bredbåndstilslutninger via kabel-tv net

De nærmere begrundelser for at inkludere ovennævnte produkter ses af IT- og Telestyrelsens markedsafgrænsning af 4. december 2009.

I forhold til den geografiske afgrænsning af markedet, er det IT- og Telestyrelsens vurdering, at konkurrencevilkårene på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger i Danmark ikke er tilstrækkeligt

forskellige til, at der kan foretages en geografisk opdeling af markedet. Engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger er således nationalt.

IT- og Telestyrelsen finder, at ovenstående markedsafgrænsning er i overensstemmelse med rammedirektivet og EU-Kommissionens retningslinjer og henstilling samt konkurrenceretlige principper, herunder adgangen til for nationale myndigheder at tilpasse EU-Kommissionens overordnede markedsafgrænsninger i henstillingen til nationale forhold.

5 Konklusionerne fra analysen af konkurrencesituationen

5.1 Baggrund

I medfør af telelovens § 84 c analyserer IT- og Telestyrelsen de relevante markeder, der afgrænses efter bestemmelserne i § 84 b, med henblik på at vurdere, hvorvidt der er reel konkurrence på de enkelte markeder.

Nedenfor gengives konklusionerne fra IT- og Telestyrelsens analyse. Den fulde markedsanalyse og høringsnotat over udkast til markedsanalysen findes i bilag 3 og 4.

5.2 Konklusion

På baggrund af analysen om reel konkurrence på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5) kan IT- og Telestyrelsen konstatere, at der tegner sig et billede af et marked med høj koncentration, adgangsbARRIERER og fravær af modstående købermagt.

Markedets klart største udbydere (TDC) havde i 2007 en markedsandel på ca. 72 pct. af det samlede marked, mens TDC's markedsandel for den samlede eksterne afsætning på markedet i 2007 var knap 89 pct. På trods af at TDC's markedsandel har en faldende tendens, har TDC fortsat og forventes også fremadrettet at have en høj markedsandel. Dette indikerer klart, at der ikke er reel konkurrence på markedet.

Analysen viser samtidig, at antallet af udbydere af bredbåndstilslutninger er vokset markant. Det gælder uanset, om der alene ses på udbydere af kobberbaserede bredbåndstilslutninger eller antallet af udbydere på det samlede marked (dvs. såvel kobberbaserede, som fiber- og kabel-tv baserede bredbåndstilslutninger).

Kun to selskaber udbyder kobberbaserede bredbåndstilslutninger til eksterne kunder. Den ene udbyder, TDC, har en landsdækkende kobberbaserede accessinfrastruktur og er forpligtet⁵ til at udbyde bredbåndstilslutninger via kobber til eksterne kunder. Den anden udbyder er markant mindre og udbyder alene kobberbaserede bredbåndstilslutninger i en mindre del af landet.

Desuden viser analysen, at tre selskaber udbyder bredbåndstilslutninger via fiber til eksterne engroskunder. Disse selskabers dækningsområde er imidlertid ikke nationalt, men alene lokalt, afhængigt af det pågældende selskabs forsyningsområde.

Bredbåndstilslutninger via kabel-tv-nettet afsættes i dag udelukkende internt, og en stor del af dette net tilhører i øvrigt TDC igennem selskabets ejerskab af YouSee og Dansk Kabel TV.

I Danmark er der den særlige situation, at TDC udbyder bredbåndstilslutninger både via det landsdækkende kobberaccessnet og via landets største kabel-tv net. I andre lande er det typisk kabel-tv nettet, der driver konkurrencen, idet det er alternative udbydere – og hermed ikke SMP-udbyderen – som udbyder bredbåndstjenester via kabel-tv net⁶.

⁵ TDC er i medfør af markedsafgørelse af 2. november 2005 på engrosmarkedet for bredbåndstilslutning (marked 12) forpligtet til at give adgang til bredbåndstilslutninger.

⁶ Der kan f.eks. henvises til Ofcom's "Review of the wholesale broadband access markets" af 21. maj 2008.

På baggrund af ovenstående konkluderer IT- og Telestyrelsen, at udvalget af eksterne udbydere af bredbåndstilslutninger er meget begrænset. I praksis betyder det, at de eksterne engroskunder i størstedelen af landet alene har mulighed for at aftage bredbåndstilslutninger fra TDC, som er den eneste landsdækkende udbyder af bredbåndstilslutninger. Det er således styrelsens vurdering, at der er tale om en flaskehalssituation på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger.

Som det fremgår af analysen, er markedet præget af vertikal integration. Idet fiberudbydere har egne fibernet, som anvendes til udbud af bredbåndstilslutninger, er de vertikalt integreret. De fiberselskaber, der er vertikalt integreret gennem hele værdikæden, udbyder imidlertid ikke bredbåndstilslutninger eksternt til engroskunder. TDC, der til gengæld udbyder bredbåndstilslutninger eksternt til engroskunder, er også vertikalt integreret gennem hele værdikæden, idet selskabet agerer både som eneste udbyder af den underliggende kobberinfrastruktur (marked 4) og som udbyder af bredbåndsforbindelser til slutbrugere. Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at TDC's position på markedet som vertikalt integreret udbyder i høj grad udgør en adgangsbarrierer for et selskab, som måtte ønske at etablere sig på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger, da TDC vil have mulighed for at overføre markedsmagt.

Stordriftsfordele, samproduktionsfordele og til dels irreversible investeringer vurderes tillige at udgøre væsentlige strukturelle barrierer for adgangen til markedet.

Analysen viser endvidere, at især aktører, som baserer deres udbud på kobberbaserede produkter, oplever, at der forekommer konkurrencebegrænsende adfærd på markedet. Særligt kunder, der baserer deres detailudbud på kobberbaserede bredbåndstilslutninger, oplyser endvidere, at de oplever, at TDC giver interne afdelinger bedre vilkår end TDC tilbyder til eksterne kunder på marked 5.

Indikatoren "barrierer for leverandørskift" understreger desuden konklusionen om, at der er tale om et marked, hvor der ikke er reel konkurrence. Af analysen ses det, at det meget begrænsede antal eksterne udbydere på markedet begrænser engroskundernes muligheder for at skifte leverandør. Det skal bemærkes, at det ikke i dag er muligt for engroskunderne at skifte til bredbåndstilslutninger baseret på kabel-tv nettet, idet ingen selskaber i Danmark efter IT- og Telestyrelsens oplysninger udbyder bredbåndstilslutninger via denne platform til eksterne kunder. Mulighederne for at skifte til bredbåndstilslutninger via fiber er tilmed særdeles begrænsede, idet fibernet ikke er landsdækkende og det eksterne udbud af bredbåndstilslutninger via fiber er begrænset til tre lokale udbydere. Analysen viser således, at mulighederne for leverandørskift for mange af kunderne på marked 5 ikke er et spørgsmål om at skifte til en anden udbyder på marked 5, men snarere et spørgsmål om hvorvidt selskabet selv skal investere i det nødvendige DSL-specifikke udstyr med henblik på at kunne basere sit udbud på rå kobber (marked 4).

Det er dog IT- og Telestyrelsens vurdering, at engroskunderne på sigt potentielt kan få bedre mulighed for at skifte leverandør, idet en række elselskaber er i gang med at etablere en fiberbaseret bredbåndsinfrastruktur. Det er IT- og Telestyrelsens forventning, at denne udrulning vil fortsætte, og på sigt kan ventes at skabe stigende konkurrencepres på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger. På nuværende tidspunkt udgør fiberbaserede bredbåndstilslutninger alene 3 pct. af den samlede afsætning på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger. Ud af disse 3 pct. afsættes en tredjedel til eksterne engroskunder. Det vil sige, at eksternt afsatte bredbåndstilslutninger via fiber udgør ca. 1 pct. af det samlede engrosmarked for bredbåndstilslutninger. Udrulning af fibernet kræver massive investeringer, før der kan leveres bredbånd i større sammenhængende geografiske områder, hvilket også er afspejlet i IT- og Telestyrelsens fremskrivninger af markedsandelene. Efter styrelsens vurdering vil en landsdækkende fiberbaseret bredbåndsinfrastruktur således ikke være en realitet indenfor den nærmeste årrække. Endvidere har fiberselskaberne endnu ikke udbygget deres net fuldt

ud i deres respektive forsyningsområder. Derfor finder styrelsen ikke, at elselskabernes udbud af bredbåndstilslutninger via fiber vil nå en størrelse, der vil påvirke TDC's adfærd på markedet og således skabe et konkurrencepres, som kan ændre styrelsens vurdering af, hvorvidt der er reel konkurrence på markedet.

Som det fremgår af analysen, råder TDC over størstedelen af kabel-tv nettet. Efter IT- og Telestyrelsens opfattelse vil TDC ikke have et økonomisk incitament til at etablere to parallelle infrastrukturer i et givent område, og TDC vil derfor ud fra en ren økonomisk vurdering have incitament til kun at foretage en udbygning af kobberaccessnettet i de områder, hvor TDC ikke kan anvende kabel-tv net til at udbyde bredbåndstjenester. I områder, hvor TDC vælger ikke at udbygge kobberaccessnettet, og hvor kun TDC har adgang til kabel-tv net, vil engroskunderne kunne opleve begrænsninger i forhold til hvilke tjenester, de kan levere via kobberbaserede bredbåndstilslutninger. Kabel-tv net med teknologier som f.eks. DOCSIS 3 kan levere bredbåndstilslutninger med en funktionalitet og kapacitet, som overstiger mulighederne for kobberbaserede bredbåndstilslutninger. Dette vil efter styrelsens vurdering således give TDC en væsentlig konkurrencefordel på markedet.

Desuden er det IT- og Telestyrelsens opfattelse, at engroskunderne i takt med TDC's udbygning af kobberaccessnettet vil efterspørge bredbåndstilslutninger med højere hastigheder, i det omfang engroskunderne ikke selv etablerer sig i de fremskudte indkoblingspunkter.

Den samlede analyse af engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger viser endelig, at der ikke er modstående købermagt på markedet, idet ingen eksterne kunder har en størrelse, der vurderes at sætte dem i stand til at påvirke eksempelvis pris- og leveringsforhold hos den største udbyder, TDC. Der ses således ikke at være modstående købermagt, som vil kunne begrænse TDC's mulighed for at agere uafhængigt af markedet.

Samlet set konkluderer IT- og Telestyrelsen således, at der ikke er, og ikke inden for den nærmeste årrække vil være reel konkurrence på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5).

6 Konklusionerne fra SMP udpegningen

6.1 Baggrund

Idet analysen af engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5) konkluderer, at der ikke er reel konkurrence, skal IT- og Telestyrelsen ifølge telelovens § 84d, stk. 1, udpege en eller flere virksomheder, der indtager en stærk markedsposition (SMP). Dette sker med henblik på at pålægge denne eller disse virksomheder en eller flere forpligtelser efter §§ 51 og 76a.

Den fulde SMP-analyse og høringsnotat over udkast til SMP-analysen findes i bilag 3 og 4.

6.2 Konklusion

TDC havde i 2007 en markedsandel på ca. 72 pct. Denne markedsandel forventes ifølge IT- og Telestyrelsens fremskrivninger i 2010 også at ligge på 72 pct. TDC's markedsandel giver en klar indikation af, at TDC har SMP på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger.

Som det også fremgår af konklusionen om reel konkurrence, er det styrelsens vurdering, at der er tale om en flaskehalssituation på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger, idet en engroskunde, der ønsker at aftage bredbåndstilslutninger, i de fleste områder af landet reelt kun har mulighed for at aftage bredbåndstilslutninger fra TDC. Det forhold, at de eksterne kunders muligheder for leverandørskift er begrænsede, understøtter IT- og Telestyrelsens konklusion om, at TDC har SMP.

Analysen viser, at stordriftsfordele, samproduktionsfordele, vertikal integration samt til dels irreversible investeringer vil kunne begrænse nye aktørers adgang til markedet. Dette peger i retning af, at TDC har mulighed for at fastholde sin position på markedet.

På den anden side kan der konstateres en vis potentiel konkurrence på markedet. Dette ændrer dog ikke den overordnede vurdering af TDC's position på markedet hverken på nuværende tidspunkt eller indenfor en kortere tidshorizont.

TDC's position på markedet styrkes desuden, som det fremgår af konklusionen om reel konkurrence af, at TDC råder over størstedelen af kabel-tv nettet.

Endvidere fremgår det af analysen, at det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at der ikke er modstående købermagt på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger. Denne indikator understøtter således også konklusionen af, at TDC har SMP på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger.

På baggrund heraf er det IT- og Telestyrelsens samlede konklusion, at TDC på nuværende tidspunkt har og også inden for den nærmeste årrække vil have SMP på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger.

7 Forpligtelser

7.1 Indledning

Analysen af engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5), jf. § 84 c, har vist, at der ikke er reel konkurrence på det undersøgte marked. IT- og Telestyrelsen har på baggrund af analysen konkluderet, at TDC har SMP på markedet, og styrelsen skal derfor træffe afgørelse efter telelovens §§ 51 og 76 a og pålægge TDC en eller flere af de i § 51-51 g nævnte forpligtelser, jf. telelovens § 84 d.

7.2 Regelgrundlag

Formålet med at pålægge forpligtelser er navnlig at fremme etableringen af et velfungerende konkurrencebaseret marked. Det fremgår af rammedirektivets artikel 8, der er implementeret i telelovens § 1.

I telelovens § 1, stk. 1, nr. 1, opregnes følgende muligheder, som det velfungerende marked skal give slutbrugerne:

- frit at kunne vælge udbyder.
- at kunne kommunikere med andre slutbrugere uanset udbyder.
- at få adgang til alle udbydere af informations- og indholdstjenester.
- frit at kunne sammensætte forbrug af net og tjenester, uanset at de leveres af forskellige udbydere.
- at kunne medtage abonnentnumre ved skift mellem udbydere.

For at realisere de overordnede mål i § 1, stk. 1, opstilles der i telelovens § 1, stk. 3, følgende yderligere formål for reguleringen af samtrafikken:

- Sikring af udbyderes reelle og ikke-diskriminerende muligheder for at indgå aftaler om samtrafik.
- Sikring af muligheder for nummerportering.
- Gennem prisregulering at sikre, at utilstrækkelig konkurrence ikke lader en udbyder opretholde unaturligt høje priser eller opretholde en prisklemme til skade for forbrugerne.
- At sikre, at SMP udbydere kan opnå reel konkurrencemargin på alle områder, hvor det er muligt.
- At sikre, at priserne ikke belastes af utidssvarende teknik eller fejlinvesteringer.
- At understøtte innovationsprægede- og infrastrukturinvesteringer, der understøtter en optimal infrastrukturudvikling.
- At fremme kapacitetsorienterede investeringer for at dække fremtidigt behov.
- At sikre en afbalanceret konkurrence mellem tjeneste- og infrastrukturudbydere, der ikke hæmmer nødvendige infrastrukturinvesteringer.

Af telelovens § 51 fremgår det, at IT- og Telestyrelsen, jf. § 84 d, skal pålægge udbydere med en stærk markedsposition en eller flere forpligtelser. I § 51, stk. 4 og 5, opstilles en række hensyn og afvejninger, der skal indgå i udformningen af forpligtelserne. De pålagte forpligtelser skal ifølge § 51, stk. 4, tage udgangspunkt i det konkrete problem og være forholdsmæssige og berettigede under hensyn til formålene i § 1.

Forholdsmæssigheden over for en udbyder, der bliver pålagt forpligtelser, betyder, jf. § 51, stk. 5, at IT- og Telestyrelsen skal tage hensyn til, om det er praktisk muligt at tilbyde den foreslåede samtrafik i betragtning af den forhåndenværende kapacitet. Derudover skal der tages hensyn til de

startinvesteringer, ejeren af faciliteter skal foretage, set i forhold til de risici, ejeren påtager sig. Sluttelig betyder forholdsmæssigheden, at der skal tages hensyn til eventuelle ophavsrettigheder.

Ved fastsættelsen af forpligtelserne skal der endvidere, jf. § 51, stk. 6, tages hensyn til, om det i lyset af den igangværende markedsudvikling er teknisk og økonomisk levedygtigt at bruge eller installere konkurrerende faciliteter under hensyntagen til karakteren og typen af de involverede samtrafikordninger. Ligeledes skal der tages hensyn til behovet for at sikre den frie konkurrence på længere sigt og til udbuddet af paneuropæiske tjenester.

7.2.1 Mulige forpligtelser

Følgende forpligtelser kan ifølge telelovens §§ 51-51 g pålægges:

- Forpligtelse til at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til samtrafik
- Forpligtelse om ikke-diskrimination
- Forpligtelse til at udfærdige standardtilbud
- Forpligtelse om gennemsigtighed i forbindelse med samtrafik, herunder pligt til at varsle nye kommende produkter og ændringer i eksisterende produkter
- Forpligtelse til at foretage regnskabsmæssig opsplitting
- Forpligtelse om priskontrol
- Forpligtelse til at udfærdige omkostningsregnskab.

Bestemmelsernes angivelse af forpligtelser er som udgangspunkt udtømmende, hvorved forstås, at der ikke kan pålægges teleudbydere med en stærk markedsposition andre forpligtelser end de anførte. Dog findes der i telelovens § 76 a en adgang til i særlige tilfælde og efter forudgående drøftelse med EU-Kommissionen at pålægge udbydere med en stærk markedsposition andre forpligtelser end de i §§ 51-51 g anførte.

Omfanget af forpligtelserne kan gradueres og tilpasses det konkrete problem.

7.3 Konkurrenceproblemer på markedet

TDC har i kraft af selskabets udbud af bredbåndstilslutninger via kobber, og som følge af at TDC benytter kabel-tv nettet til at udbyde bredbåndsforbindelser til slutbrugere, en stærk position på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger.

I afsnit 5.2 gengives IT- og Telestyrelsens konklusion fra markedsanalysen og dermed også de konkurrenceproblemer, som forpligtelserne, der pålægges med nærværende afgørelse, skal imødegå. Overordnet er der følgende konkurrencemæssige udfordringer på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5):

- *Markedet er præget af flaskehalse, idet eksterne engroskunder i de fleste områder af landet alene har mulighed for at aftage bredbåndstilslutninger fra TDC.*
- *Kun tre lokale fiberselskaber udbyder bredbåndstilslutninger via fiber til eksterne engroskunder.*
- *Bredbåndstilslutninger via kabel-tv net udbydes ikke til eksterne engroskunder.*
- *Engroskunders reelle muligheder for leverandørskift er stærkt begrænsede.*
- *Der er ingen modstående købermagt.*
- *TDC er vertikalt integreret.*

- *I takt med TDC's udbygning af kobberaccessnettet vurderes det, at engroskunderne vil efterspørge bredbåndstilslutninger fra TDC med højere hastigheder i det omfang engroskunderne ikke selv etablerer sig i de fremskudte indkoblingspunkter.*
- *TDC har et økonomisk incitament til ikke at foretage en udbygning af kobberaccessnettet i de områder, hvor TDC råder over kabel-tv net.*
- *TDC har gennem sin rådighed over en stor del af kabel-tv nettet en umiddelbar adgang til yderligere at styrke sin position på markedet.*

Med henblik på at modvirke de konstaterede konkurrenceproblemer og TDC's stærke position på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5), pålægges TDC en række forpligtelser. Det nærmere indhold af de enkelte forpligtelser er beskrevet nedenfor i afsnit 7.5 til 7.11.

7.4 Samlet proportionalitet af forpligtelser

Som anført i markedsafgrænsningen omfatter marked 5 bredbåndstilslutninger baseret på både kobber, fiber og kabel-tv net. IT- og Telestyrelsen uddyber nedenfor, hvorfor styrelsen har vurderet, at det overordnet set er proportionalt at differentiere de forpligtelser, TDC pålægges alt efter, hvorvidt der er tale om bredbåndstilslutninger over kobber, fiber eller kabel-tv net.

I henhold til rammedirektivets art. 8, skal tilsynsmyndighederne i videst muligt omfang sikre en teknologineutral løsning, hvor adgang via den enkelte teknologi ikke fremmes i forhold til andre. Heraf kan udledes, at der som udgangspunkt gælder et princip om, at der ikke bør ske en differentiering af de forpligtelser, der pålægges det enkelte produkt, herunder den enkelte teknologi. Udgangspunktet er således, at alle produkter på et marked pålægges samme forpligtelser. Imidlertid kan der ud fra proportionalitetshensyn, jf. EU-Kommissionens Explanatory Note⁷ side 14, tages hensyn til, at forpligtelser ikke bør være mere indgribende, end de formål de skal fremme. Under hensyntagen hertil har IT- og Telestyrelsen fundet grundlag for at pålægge forpligtelser såvel i forhold til bredbåndstilslutninger via kobber som bredbåndstilslutninger via kabel-tv net, idet TDC anvender såvel kobber- som kabel-tv platformen til at udbyde bredbåndsforbindelser til slutbrugere.

For så vidt angår adgang til bredbåndstilslutninger via fibernet vil IT- og Telestyrelsen – særligt på baggrund af TDC's opkøb af Dong Energys fibernet – gennemføre en vurdering af, hvilken betydning dette har for konkurrencen, og i hvilket omfang TDC skal pålægges forpligtelser i forhold til fibernet. Dette vil udmøntes i en særskilt markedsafgørelse vedrørende fiber.

I forhold til mulige forpligtelser, der kan pålægges en SMP-udbyder, jf. telelovens § 51, stk. 3, samt den konkrete udformning af de enkelte forpligtelser, har IT- og Telestyrelsen i overensstemmelse med telelovens § 51, stk. 4, lagt vægt på, at forpligtelserne ikke må være mere vidtgående end konkurrenceproblemerne på markedet tilsiger det. Forpligtelserne har til formål at kompensere for de identificerede markedsfejl for derved at simulere en situation, hvor der er konkurrence på markedet, og hvor TDC derfor ville agere som en konkurrenceudsat udbyder.

⁷ Explanatory Note accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets SEC(2007)1483

Særligt i relation til forpligtelser på bredbåndstilslutninger via kabel-tv net har IT- og Telestyrelsen samtidig taget i betragtning, at der ved pålæggelse af forpligtelserne skal sikres engroskunderne en rimelig mulighed for at foretage en vurdering af, hvorvidt det vurderes som attraktivt at aftage bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet med henblik på at udbyde bredbåndstjenester til slutbrugere via kabel-tv nettet. Engroskunderne bør således have en reguleret pris at basere deres anmodning på.

Desuden er der lagt vægt på, at det i videst muligt omfang undgås, at TDC afholder en række udgifter til at skabe grundlag for en tredjepartsadgang, som de alternative operatører efterfølgende ikke benytter sig af, idet det ikke vil være rimeligt at pålægge TDC sådanne unødige udgifter, hvis det viser sig, at der mod forventning ikke er interesse hos de alternative operatører i at aftage bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet.

IT- og Telestyrelsen har desuden fundet det proportionalt i relation til bredbåndstilslutning via kabel-tv nettet at undlade at pålægge en forpligtelse om regnskabsmæssig opsplnitning, idet dette vil være mere indgribende end konkurrenceproblemet på nuværende tidspunkt tilsiger.

Derudover har IT- og Telestyrelsen i forbindelse med vurderingen af den samlede proportionalitet vurderet, at de forpligtelser, TDC pålægges i nærværende afgørelse gælder nationalt, hvilket blandt andet begrundes i, at markedsafgrænsningen af 8. december 2008 definerer det relevante geografiske marked som nationalt. Af Kommissionens Explanatory Note⁸, som knytter sig til Kommissionens henstilling om relevante markeder, nævnes muligheden for, at der inden for et geografisk afgrænset marked kan foretages en differentiering af hvilke forpligtelser, der pålægges indenfor dette område.

IT- og Telestyrelsen finder ikke, at der foreligger forhold, der kan begrunde en geografisk differentiering af forpligtelserne, idet gennemgangen af konkurrenceforholdene i forbindelse med den geografiske afgrænsning af markedet ikke antyder, at der er væsentlige geografiske forskelle i konkurrencesituationen.

Samlet set er det på baggrund af ovenstående IT- og Telestyrelsens vurdering, at de forpligtelser, som TDC pålægges, og som er beskrevet nærmere nedenfor, er proportionale i forhold til de konstaterede konkurrenceproblemer. Forpligtelserne er efter IT- og Telestyrelsens vurdering ikke mere vidtgående, end at TDC – på et konkurrencepræget marked uden disse forpligtelser – ville være tvunget til at agere på samme vis for at være en konkurrencedygtig udbyder.

⁸ Explanatory Note accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets SEC(2007)1483

7.5 Forpligtelse til at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til samtrafik

7.5.1 Grundlag

Indholdet af forpligtelsen til at give adgang til samtrafik er nærmere beskrevet i telelovens § 51 a, der har følgende ordlyd:

”§ 51 a. Ved forpligtelse til at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til samtrafik, jf. § 51, stk. 3, nr. 1, forstås, at parter skal

- 1) tilbyde adgang til et eller flere samtrafikprodukter som nævnt i § 40, stk. 2 og 3,*
- 2) forhandle med reel hensigt med virksomheder, der anmoder om samtrafik,*
- 3) opretholde adgang til faciliteter, som der tidligere er givet adgang til.*

Stk. 2. Parter, som i medfør af § 51, stk. 3, nr. 1, skal imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til samtrafik for de i § 40, stk. 2, nr. 1, eller § 40, stk. 3, nævnte produkter, skal som udgangspunkt give den, der anmoder om samtrafik, adgang hertil på alle geografiske positioner, hvor det er praktisk muligt at etablere adgang hertil i den pågældende parts net, herunder til alle delelementer i dette net eller lokaliteter i tilknytning til dette, som den anmodende part fremsætter ønske om at få adgang til at udveksle trafik med, jf. § 40, stk. 3, til at leje infrastrukturkapacitet i, jf. § 40, stk. 2, nr. 1, eller til at placere centraler og andet udstyr i, jf. § 40, stk. 2, nr. 3.

Stk. 3. Hvis det ikke er praktisk muligt at indgå en aftale om samhusning, jf. § 40, stk. 2, nr. 3, på en eller flere geografiske positioner, og hvis den udbyder, der anmoder om indgåelse af aftalen om samtrafik, ikke har en stærk markedsposition på det pågældende marked, påhviler det parter, der i medfør af § 51, stk. 3, nr. 1, er pålagt en forpligtelse til at imødekomme sådanne anmodninger, omkostningsfrit at stille den nødvendige transmissionskapacitet til rådighed frem til de lokaliteter, der ønskes adgang til. Forpligtelsen til at sikre den nødvendige transmissionskapacitet er begrænset til en afstand, der svarer til afstanden mellem de bygninger, centraludstyr m.v., der ønskes adgang til, og nærmeste anden tilsvarende adgangsmulighed.”

Bestemmelsen i telelovens § 51 a danner rammerne for den konkrete udformning af forpligtelsen om at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til samtrafik, der ud fra de særlige forhold, der gælder på det enkelte marked, pålægges SMP-udbyderen med henblik på at løse de identificerede markedsproblemer.

Det fremgår af telelovens § 40, stk. 2, nr. 3, at samhusning er et samtrafikprodukt, der kan omfattes af forpligtelsen i telelovens § 51 a. Af § 40, stk. 2, nr. 3, fremgår, at:

”Stk. 2. Adgang til eller tilrådighedsstillelse af faciliteter eller tjenester, jf. stk. 1, nr. 1, omfatter bl.a. adgang til

(...)

3) fysisk infrastruktur, herunder samhusning eller andre former for fælles brug af faciliteter, herunder f.eks. fælles brug af bygninger og kabelkanaler, adgang til intern kabling med andre udbydere og anden anvendelse af samhusningslokaliteten, der understøtter den samhusningsberettigedes aktiviteter på markedet

(...)”

7.5.2 Overordnet indhold af adgangsforspligtelsen

Adgangsforspligtelsen sikrer adgang til produktionsressourcerne for alle udbydere, der ifølge telelovens § 42 har adgang til at anmode om samtrafik. De operatører, der kan kræve adgang, er ifølge telelovens § 42 "... udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester".

I nærværende afgørelse pålægges TDC over for disse udbydere en forpligtelse til at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til følgende samtrafikprodukter:

1. Adgang til bredbåndstilslutninger via henholdsvis kobber og kabel-tv net, som TDC ejer, lejer eller på anden måde fuldt ud råder over
2. Adgang til fælles udnyttelse af bygninger m.v. (samhusning) knyttet til kobbernettet og kabel-tv nettet med henblik på udveksling og dermed videretransport af datatrafik

TDC skal give adgang til alle funktionaliteter, der kan understøtte et udbud af bredbånd produkter via henholdsvis kobbernettet og kabel-tv net, der afsættes til slutbrugere, og som TDC selv anvender. For så vidt angår kobbernettet er eksempler på sådanne funktionaliteter multikanal, multicast og unicast. Disse eksempler finder imidlertid ikke anvendelse for så vidt angår kabel-tv nettet. Det skal bemærkes, at de anførte eksempler ikke udgør en udtømmende liste.

Endvidere skal TDC give adgang til accessoriske delelementer i tilknytning til de oven for nævnte samtrafikprodukter. Med accessoriske delelementer forstås ydelser, der er nødvendige, for at engroskunden har en reel mulighed for på lige vilkår med TDC at anvende hovedproduktet til understøttelse af engroskunders aktiviteter på markedet. Accessoriske delelementer er ydelser, der er knyttet til et bestemt samtrafikprodukt, og som aftages i sammenhæng med et af de pågældende samtrafikprodukter. Det kan eksempelvis være multipleksering, strøm eller in-span kabling. Det skal understreges, at der her alene er tale om en eksemplificering af, hvad der kan forstås ved accessoriske delelementer, og at de nævnte eksempler ikke er udtømmende.

Uden en forpligtelse til at give adgang til accessoriske delelementer vil TDC kunne nægte engroskunderne adgang til ydelser eller produkter, der er nødvendige for at kunne anvende bredbåndstilslutninger via henholdsvis kobber og kabel-tv net. Det vil medføre, at engroskunderne reelt ikke kan anvende hovedproduktet på markedet.

Forspligtelsen til at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til de nævnte samtrafikprodukter er specificeret i afsnit 7.5.3-7.5.4 nedenfor. For alle forpligtelserne gælder det generelt, at:

- TDC skal give adgang til eller tilrådighedsstillelse af faciliteter eller tjenester, jf. § 40, stk. 1, nr. 1. Dette omfatter ud over adgangen til bredbåndstilslutninger blandt andet adgang til:
 - o sammenkobling af netelementer og tilhørende faciliteter,

- relevante softwaresystemer, herunder driftsstøttesystemer⁹,
 - fri adgang til tjenester, herunder tekniske grænseflader, protokoller eller andre nøgleteknologier, som er afgørende for interoperabiliteten af tjenesterne. Ved fri adgang forstås, at disse tjenester følger med som led i den indgåede samtrafikaftale og derfor ikke skal prissættes særskilt.
- TDC skal forhandle med reel hensigt med virksomheder, der anmoder om samtrafik, jf. telelovens § 51 a, stk. 1, nr. 2.
 - TDC skal opretholde adgang til faciliteter, der vedrører ovennævnte produkter i det omfang, der tidligere er givet adgang hertil i eksisterende samtrafikaftaler på tidspunktet, hvor nærværende afgørelse træffes, jf. telelovens § 51 a, stk. 1, nr. 3.
 - TDC må ikke gennem selskabets definition af netelementer, begreber med videre, unddrage sig at opfylde forpligtelsen om at give adgang til de i adgangsforpligtelsen fastsatte samtrafikprodukter, herunder dertil knyttede accessoriske delelementer.
 - TDC skal sikre, at opfyldelsen af adgangsforpligtelsen sker redeligt, rimeligt og rettidigt¹⁰. TDC må således navnlig ikke i administrationen af adgangsforpligtelsen indføre procedurer, kriterier, krav, definitioner eller noget andet tiltag, der er egnet til at forsinke, begrænse eller udelukke opfyldelsen af adgangsforpligtelsen, medmindre dette er sagligt begrundet i beskyttelsesværdige hensyn.

Kravet om redelighed, rimelighed og rettidighed skal desuden ses i sammenhæng med, at der er tale om et dynamisk marked i hastig udvikling i form af nye teknologier og behov for innovation og udvikling hos TDC selv og selskabets engroskunder. TDC skal i opfyldelsen af adgangsforpligtelsen udvise en rimelig, redelig og rettidig adfærd i imødekommelsen af kundernes behov.

7.5.3 Indhold af forpligtelsen om adgang til bredbåndstilslutninger via kobber

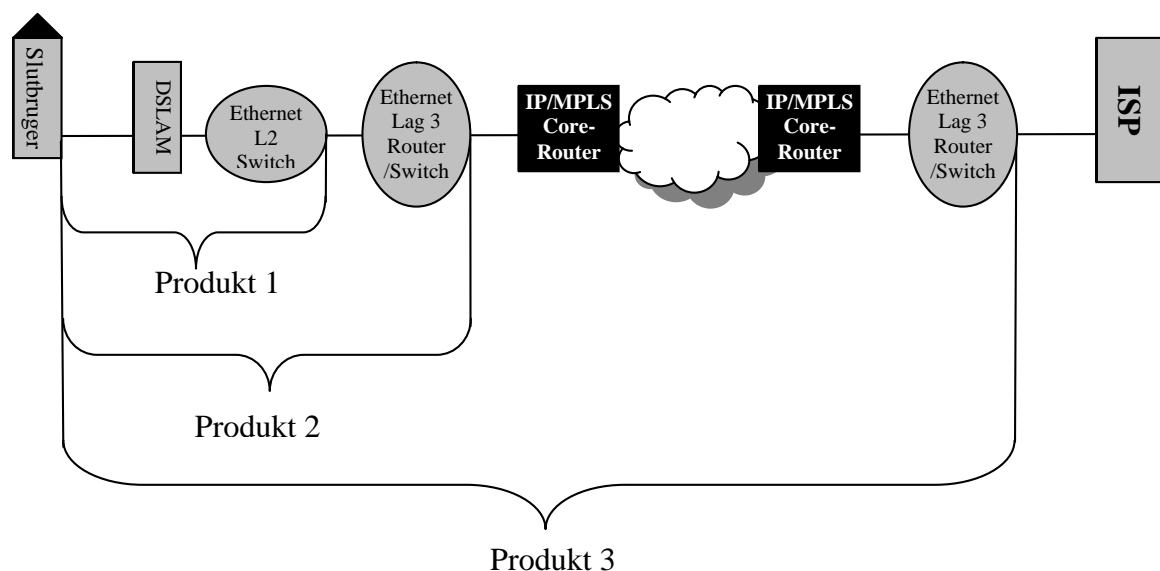
TDC skal give adgang til, at andre udbydere kan aftage bredbåndstilslutninger via TDC's kobberaccessnet.

TDC skal give adgang til følgende produkter, som endvidere er illustreret i nedenstående figur:

⁹ Hermed forstås systemer, som det er nødvendigt at sikre adgang til for at skabe reelle konkurrenceforhold på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger. Der kan f.eks. være tale om vedligeholdelsessystemer, fejlretningssystemer eller bestillingssystemer.

¹⁰ Pålægelse af at TDC skal sikre, at adgangsforpligtelsen sker redeligt, rimeligt og rettidigt er i overensstemmelse med ERG Common Position (06) 69 Rev1, s. 3

Figur 1: Illustration af omfanget af de tre bredbåndstilslutningsprodukter baseret på kobber



Produkt 1:

Bredbåndstilslutning fra slutbrugeren afsluttet på nærmeste Ethernet lag 2 switch eller et tilsvarende punkt¹¹. Det betyder, at engroskunden køber adgang til en Ethernet port i denne switch, og herefter selv forestår transporten fra switchen til eget net.

Produkt 2:

Bredbåndstilslutning fra slutbrugeren afsluttet på nærmeste Ethernet lag 3 router/switch eller et tilsvarende punkt (dvs. højere i nettet end ved en lag 2 switch). Det betyder, at engroskunden køber adgang til en port i denne router/switch, hvor lag 2 forbindes med lag 3, og herefter selv forestår transporten fra pågældende lag 3 router/switch til eget net.

Produkt 3:

Bredbåndstilslutning fra slutbrugeren afsluttet på en Ethernet lag 3 router/switch eller et tilsvarende punkt i nettet, som er placeret mere centralt end de to ovennævnte løsninger, herunder evt. transport i et IP/MPLS-net. Det betyder, at udbyderen af bredbåndstilslutningen transporterer trafikken frem til centrale steder i nettet.

IT- og Telestyrelsens afgørelse indebærer således, at blandt andet indfødning fra centrale og regionale indfødningpunkter i backbonenet og frem til DSLAM-noderne (kobber platformen) er omfattet af forpligtelsen.

TDC skal i forbindelse med adgangen til bredbåndstilslutninger via kobber give adgang både i forbindelse med samtidig levering af et PSTN- eller ISDN abonnement og uden samtidig levering af et selvstændigt produkt på den lavfrekvente del af linjen. Idet der i sidstnævnte tilfælde ikke leveres et produkt på den lavfrekvente del af linjen og dermed ikke medgår udstyr eller andre ydelser udover

¹¹ Med et tilsvarende punkt menes eksempelvis ATM-net.

selve bredbåndstilslutningen, er der tale om bredbåndstilslutning baseret på en hel rå kobber forbindelse. Disse produkter udbydes i dag af TDC under betegnelserne BSA med samproduktion og BSA uden samproduktion.

I visse tilfælde har engroskunden, der anmoder om adgang til et kobberbaseret bredbåndstilslutningsprodukt, i forvejen adgang til et TDC-engrosprodukt, der vedrører den samme slutbrugerforbindelse – eksempelvis et rå kobber produkt (marked 4). TDC skal i dette tilfælde give adgang til migrering. Migreringen kan enten finde sted mellem to produkter på samme marked eller mellem produkter på forskellige markeder¹². TDC skal udover migreringer for enkelte slutbrugerforbindelser endvidere give adgang til migrering for en gruppe af slutbrugerforbindelser samtidig.

Der kan være flere grunde til, at engroskunden migrerer én eller en gruppe af forbindelser. Migrering kan eksempelvis være begrundet i, at engroskundens kundebase er reduceret på et givet indkoblingspunkt, og engroskunden derfor ser en bedre forretningsmodel i at anvende en bredbåndstilslutning frem for et rå kobber produkt. Et modsat eksempel ville være, at kundebasen øges på et bestemt indkoblingspunkt, og at der derfor er grundlag for udbud baseret på rå kobber (marked 4 produkt)¹³.

Migrering til en bredbåndstilslutning baseret på kobber udgør et alternativ til opsigelse efterfulgt af en oprettelse af en bredbåndstilslutning via kobber. Begrebet migrering knytter sig således udelukkende til måden, produktet oprettes på. Efter selve migreringen til produktet er der tale om et normalt bredbåndstilslutningsprodukt, og der gælder således også alle de samme betingelser, for så vidt angår lejepriser m.v., som for de øvrige kobberbaserede bredbåndstilslutninger.

Ved migrering er et af de afgørende elementer, at nedetid, som i sidste ende er til gene for slutbrugeren, minimeres. Uanset hvilket produkt, der migreres til, og uanset om der er tale om migrering af en enkel eller en gruppe af slutbrugerforbindelser, gælder det, at migreringen skal ske på rimelige og ikke-diskriminerende vilkår og til priser, der afspejler eventuelt sparede omkostninger i forhold til en ”normal” oprettelse, jf. også forpligtelsen til prisregulering og forpligtelsen til ikke-diskrimination nedenfor.

7.5.4 Indhold af forpligtelsen om adgang til bredbåndstilslutninger via kabel-tv net

TDC skal give adgang til, at andre udbydere kan aftage bredbåndstilslutninger via kabel-tv net.

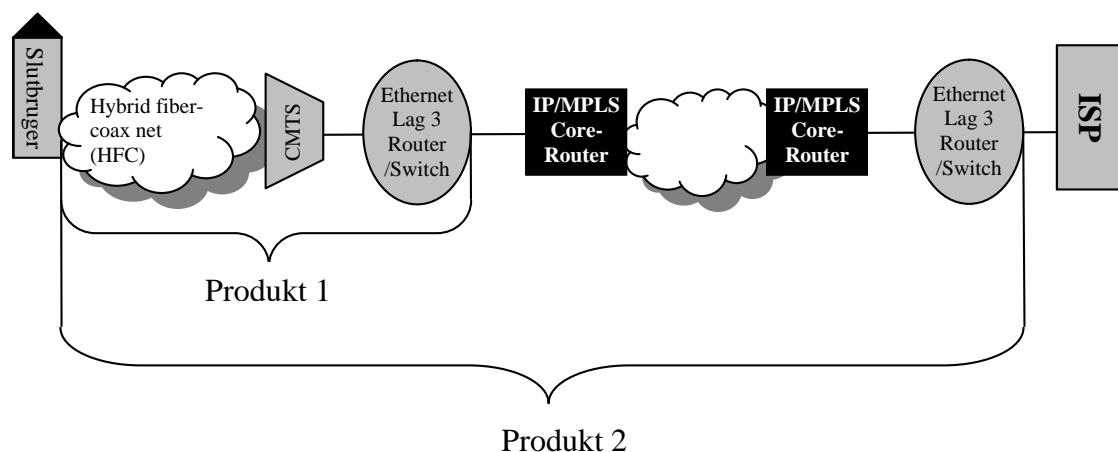
Overordnet tager forpligtelsen om adgang til bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet udgangspunkt i en løsning, som baserer sig på routing af bitstrømme fra de enkelte slutbrugere til den aktuelle engroskunde.

TDC skal give adgang til følgende produkter, som endvidere er illustreret i nedenstående figur:

¹² Pålæggelse af en forpligtelse til migrering til imødegåelse af de konstaterede konkurrenceproblemer er i overensstemmelse med ERG Common Position (06) 69 Rev1, s. 9-10.

¹³ Adgangen til at migrere til rå kobber henhører dog under afgørelsen vedrørende fysisk netværksinfrastrukturadgang (marked 4)

Figur 2: Illustration af omfanget af de to bredbåndstilslutningsprodukter baseret på kabel-tv platformen



Produkt 1 (Decentral bitstrøm):¹⁴

Bredbåndstilslutning fra slutbrugeren afsluttet på nærmeste Ethernet lag 3 router/switch eller et tilsvarende punkt. Det betyder, at engroskunden køber adgang til en port i den nærmeste Ethernet router/switch fra slutbrugeren, og herefter selv forestår transporten fra denne router/switch og til eget net.

Produkt 2 (Central bitstrøm):¹⁵

Bredbåndstilslutning fra slutbrugeren afsluttet på en Ethernet lag 3 router/switch eller et tilsvarende punkt i nettet, som er placeret mere centralt end den ovennævnte løsning, herunder evt. transport i et IP/MPLS-net. Det betyder, at udbyderen af bredbåndstilslutning transporterer trafikken frem til et centralt sted i nettet.

IT- og Telestyrelsens afgørelse indebærer således, at blandt andet indfødnings fra centrale og regionale indfødningspunkter i backbonenet og frem til HFC-net (kabel-tv platformen) er omfattet af forpligtelsen¹⁶.

Det skal bemærkes, at TDC i forbindelse med adgangen til bredbåndstilslutninger via kabel-tv net skal give adgang til ovenstående produkter, i det omfang TDC selv ville kunne etablere en

¹⁴ Dette produkt svarer til produkt 2 i Gartners rapport om åbning for adgang til kabel-tv net (bilag 7).

¹⁵ Dette produkt svarer til produkt 3 i Gartners rapport om åbning for adgang til kabel-tv net (bilag 7).

¹⁶ Muligheden for adgang til kabel-tv net for eksterne aktører er bl.a. undersøgt i rapporten "Operator Interfaces for Broadband Connections, 7/2004" som er udarbejdet af den finske regulator "FICORA" i samarbejde med branchen. Af rapporten fremgår bl.a. følgende: "The working group has recognised two wholesale implementations, one of which is based on frequency division and the other on the common use of frequencies." I rapporten gives der i forhold til adgang på lag 3 følgende anbefaling: "For cable modem connections that are implemented with CMTS hardware based on the DOCSIS/Euro-DOCSIS standards, we recommend using an L3 interface. Interconnection of the networks should be done as closely as possible to the CMTS devices so that the SO can make the decision itself to purchase or build transmission capacity from the NO's CMTS device for its own network."

bredbåndsforbindelse til den pågældende kunde. Således skal TDC ligeledes give adgang til bredbåndstilslutninger via kabel-tv net, hvor TDC ikke ejer nettet, men har fuld råderet over og kontrollerer de for bredbåndsdistributionen nødvendige frekvenser i privatejede net.¹⁷

Adgangen til bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet effektueres, når der er udviklet en LRAIC-model med en pris for engrosproduktet, og en alternativ operatør herefter anmoder om at få adgang til at aftage bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet.

TDC vil derefter have en implementeringsperiode på 6 måneder til implementering af de nødvendige systemer m.v., som kræves for at give adgang for tredjeparter til at aftage engrosprodukter på kabel-tv nettet.

TDC kan i samtrafikaftaler og standardtilbud opstille nødvendige krav og begrænsninger vedrørende produktet bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet til sikring af, at den delte kapacitet ikke ødelægger driften af nettet. Disse krav og begrænsninger kan dog ikke række videre, end hvad der er muligt under hensyntagen til teleloven, herunder reglerne om afvisning af samtrafik.

7.5.5 Begrundelse for overordnet forpligtelse om adgang til bredbåndstilslutninger via henholdsvis kobber og kabel-tv

I markedsanalysen konkluderer IT- og Telestyrelsen, at TDC har en stærk markedsposition på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger. Markedet er præget af flaskehalse, idet de eksterne engroskunder i de fleste områder af landet alene har mulighed for at aftage kobberbaserede bredbåndstilslutninger fra TDC. Engroskundernes muligheder for at skifte leverandør er således stærkt begrænsede. Endvidere er TDC vertikalt integreret gennem hele værdikæden, idet selskabet er eneste udbyder på det overliggende engrosmarked (marked 4) og i kraft af, at selskabet med udbud af bredbåndsforbindelser til slutbrugere agerer på det underliggende detailmarked. Desuden vil engroskunderne efter IT- og Telestyrelsens opfattelse i takt med TDC's udbygning af kobberaccessnettet efterspørge bredbåndstilslutninger fra TDC i det omfang engroskunden ikke selv etablere sig i det fremskudte indkoblingspunkt.

Det faktum, at TDC råder over en stor del af kabel-tv nettet – som pt. ikke udbydes til eksterne engroskunder – betyder, at TDC har en umiddelbar adgang til at fastholde eller sågar styrke sin position på markedet. Adgang til bredbåndstilslutninger via kabel-tv net vurderes at være nødvendig for engroskunderne, idet dette udgør en forudsætning for, at engroskunderne kan tilbyde slutbrugerne bredbåndstjenester, som kan konkurrere med de bredbåndstjenester, som TDC kan tilbyde sine slutbrugere via kabel-tv nettet. Dette vil særligt være tilfældet i de områder, hvor TDC har adgang til kabel-tv net og ikke foretager en udbygning af kobberaccessnettet, men er i øvrigt relevant i det omfang, at kabel-tv nettet muliggør udbud af bredbåndstjenester med højere hastigheder, end hvad der er muligt at tilbyde via kobbernettet.

Adgangsforpligtelsen giver, jf. telelovens § 51, andre udbydere adgang til TDC's produktionsressourcer og har til formål at skabe konkurrencelignende forhold på markedet.

¹⁷ Der henvises i øvrigt til adgangsdirektivets betragtning 6, hvoraf fremgår, at SMP-udbyderen ikke behøver at eje infrastruktur for, at der kan pålægges forpligtelser. Det relevante er, hvorvidt SMP-udbyderen kontrollerer infrastrukturen.

Hensigten med at pålægge en adgangsforpligtelse for bredbåndstilslutninger via både kobber og kabel-tv net er således at sikre, at der er lige og reelle konkurrencemuligheder på markedet, at forbrugerne sikres frit valg mellem tjenesteudbydere, og at der ikke som følge af reguleringen skal ske en skævvridning af incitamenterne til at foretage investeringer i infrastruktur.

Grundlaget for etablering og fremme af reel konkurrence på det underliggende detailmarked vil efter IT- og Telestyrelsens vurdering ikke være til stede, hvis TDC's konkurrenter ikke kan udbyde konkurrencedygtige produkter.

En manglende adgangsforpligtelse via henholdsvis kobber og kabel-tv nettet på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger ville gøre det vanskeligt for øvrige aktører på engrosmarkedet at etablere sig som udbydere på det underliggende detailmarked.

Pålægges der ikke en forpligtelse om adgang til bredbåndstilslutninger via kobbernettet, vil et selskab, som ønsker at udbyde bredbånd til slutbrugere via dette net være nødsaget til at aftage rå kobber produkter på engrosmarkedet for fysisk netværksinfrastrukturadgang (marked 4). Dette betyder, at selskabet skal foretage investeringer i DSL-specifikt udstyr på alle de lokationer, hvor det pågældende selskabs kunder er tilsluttet. Dette vil alt andet lige først være rentabelt, når – og såfremt – det pågældende selskab opnår et vist kundegrundlag på den pågældende lokation.

Såfremt der ikke pålægges en forpligtelse om adgang til bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet, vil TDC kunne fastholde sin position som eneste udbyder af bredbåndsforbindelser med højere hastigheder til slutbrugere i den del af kabel-tv nettet, som TDC fuldt ud råder over. Idet TDC råder over størstedelen af kabel-tv nettet i Danmark, sammenholdt med at TDC via kabel-tv nettet kan udbyde bredbåndstjenester til slutbrugere, som kobberaccessnettet ikke er i stand til at levere, giver dette TDC en konkurrencemæssig fordel i forhold til selskaber, som alene har adgang til at udbyde bredbåndstjenester via kobberaccessnettet.

Det skal samtidig bemærkes, at der bør gives en bred adgang til alle funktionaliteter, der knytter sig til anvendelsen af bredbåndstilslutninger via hhv. kobber og kabel-tv net. Såfremt dette ikke sker, vil engroskunderne på marked 5 ikke have mulighed for at udbyde bredbåndstjenester på lige vilkår med TDC. Dette vil kunne føre til en skrævvridning af konkurrencen på bredbåndsmarkedet til skade for slutbrugerne. Det skal i den forbindelse bemærkes, at blandt andet TV gennem triple-play løsninger i stigende grad er en væsentlig del af bredbåndsmarkedet. Det er således vigtigt for de alternative operatører at have adgang til funktionaliteter som for eksempel multicast, der gør det muligt at tilbyde sådanne løsninger. For så vidt angår kabel-tv nettet findes der dog på nuværende tidspunkt at være væsentlige kapacitetsmæssige problemer i forhold til sådanne tjenester, hvorfor det ikke vil være rimeligt og proportionalt at pålægge TDC at give adgang til multicast på kabel-tv nettet. Dette skyldes, at der i kabel-tv nettet er tale om adgang til en delt kapacitet. I øvrigt skal det i forhold til adgang til alle funktionaliteter, der knytter sig til anvendelsen af bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet bemærkes, at denne adgang naturligt vil være begrænset i det omfang, at adgangen til funktionaliteterne ikke er mulig eller giver tekniske problemer, fordi der er tale om adgang til en delt kapacitet.

7.5.6 Begrundelse for forpligtelsen om adgang til bredbåndstilslutninger via kobber

Som beskrevet i afsnit 5.2, har IT- og Telestyrelsen i forbindelse med markedsanalysen konstateret, at markedet bl.a. er kendetegnet ved høj koncentration, hvor især TDC har en meget stor markedsandel målt både i forhold til selskabets eksterne og samlede afsætning. Desuden viser

analysen, at markedet er kendetegnet ved væsentlige adgangsbarrierer. TDC's rådighed over en flaskehalsressource – og dermed konkurrenceproblemerne på markedet – eksisterer især på den del af markedet, som er tæt på slutbrugeren.

Som følge af de konstaterede konkurrenceproblemer finder IT- og Telestyrelsen det begrundet, at TDC skal tilbyde sine engroskunder bredbåndstilslutning baseret på kobber platformen.

TDC leverer som beskrevet i afsnit 3.1, i IT- og Telestyrelsens markedsafgrænsning af 8. december 2008 i dag bredbåndstilslutninger baseret på kobber på tre måder:

1. Bredbåndstilslutningen omfattende transporten mellem slutbrugeren og DSLAM eller et tilsvarende punkt (det vil sige en forbindelse, der afsluttes på nærmeste lag 2 Ethernet switch).
2. Bredbåndstilslutningen omfatter transporten mellem slutbrugeren, DSLAM eller et tilsvarende punkt og frem til første Ethernet lag 3 router.
3. Bredbåndstilslutningen omfatter udover transporten frem til første Ethernet lag 3 router også transport i TDC's Ethernet og dermed transport mellem TDC's Ethernet lag 3 routere.

IT- og Telestyrelsen har i forbindelse med markedsafgørelsen overfor TDC på marked 12 vurderet, at ovennævnte transportled er nødvendige i forbindelse med køb af visse bredbåndstilslutningsprodukter. Styrelsen har desuden vurderet, at en adgang til de transportled, der kobles ind i trafiknettet for bredbåndstilslutninger er påkrævet, idet reguleringen af bredbåndstilslutninger i modsat fald ville kunne undermineres ved indførsel af høje priser for transmission i denne del af nettet.

IT- og Telestyrelsen finder det nødvendigt at opretholde forpligtelsen om at give adgang til disse transportled over for TDC. Ifølge IT- og Telestyrelsens oplysninger afsætter TDC kun i begrænset de kobberbaserede bredbåndstilslutningsprodukter, der i afsnit 7.5.3 benævnes som produkt 1 og produkt 2. Det betyder, at aktører, som aftager bredbåndstilslutninger via kobber er afhængige af, at TDC kan forestå videretransport af trafikken fra den nærmest lag 3 router/switch til mere centrale steder i nettet.

Engroskunden skal dog have valgfrihed med hensyn til, hvilken operatør der skal bringe datatrafikken fra enten den nærmeste Ethernet lag 2 router/switch eller den nærmeste lag 3 router/switch set fra slutbrugeren og videre frem til engroskundens ISP-node. Denne valgfrihed opnås ved at pålægge TDC at give adgang til de i afsnit 7.5.3 nævnte tre produkter. Herved sikres størst mulig grad af konkurrence, samtidig med at incitamentet til infrastrukturbaseret konkurrence øges yderligere i sidste ende til gavn for slutbrugeren.

Efter IT- og Telestyrelsens vurdering er det ikke hensigtsmæssigt, hvis TDC har mulighed for at "bunde" en bredbåndstilslutning med en såkaldt bærerlinje, når der skal etableres en bredbåndstilslutning på en forbindelse, hvor der ikke samtidig er tilknyttet et fastnetabonnement. Dette løses efter styrelsens vurdering ved at pålægge TDC en forpligtelse om at give adgang til bredbåndstilslutninger med og uden samproduktion. Når der ikke bliver leveret et produkt på den lavfrekvente del af linjen, medgår der ikke udstyr eller andre ydelser udover selve BSA-ydelserne. Der er således tale om en bredbåndstilslutning baseret på en hel rå kobberforbindelse.

Retten til migrering medfører som beskrevet ovenfor, at engroskunden kan migrere fra ét engrosprodukt til et andet på lige vilkår med TDC, og uden at der opstår nedetid på slutkundens forbindelse. Endvidere understøtter migrering engroskundernes mulighed for at bevæge sig op ad

investeringsstigen, når forretningsgrundlaget i et givet område er af et sådant omfang, at det kan betale sig for engroskunden at skifte fra bit-stream access til rå kobber produkter. Det er derfor vigtigt, at migrering også kan finde sted mellem produkter på forskellige markeder.

Hvis ikke der eksisterer en ret til at migrere, har TDC mulighed for at fordyre og forsinke oprettelsen af det nye produkt i forhold til afviklingen af det opsagte produkt og dermed skabe en konkurrencemæssig hindring. På baggrund af de konstaterede konkurrenceforhold er det IT- og Telestyrelsens vurdering, at TDC har incitament til at skabe en sådan konkurrencemæssig hindring. Uden retten til migrering er det derfor vurderingen, at TDC kan opnå en urimelig konkurrencefordel.

7.5.7 Begrundelse for forpligtelsen om adgang til bredbåndstilslutninger via kabel-tv net

IT- og Telestyrelsen har i forbindelse med markedsanalysen på marked 5 konkluderet, at bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet skal indgå i markedsafgrænsningen af engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger¹⁸.

I forhold til reguleringen af marked 12, som alene pålagde TDC en forpligtelse til at tilbyde bredbåndstilslutningsprodukter baseret på kobberplatformen, omfatter adgangsforpligtelsen i nærværende afgørelse ligeledes en forpligtelse om, at TDC skal give adgang til bredbåndstilslutninger via kabel-tv net.

Årsagen til, at der i nærværende afgørelse er foretaget en udvidelse af adgangsforpligtelsen i forhold til den tidligere adgangsforpligtelse på marked 12, således at den nu også omfatter bredbåndstilslutninger via kabel-tv net, er, at IT- og Telestyrelsen i forbindelse med markedsundersøgelsen har konstateret, at TDC i kraft af sit ejerskab af YouSee og Dansk Kabel TV udbyder en væsentlig del af selskabets bredbåndsforbindelser til slutbrugere via kabel-tv net. Tilsammen tegner TDC sig for 54 pct. af de bredbåndsabonnementer, der afsættes via kabel-tv nettet.

TDC's udbud af bredbåndsforbindelser via kabel-tv net kan efter IT- og Telestyrelsens vurdering have betydning for udbygningen af det kobberbaserede accessnet – en udbygning som sker med henblik på at kunne levere højere båndbredder til slutkunderne. I markedsanalysen vurderer IT- og Telestyrelsen, at der er en risiko for, at TDC tilrettelægger udbygningen af det kobberbaserede accessnet ud fra, hvor TDC udbyder bredbåndstilslutninger via selskabets kabel-tv infrastruktur. Styrelsen vurderer, at TDC vil have økonomisk incitament til hovedsageligt at udbygge VDSL2 infrastrukturen i områder, hvor TDC ikke har adgang til kabel-tv baseret infrastruktur. Dette vil kunne føre til, at TDC i områder, hvor selskabet har adgang til kabel-tv net, via dette net vil udbyde tjenester, som kræver høje båndbredder (f.eks. fildeling, programdownload, on-line spil, HDTV, video on demand og lignende båndbreddekrævende applikationer) til slutbrugere. Samtidig vil de aktører, som baserer deres udbud på kobberbaserede bredbåndstilslutninger i disse områder opleve begrænsninger i forhold til, hvilke tjenester de kan levere, fordi TDC her ikke har etableret infrastrukturen med VDSL2, eller fordi der ikke via VDSL2 kan leveres samme båndbredde som på kabel-tv nettet.

¹⁸ 10 af 14 ERG lande var i forbindelse med en opgørelse i oktober 2008 ligeledes nået frem til, at kabel-tv bør være del af marked 5. Blandt de 4 lande som vælger ikke at inkludere kabel-tv er begrundelsen bl.a., at der ikke udbydes bredbåndsslutbrugerprodukter baseret på kabel-tv i disse lande.

Dette forhold beskrives også i høringsnotatet til markedsanalysen, hvori IT- og Telestyrelsen bemærker, at TDC ikke har økonomisk incitament til at etablere to parallelle infrastrukturer i et givent område, og at TDC derfor ud fra en rent økonomisk vurdering alene vil kunne have incitament til at foretage en udbygning af kobberaccessnettet i de områder, hvor TDC ikke råder over kabel-tv net.

EU-Kommissionen deler denne vurdering, idet Kommissionen vurderer, at *"TDC – på grund af de særlige danske markedsforhold og i mangel af reguleringsforanstaltninger for tilslutning via kabel-tv net – ville have mulighed for og incitament til at omgå regler for engrosbredbåndsadgang, der er begrænset til DSL-net. Der er en risiko for, at der kun investeres i en af de to infrastrukturer, når der er tale om kombineret kontrol over begge net, og på grund af det forhold, at de to infrastrukturer på detailniveauet konkurrerer med hinanden, da de begge har til formål at dække de samme forbrugerbehov. Hvis access kun bliver obligatorisk for et af disse parallelle net, er det i sådan en situation meget sandsynligt, at udbyderen ville investere i den infrastruktur, som ikke er underlagt regulering."* (EU-Kommissionens bemærkninger til styrelsens notifikation af markedsafgørelsen på marked 5).

IT- og Telestyrelsen har efter høringen af markedsanalysen fået bekræftet, at TDC foretager udbygningen af kobberaccessnettet ud fra en forretningsmæssig vurdering baseret på kundegrundlag og kundepotentiale i et givent område, hvilket som følge af de ovenfor beskrevne økonomiske incitamenter må betyde, at TDC alt andet lige kan have incitament til at udbygge kobberaccessnettet under hensynstaget til, hvor TDC råder over kabel-tv net¹⁹. I områder, hvor TDC kan udbyde høje bredbåndshastigheder via kabel-tv nettet, vil der således ikke være tilsvarende efterspørgsel efter kobberbaserede bredbåndsløsninger, som der vil være i områder, hvor TDC ikke kan udbyde tjenester via kabel-tv nettet.

Det er således efter IT- og Telestyrelsen vurdering centralt for konkurrencen i de områder, hvor TDC råder over et kabel-tv net, at andre operatører sikres adgang til TDC's kabel-tv net. I modsat fald vil operatørerne i de pågældende områder være henvist til alene at udbyde bredbåndsendhold baseret på TDC's kobberbaserede BSA produkter. Det stiller operatørerne væsentligt dårligere i konkurrencen om at levere tjenester til slutbrugere, som kræver stadig stigende båndbredder.

I forhold til fastlæggelsen af omfanget af forpligtelsen om adgang til bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet, har IT- og Telestyrelsen foretaget en afvejning af to overordnede forhold.

¹⁹ TDC har i forbindelse med IT- og Telestyrelsens partshøring i relation til en artikel i Telecom Markets, (October 21, 2008), der omhandler TDC udbygning af kobber accessnettet, oplyst følgende: *"TDC's udbygning af kobbernettet sker på et kommercielt grundlag. Dette indebærer, at udbygningen bl.a. baseres på en vurdering af kundegrundlaget og kundepotentialet i et givent område, herunder en vurdering af konkurrenceforholdene i det pågældende område."* IT- og Telestyrelsen opfatter TDC's svar således, at TDC bl.a. inddrager udbredelsen af TDC's eget kabel-tv-net i forbindelse med netudbygningen jf. også artiklen i Telecom Markets fra oktober 2008. I det relevante afsnit i artiklen, som lå til grund for høring står: *"TDC is still reticent about revealing the finer details of its VDSL deployment. The rollout is being driven by customer orders, according to TDC's chief architect, Steen Krogh Nielsen, and this year the company is focusing on bringing VDSL2 and DSLAM's in remote areas. It is aiming for national coverage eventually, but will not give a time frame. It will in its rollout to reach some of the 40% of Danish households outside YouSee's footprint, although some overlap between the two services is inevitable."* ("TDC readies its first VDSL triple-play ..." Telecom Markets, October 21, 2008).

På den ene side er det afgørende, at forpligtelsen, om at TDC skal give adgang til bredbåndstilslutninger via kabel-tv net, giver engroskunder adgang til et produkt, der vil sætte dem i stand til – til deres slutbrugere – at levere bredbåndstjenester, der kan konkurrere med de bredbåndstjenester, som TDC udbyder til sine slutbrugere gennem kabel-tv nettet.

Heroverfor står det forhold, at TDC i dag ikke afsætter bredbåndstilslutninger via kabel-tv net til eksterne engroskunder, og at en adgang til engrosprodukter vil kræve en række investeringer fra TDC's side, hvorfor forpligtelsen vil være bebyrdende overfor TDC.

Endvidere har IT- og Telestyrelsen ved valg af adgangsforpligtelsen taget hensyn til formålsbetragtningerne i direktiverne og teleloven, herunder rammedirektivets art. 8, 1, hvoraf fremgår, at:

"De nationale tilsynsmyndigheder fremmer konkurrencen inden for udbud af elektroniske kommunikationsnet, elektroniske kommunikationstjenester og dertil hørende faciliteter og tjenester ved bl.a. at:

(...)

c) tilskynde til effektiv investering i infrastruktur og støtte innovation (...)"

samt telelovens § 1, stk. 3, nr. 4, hvoraf det fremgår, at formålet med bl.a. at pålægge forpligtelser er, med sigte på at realisere lovens formål, at:

" sikre en afbalanceret konkurrence mellem tjeneste- og infrastrukturudbydere, der ikke hæmmer nødvendige infrastrukturinvesteringer."

Det fremgår endvidere af bemærkninger til teleloven²⁰ (2002-2003) § 1, at:

" Yderligere er det formålet med bestemmelsen at tilskynde til effektiv investering i infrastruktur, støtte innovation, en effektiv udnyttelse af elektroniske kommunikationsnet og –tjenester samt sikre en effektiv forvaltning af nummerressourcer."

En BSA løsning vil efter IT- og Telestyrelsens vurdering være bedst i forhold til at fremme konkurrence og innovation.

IT- og Telestyrelsen har ved fastlæggelsen af forpligtelsen om adgang til bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet taget udgangspunkt i mulige engrosprodukter på kabel-tv nettet som beskrevet af Gartner i deres rapport om åbning for tredjepartsadgang til kabel-tv nettet (bilag 7). Disse engrosprodukter svarer til de produkter, der er beskrevet af ERG i Common Position vedrørende Bitstream Access.²¹ TDC har endvidere i selskabets hørings svar til styrelsens markedsanalyse omtalt en løsning, der svarer til det af IT- og Telestyrelsen beskrevne produkt 1.

²⁰ L143 Forslag til lov om ændring af lov om konkurrence og forbrugerforhold på telemarkedet med flere love fremsat 29. januar 2003

²¹ ERG (2005) Bitstream Access -ERG Common Position – (03) 33rev2

http://erg.ec.europa.eu/doc/whatsnew/erg_03_33rev2_bitstream_access_final_plus_cable_adopted.pdf

IT- og Telestyrelsen finder endvidere, at adgang til transport mellem henholdsvis TDC's decentrale og centrale lag 3 routere er nødvendig, idet reguleringen i modsat fald ville kunne undermineres ved indførelse af høje priser for transmission i denne del af nettet (produkt 2).

Efter IT- og Telestyrelsens opfattelse skal engroskunden dog have valgfrihed med hensyn til hvilken operatør, der skal bringe datatrafikken fra enten den nærmeste lag 3 router/switch set fra slutbrugeren og frem til en mere central placeret lag 3 router/switch. Dette opnås ved at pålægge TDC at give adgang til produkt 2. Herved sikres størst mulig grad af konkurrence, samtidig med at incitamentet til infrastrukturbaseret konkurrence øges yderligere i sidste ende til gavn for slutbrugeren.

IT- og Telestyrelsen har ved vurderingen af, hvilke produkter der bør gives adgang til desuden taget i betragtning, at en adgang til decentral og central bitstrøm vil give de alternative operatører de bedste muligheder for at differentiere deres slutbrugerprodukter, hvorved der skabes tjenestebaseret konkurrence på markedet.

Samtidig vil de alternative operatører have let adgang til disse produkter, idet operatørerne i vid udstrækning allerede er til stede på de lokationer, hvor produkterne kan aftages, da lokaliteterne er sammenfaldende med TDC's lokaliteter, hvor der er opstillet DSLAM-udstyr. De alternative operatører kan således sammenkoble dette med den forretning på kobberområdet, som de allerede har i dag.

Desuden har IT- og Telestyrelsen kunnet konstatere, at en BSA adgang vil medføre stort set samme investeringer for TDC som eksempelvis et gensalgprodukt, hvorfor styrelsen ikke finder grundlag for alene at pålægge en adgang til gensalg, som ikke giver de alternative operatører samme muligheder for differentiering.

Det skal endvidere understreges, at Gartner i deres rapport har konstateret, at det er teknisk og økonomisk muligt at etablere et engrosprodukt på TDC's kabel-tv net.

Med hensyn til effektueringen af forpligtelsen om at give adgang til kabel-tv nettet har IT- og Telestyrelsen foretaget en afvejning mellem på den ene side det konkurrenceproblem som forpligtelsen skal imødegå og på den anden side det forhold, at TDC skal foretage en række investeringer for at kunne tilbyde et engrosprodukt på kabel-tv nettet, ligesom der er en række omkostninger til drift heraf.

IT- og Telestyrelsen har henset hertil fundet det rimeligt og proportionalt at lade effektueringen af adgangsforpligtelsen afhænge af, at der er udviklet en LRAIC-model med en pris for engrosproduktet, og at en alternativ operatør herefter anmoder om adgang til bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet. Således sikres det i videst muligt omfang, at TDC ikke pålægges en række unødige investeringer og omkostninger til etablering af en tredjepartsadgang.

I forhold til længden af implementeringshorisonten har IT- og Telestyrelsen vurderet, at en periode på 6 måneder bør være rimelig henset til, at TDC på forhånd kender vilkårene for en adgang, og

dermed har mulighed for i vidt omfang at forberede sig på at skulle give denne adgang. Desuden har styrelsen taget tidligere erfaring omkring etablering af adgang til kobbernettet i betragtning.²²

Adgangsforpligtelsen er efter IT- og Telestyrelsens vurdering ikke mere vidtgående end de ovenfor nævnte konkurrenceproblemer tilsiger, idet en manglende adgang til bredbåndsforbindelser via henholdsvis kobber og kabel-tv net vil indebære, at TDC's stærke markedsposition opretholdes og understøttes, således at det vil være vanskeligt for øvrige operatører at etablere sig som udbydere på det underliggende detailmarked. Grundlaget for etablering og fremme af reel konkurrence på det underliggende detailmarked ville således ikke være til stede.

IT- og Telestyrelsen finder, at en forpligtelse overfor TDC til at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til bredbåndstilslutninger via henholdsvis kobber og kabel-tv net som beskrevet i afsnit 7.5.2-7.5.4, er forholdsmæssig og berettiget under hensyn til formålene med telelovgivningen.

7.5.8 Forpligtelse om adgang til samhusning

7.5.8.1 Indhold af samhusningsforpligtelsen

Overordnet samhusningsforpligtelse

For at sikre, at alternative udbydere adgang til at købe bredbåndstilslutningsprodukter hos TDC baseret på hhv. kobber- og kabel-tv nettet også reelt kan bidrage til at afhjælpe de konstaterede konkurrenceproblemer på markedet, må der samtidig gives engroskunderne en mulighed for konkret at kunne udnytte samtrafikproduktet bredbåndstilslutninger. Dette gøres ved at pålægge en forpligtelse til at tilbyde samhusning²³.

Forpligtelsen til at tilbyde samhusning indebærer, at engroskunder, der ifølge telelovens § 42, er berettiget til at få aftaler om samtrafik, har krav på at indgå aftaler med TDC om samhusning på samhusningslokaliteten med henblik på at opstille og vedligeholde udstyr til udveksling og videretransport af bredbåndstrafik.

Samhusning anses som et selvstændigt samtrafikprodukt, og adgangen hertil forudsætter ikke et samtidigt køb af andre samtrafikprodukter, som samhusningen skal anvendes i forbindelse med. Det vil dog være en betingelse for adgangen til samhusning, at denne understøtter den samhusningsberettigedes aktiviteter på markedet. Eksempelvis understøtter udveksling og transport af trafik aktiviteterne på markedet for bredbåndstilslutning (marked 5).

²² Der henvises til bl.a. Telestyrelsens årsrapport for 1998 og 1999, hvoraf det fremgår, at der ved en ændring af samtrafikloven i juli 1998 blev skabt klar lovhjemmel for adgang til rå kobber. I oktober 1998 var de foreløbige rammer for indgåelse af brancheaftaler på plads, og i april 1999 var Tele Danmarks standardaftaler om leje af infrastrukturkapacitet udarbejdet. Der er således forløbet 6 måneder fra fastlæggelsen af rammerne for brancheaftalerne, til der forelå en standardaftale om adgang.

²³ Pålæggelse af en samhusningsforpligtelse til imødegåelse af de konstaterede konkurrenceproblemer er i overensstemmelse med ERG Common Position (06) 69 Rev1, s. 10.

Det betyder ikke, at det alene er trafik, som udspringer af en samtrafikaftale på nærværende marked, der kan udveksles eller transporteres af den samhusningsberettigede. Adgangen til samhusning indebærer også, at operatøren kan anvende samhusningen til andre aktiviteter, der ikke vedrører markedet for bredbåndstilslutning (marked 5). Operatøren kan tillige anvende samhusningen til udveksling og transport af egen trafik som udveksling og transport af andre operatørs trafik.

Ved samtrafikproduktet samhusning forstås fælles udnyttelse af bygninger, centraludstyr m.v. Heri ligger også en forpligtelse til fælles udnyttelse af accessoriske delelementer i tilknytning til samhusningen, jf. ovenfor vedrørende accessoriske delelementer.

TDC skal give adgang for andre operatører af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester til i TDC's centralbygninger eller andre lokaliteter, som TDC ejer, lejer eller på anden måde råder over, at opstille og vedligeholde det nødvendige transmissionsudstyr, koblingsudstyr, krydsfelter m.v., som i praksis understøtter den samhusningsberettigedes aktiviteter på markedet.

Der er som udgangspunkt ikke nogen begrænsning i rækkevidden af lokalitetsbegrebet i samhusningsforpligtelsen, så længe TDC på den ene eller anden måde har rådighed over lokaliteten. Samhusningsforpligtelsen omfatter derfor principielt adgang til fælles udnyttelse af enhver lokalitet, herunder også ethvert indkoblingspunkt med henblik på udveksling og videretransport af datatrafik.

Den konkrete udformning af samhusningslokaliteten er ikke afgørende for, hvorvidt der er tale om en lokalitet, hvor TDC er forpligtet til at tilbyde samhusning. Således er det eksempelvis uden betydning, hvorvidt lokaliteten er en samlet lokalitet, eller om der er tale om flere til hinanden knyttede lokaliteter, der reelt må anses som samme indkoblingspunkt. Hermed forstås, at det er uden betydning for forpligtelsen, hvordan TDC vælger at indrette samhusningslokationen.

Intern kabling

For videre at understøtte konkurrencesituationen på engrosmarkedet for bredbåndstilslutning finder IT- og Telestyrelsen, at samhusningsforpligtelsen yderligere må omfatte en forpligtelse til at lade samhusningsberettigede parter foretage intern kabling. Intern kabling kan foretages med enhver anden operatør, der er til stede på samhusningslokaliteten. Den interne kabling kan herefter anvendes til alle typer af trafik. Det gælder således også trafik, der ikke udspringer af en aftale med TDC eller af aktiviteterne på nærværende marked.

Intern kabling forudsætter, at de parter, som vil gøre brug af adgangen hertil, begge er repræsenteret på den pågældende samhusningslokalitet, samt at mindst en af parterne optræder på marked 5.

Tilbud om adgang til etablering af intern kabling skal gives både som tilbud om den samhusningsberettigede operatørs egen etablering af intern kabling med en anden operatør og som tilbud om anvendelse af transmissionsforbindelser, lejet hos TDC. Endvidere skal TDC tilbyde tilrådighedsstillelse/etablering af kabelbakker eller lignende til brug for fremføring af de samhusningsberettigedes egne transmissionsforbindelser.

Invitere tredjepart indenfor

Såfremt en samtrafikberettiget operatør ønsker at lade sin bredbåndstrafik transportere af andre udbydere, der ikke har en selvstændig samhusningsret på den aktuelle samhusningslokalitet, indebærer samhusningsforpligtelsen tillige, at den samhusningsberettigede operatør har mulighed for at give en tredjepart adgang til at opstille og vedligeholde udstyr på samhusningslokaliteten (invitere

tredjepart indenfor). Retten til at invitere indenfor forudsætter, at det sker for at understøtte den samhusningsberettigedes aktiviteter på engrosmarkedet for bredbåndstilslutning. Det er ikke en forudsætning, at den samhusningsberettigede selv er til stede på lokaliteten på det tidspunkt, hvor invitationen gives. Hensigten hermed er, at den samhusningsberettigede og tredjeparten skal kunne etablere sig samtidigt på den pågældende samhusningslokalitet.

Tredjeparten, der inviteres indenfor på den pågældende samhusningslokalitet, afleder sin ret fra den samhusningsberettigede, og tredjeparten opnår således ikke selvstændige rettigheder i forhold til TDC. Det er således den samhusningsberettigede, der varetager alle aftaleforhold herom over for TDC - medmindre andet aftales mellem alle tre parter.

Virtuel samhusning

Adgangsforpligtelsen på engrosmarkedet for bredbåndstilslutning (marked 5) indebærer, at TDC skal give adgang til samtrafik på alle geografiske positioner, hvor det er praktisk muligt at etablere adgangen i TDC's net, herunder til alle delelementer i nettet eller til lokaliteter i tilknytning til nettet, som den anmodende operatør fremsætter ønske om at få adgang til. Adgangen skal gives med henblik på udveksling af trafik, jf. § 40, stk. 3, samt med henblik på placering af centraler og andet udstyr i nævnte lokaliteter (samhusning), jf. telelovens § 40, stk. 2, nr. 3.

Hvis det ikke er praktisk muligt at indgå en aftale om samhusning på en eller flere geografiske positioner, påhviler det TDC omkostningsfrit at stille den nødvendige transmissionskapacitet til rådighed frem til de lokaliteter, der ønskes adgang til, jf. telelovens § 51 a, stk. 3. Forpligtelsen hertil er begrænset til den afstand, der svarer til afstanden mellem de bygninger, centraludstyr m.v., der ønskes adgang til, og nærmeste anden tilsvarende adgangsmulighed.

Samhusningsforpligtelsen omfatter herefter:

- 1) adgang for de samhusningsberettigede operatører til at opstille og vedligeholde udstyr på samhusningslokaliteten,
- 2) adgang til at foretage intern kabling med andre operatører,
- 3) adgang til at lade andre operatører opstille og vedligeholde udstyr på den samhusningsberettigedes samhusningsareal eller etablere egen samhusningsposition på lokaliteten og
- 4) adgang til virtuel samhusning, hvor betingelserne herfor er opfyldt,

for så vidt adgangen understøtter den samhusningsberettigedes aktiviteter på markedet.

Det bemærkes, at den samhusningsberettigede i forhold til TDC er ansvarlig for, at adgangen til samhusningen, herunder adgangen til intern kabling og til at invitere en tredjepart indenfor, understøtter den samhusningsberettigedes egne aktiviteter på nærværende marked. TDC kan kræve, at den samhusningsberettigede indestår herfor i form af en skriftlig erklæring i forbindelse med indgåelse af aftaler om de enkelte samhusningslokaliteter.

7.5.8.2 Begrundelse for samhusningsforpligtelsen

Overordnet samhusningsforpligtelse

Som det fremgår af markedsanalysen på marked 5, er der væsentlige konkurrenceproblemer på markedet. Der eksisterer en flaskehalssituation og TDC er samtidig vertikalt integreret. Desuden er markedet præget af adgangsbarrierer. TDC er endvidere på baggrund af selskabets høje markedsandel i sammenhæng med de øvrige indikatorer udpeget som SMP-udbyder på markedet.

Det er således af afgørende betydning for konkurrencen på markedet, at de alternative operatører gives adgang til produktionsressourcerne.

For at sikre reel adgang til samtrafik på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger er det derfor ud over adgangen til bredbåndstilslutninger via hhv. kobber- og kabel-tv nettet efter IT- og Telestyrelsens vurdering afgørende, at øvrige aktører får adgang til TDC's samhusningslokaliteter tilknyttet kobber- og kabel-tv nettet og kan bruge adgangen på en omkostningseffektiv og hensigtsmæssig måde.

Såfremt en forpligtelse om adgang til samhusning ikke bliver pålagt sammen med forpligtelsen til at give adgang til bredbåndstilslutningsprodukter, vil det med andre ord ikke være muligt for kunderne til dette samtrafikprodukt selv at forestå udveksling og transport af bredbåndstrafikken.

IT- og Telestyrelsen finder det berettiget, at operatørerne, når de én gang har fået adgang til samhusning, også kan anvende samhusningen, og dermed det investerede udstyr, til alle typer trafik, uanset om trafikken vedrører aktiviteter på nærværende marked, og uanset om det er operatørens egen trafik. Denne bestemmelse giver de alternative operatører samme muligheder som TDC og dermed lige muligheder for at konkurrere på de underliggende markeder.

Det er efter IT- og Telestyrelsens opfattelse vigtigt, at TDC's konkurrenter sikres tilstrækkelig og lige adgang til samhusning, således at konkurrencen på bredbåndsmarkedet kan forgå på rimelige og lige vilkår. Såfremt TDC's konkurrenter ikke gives mulighed for samhusning, vil det ikke være muligt for dem selv at udveksle og videretransportere trafikken. Dermed afskæres de fra reelt at benytte bredbåndstilslutningsprodukter.

Intern kabling

IT- og Telestyrelsen anser det desuden for proportionalt i forhold til de identificerede konkurrenceproblemer, at operatører, som alle har en samhusningsposition på samme samhusningslokalitet, har mulighed for at kable internt.

Med forpligtelsen sikres det, at de omkostninger, som samtrafikberettigede parter ellers ville have til håndtering af bredbåndstrafik, kan reduceres i det omfang, disse parter kan opnå mere fordelagtige aftaler herom med tredjeparter frem for selv at stå for det eller lade TDC stå for det.

Hvis der ikke er mulighed for intern kabling, vil konsekvensen være, at parterne bliver nødsaget til at føre et transmissionskabel fra hver af de to parters udstyr ud til et område uden for TDC's arealer og dér foretage en sammenkobling (brøndløsning). Denne løsning er omkostningskrævende og ville uden en adgang til intern kabling være eneste alternativ til at lade TDC forestå den videre fremføring af datatrafikken.

Muligheden for at anvende en samhusningslokalitet til udveksling og transport med andre operatørers trafik giver desuden hensigtsmæssige løsninger for operatørerne, f.eks. i form af et reduceret samlet

behov for samhusningslokaliteter for operatører, der udveksler og transporterer hinandens trafik efter interne aftaler. Muligheden for intern kabling bidrager dermed til at øge konkurrencen på markedet.

Invitere tredjepart indenfor

Ligeledes vurderes en adgang til at invitere en tredjepart indenfor af IT- og Telestyrelsen at være yderligere en nødvendig forudsætning for at opnå reel konkurrence på markedet. Adgangen understøtter den samhusningsberettigedes muligheder for udgiftsreducering i form af sparede samhusningsomkostninger for tredjeparten og reducerer derved indirekte transmissionsomkostningerne for engroskunden på nærværende marked.

Muligheden for tredjeparten til at vælge, hvorvidt tredjeparten vil etablere sig på den samhusningsberettigedes samhusningsareal eller etablere en selvstændig samhusningsposition, betyder, at tredjeparten til enhver tid kan vælge den mest omkostningseffektive løsning. Hvis tredjeparten ikke har andre aktiviteter på den pågældende samhusningslokalitet, kan det være økonomisk urentabelt at etablere en selvstændig samhusningsposition. Hvis tredjeparten har aktiviteter for flere forskellige engroskunder, vil det derimod være mere omkostningseffektivt at etablere en selvstændig samhusningsposition frem for at opsætte udstyr m.v. på hver enkelt engroskundes samhusningsareal. IT- og Telestyrelsen anser det for proportionalt, at der gives mulighed for, at tredjepart kan vælge den økonomisk mest hensigtsmæssige løsning.

Uden en økonomisk rentabel mulighed for at invitere en tredjepart indenfor vil konsekvensen være, at den samhusningsberettigede bliver nødsaget til at føre et transmissionskabel fra udstyret på samhusningslokationen ud til et område uden for TDC's arealer og dér foretage en sammenkobling med den part, som skal forestå videretransporten (brøndløsning). Denne løsning er omkostningskrævende og vil uden en adgang til at invitere tredjepart indenfor være eneste alternativ til at lade TDC forestå den videre fremføring af datatrafikken.

Virtuel samhusning

Forpligtelsen til virtuel samhusning er en lovbestemt del af samhusningsforpligtelsen og finder anvendelse i de tilfælde, hvor det på grund af pladmangel ikke er muligt at give samhusning efter de almindelige principper. Forpligtelsen skal gøre det muligt for operatøren at få den samme adgang og dermed samme funktionalitet, som er efterspurgt, men på en anden lokalitet. Forpligtelsen om virtuel samhusning er nødvendig for at sikre, at operatørerne ikke stilles ringere end TDC i de tilfælde, hvor der ikke er plads på den ønskede samhusningslokalitet.

Omfanget af samhusningsforpligtelsen fastsættes således ud fra de konkrete behov, som IT- og Telestyrelsen vurderer, at operatørerne ud fra den aktuelle konkurrencesituation på markedet har for at kunne tilbyde konkurrencedygtige produkter til slutbrugerne.

Samhusningsforpligtelsen er ikke mere vidtgående end de konstaterede konkurrenceproblemer tilsiger, idet adgang til samhusning er nødvendig for at hindre, at TDC udnytter flaskehalsressourcen til at holde andre operatører ude af markedet. Alternativt vil det ikke være muligt for kunderne på dette marked selv at udveksle og videretransportere bredbåndstrafikken.

7.5.9 Forholdsmæssighed i forbindelse med konkrete anmodninger

En konkret anmodning fra en anden udbyder af offentlige elektroniske kommunikationsnet- eller tjenester om indgåelse eller ændring af en samtrafikaftale med TDC vedrørende adgang til

ovenstående produkter skal alene imødekommes af TDC i det omfang, at forpligtelsen i det enkelte tilfælde kan anses for at være forholdsmæssig og berettiget, jf. telelovens § 65.

Ved vurderingen af denne forholdsmæssighed og berettigelse, finder tilsvarende proportionalitetshensyn anvendelse som i forbindelse med IT- og Telestyrelsens pålæggelse af forpligtelser, jf. telelovens § 51, stk. 4-5.

Der skal således ved vurderingen tages hensyn til, om det er praktisk muligt for TDC at tilbyde den foreslåede samtrafik i betragtning af den forhåndenværende kapacitet og hvor omfattende startinvesteringer, TDC som ejer af faciliteten skal foretage, set i forhold til de risici, der er forbundet hermed, samt hensynet til eventuelle relevante ophavsrettigheder, jf. principperne i telelovens § 51, stk. 4-5.

Vurderingen af forholdsmæssighed må ske såvel i forbindelse med pålæggelse af forpligtelsen i nærværende afgørelse og den efterfølgende udmøntning i praksis. IT- og Telestyrelsen vil således ikke ved formuleringen af selve forpligtelsen tage højde for og foregribe alle de særlige forhold, der eventuelt vil skulle tages stilling til i forbindelse med en anmodning om indgåelse eller ændring af samtrafikaftaler.

Forpligtelse om priskontrol

7.5.10 Grundlag

IT- og Telestyrelsen kan, jf. telelovens § 51, stk. 3, nr. 5, pålægge en forpligtelse om priskontrol, jf. telelovens § 51 f, hvoraf det fremgår, at:

§ 51 f. Ved forpligtelse vedrørende priskontrol, jf. § 51, stk. 3, nr. 5, forstås, at parter skal opfylde krav om omkostningsrelaterede priser i forbindelse med udbud af bestemte former for samtrafik.

Stk. 2. Forpligtelse som nævnt i stk. 1 kan pålægges, såfremt en markedsanalyse viser, at en udbyder som følge af utilstrækkelig konkurrence vil kunne opretholde sine priser på et unaturligt højt niveau eller iværksætte eller opretholde en prisklemme til skade for slutbrugerne, eller såfremt en part er omfattet af en afgørelse efter § 44.

Stk. 3. IT- og Telestyrelsen skal ved opstilling af krav, jf. stk. 1, tage hensyn til partens investeringer og lade parten få en rimelig forrentning af den relevante investerede kapital under hensyn til de risici, der er forbundet hermed.

Stk. 4. Når IT- og Telestyrelsen pålægger en forpligtelse som nævnt i stk. 1, skal IT- og Telestyrelsen sikre, at alle mekanismer til omkostningsdækning eller metoder, der kan anvendes til fastlæggelse af priser, sigter mod at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence og øgede fordele for forbrugerne. I den forbindelse kan IT- og Telestyrelsen også tage hensyn til de priser, der kan opnås på tilsvarende markeder med konkurrence.

Stk. 5. IT- og Telestyrelsen vælger på baggrund af hensynene nævnt i stk. 4, hvilken prisfastsættelsesmetode der skal finde anvendelse på samtrafikprodukter omfattet af § 40, når parter pålægges en forpligtelse som nævnt i stk. 1. Følgende prisfastsættelsesmetoder kan finde anvendelse:

- 1) Historiske omkostningers metode.*
- 2) Bedste praksis-metoderne.*
- 3) Slutbrugerprisen korrigeret for sparede omkostninger.*
- 4) Langsigtede gennemsnitlige differensomkostningers metode (LRAIC-metoden).*

Ved de i § 51 f, stk. 5, angivne metoder forstås:

- 1. Historiske omkostningers metode (HO-metoden). Engrospriserne fastsættes på grundlag af udbyderens faktiske driftsomkostninger og historiske anskaffelsessværdier.*
- 2. Bedste praksis-metoderne (BP). Engrosprisen fastsættes til niveauet i én eller tre tilsvarende danske eller udenlandske aftaler om samtrafik.*
- 3. Slutbrugerprisen korrigeret for sparede omkostninger (retail minus). Prisen på et samtrafikprodukt kan maksimalt udgøre slutbrugerprisen fratrukket sparede omkostninger.*
- 4. Langsigtede gennemsnitlige differensomkostningers metode (LRAIC). Prisen for et samtrafikprodukt kan maksimalt udgøre summen af omkostningerne ved, hvad det, set i et fremadrettet perspektiv, vil koste at producere de pågældende samtrafikprodukt.*

Bestemmelsen i telelovens § 51 f danner rammerne for den konkrete udformning af forpligtelsen om priskontrol, der ud fra de særlige forhold, der gælder på det enkelte marked, pålægges SMP-udbyderen med henblik på at løse de identificerede markedsproblemer.

De nærmere regler om LRAIC-prisfastsættelsesmetoden er, jf. lovens § 51 f, stk. 10 og 11, fastsat ved bekendtgørelse nr. 1078 af 31. oktober 2006 om LRAIC-prisfastsættelsesmetoden.

7.5.11 Indhold af forpligtelse om priskontrol

For at sikre, at TDC ikke opretholder priserne på et unaturligt højt niveau, og at adgangsforpligtelsen som TDC er pålagt, jf. afsnit 7.5, således bliver reel, forpligtes TDC til at tilbyde følgende produkter til regulerede priser:

- Adgang til bredbåndstilslutning via henholdsvis kobber- og kabel-tv nettet
- Samhusning

I afsnit 7.6.2.1. redegøres for de produkter, som prisfastsættes efter LRAIC-metoden, mens der i afsnit 7.6.2.2. redegøres for de produkter, som prisfastsættes efter historiske omkostningers metode.

7.5.11.1 Samtrafikprodukter fastsat ved LRAIC-metoden

LRAIC-prisfastsættelsesmetoden skal finde anvendelse på følgende produkter:

- Bredbåndstilslutninger via kobbernettet,
- Bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet,
- Samhusning

De langsigtede gennemsnitlige differensomkostninger (Long Run Average Incremental Costs eller LRAIC) kan defineres som de omkostninger, der opstår på langt sigt ved at levere en given (projekteret) mængde af de tjenester, som prisreguleringen vedrører.

Priser baseret på LRAIC-metoden omfatter følgende omkostningselementer:

- De fremadrettede langsigtede differensomkostninger, der er forbundet med effektivt at levere de enkelte tjenester,
- et bidrag til dækning af fællesomkostninger, der dækker flere tjenester, og
- en rimelig forrentning af den investerede kapital.

LRAIC-modellen baseres på det forhold, at en udbyder på et konkurrencepræget marked alene kan forvente at få dækket de omkostninger, som er afholdt effektivt. Såfremt udbyderen også vil indregne andre – ikke effektivt afholdte – omkostninger, vil konkurrerende og mere effektive udbydere alt andet lige kunne underbyde disse priser. LRAIC-prisreguleringen sikrer således, at kunderne ikke tvinges til at finansiere omkostninger, som ikke er afholdt effektivt, og at udbyderen ikke opnår en urimelig stor forrentning af sin investerede kapital.

Hvad angår prisfastsættelsen af ovennævnte produkter og de dertil hørende accessoriske delelementer, vurderer IT- og Telestyrelsen, at det er vigtigt, at der så vidt muligt anvendes samme prisfastsættelsesmetode og dermed samme metode til fordeling af omkostningerne. Dette skaber en

væsentligt større grad af transparens for både IT- og Telestyrelsen og engroskunderne på markedet. Det vil blandt andet kunne modvirke, at de samme omkostninger optræder flere steder samtidig.

Alle typer af bredbåndstilslutninger skal således fremadrettet prisfastsættes ved anvendelse af LRAIC-metoden.

Priser for migrering fastsættes ligeledes som LRAIC-baserede priser. Uanset hvilket produkt, der migreres til, gælder det, at migreringen skal ske til priser, der afspejler eventuelt sparede omkostninger i forhold til en almindelig oprettelse.

De enkelte priser i TDC's standardtilbud vedrørende bredbåndstilslutninger samt priserne for migrering og samhusning vil blive fastlagt i IT- og Telestyrelsens årlige afgørelser om maksimale priser efter LRAIC-prisfastsættelsesmetoden.

TDC kan ikke opkræve betaling for ydelser, hvis naturen af disse ydelser er i modstrid med principperne i den pålagte priskontrol. Der vil f.eks. ikke kunne opkræves særskilt betaling for ydelser, der relaterer sig til vedligeholdelse af BSA specifik udstyr, idet disse omkostninger allerede er indregnet i priserne på bredbåndstilslutningen, der fastsættes efter LRAIC-prisfastsættelsesmetoden.

De nærmere regler for IT- og Telestyrelsens fastsættelse af maksimale priser efter LRAIC-metoden er i medfør af § 7, stk. 1 og 2, i lov nr. 450 af 10. juni 2003 om ændring af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet med flere love fastsat i bekendtgørelse nr. 1078 af 31. oktober 2006 om LRAIC-prisfastsættelsesmetoden (LRAIC-bekendtgørelsen).

Det fremgår af § 4, stk. 1, i LRAIC-bekendtgørelsen, at IT- og Telestyrelsen senest den 31. december hvert år træffer afgørelse om fastsættelse af maksimale priser efter LRAIC-prisfastsættelsesmetoden for det følgende år.

Såfremt TDC måtte ønske at opdele en ydelse, der er omfattet af IT- og Telestyrelsens årlige maksimalprisaugørelse i flere elementer, skal TDC i forbindelse med opdelingen varsle IT- og Telestyrelsen herom. Det kunne f.eks. være tilfældet, såfremt en ydelse opdeles i flere serviceklasser med forskellig reaktionstid, debiterings- eller tidsintervaller. Varslingen skal indeholde en begrundelse samt talmæssig dokumentation for, at den gennemsnitlige pris efter opdelingen fortsat maksimalt svarer til den pris, styrelsen har fastsat. Varslingen skal være styrelsen i hænde senest 30 dage, før prisændringen træder i kraft.

I overensstemmelse med § 4, stk. 2, i LRAIC-bekendtgørelsen træffer IT- og Telestyrelsens afgørelse med udgangspunkt i det foreliggende omkostningsgrundlag med foretagne opdateringer som forudsat i § 5 i LRAIC-bekendtgørelsen.

Det foreliggende omkostningsgrundlag baseres på en LRAIC-model, der fastlægges af IT- og Telestyrelsen i en afgørelse, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 6, og §§ 6-8. Til brug herfor kan IT- og Telestyrelsen pålægge TDC at gennemføre en omkostningsanalyse, der tager udgangspunkt i TDC's eksisterende omkostningsstrukturer med visse fremadrettede justeringer (top-down analyse).

For så vidt angår produkter på kabel-tv nettet vil IT- og Telestyrelsen igangsætte udviklingen af en LRAIC-model for disse.

7.5.11.2 Samtrafikprodukter fastsat ved historiske omkostningers metode (HO)

Der kan være eksisterende ydelser, som blandt andet ud fra disses beskaffenhed, ikke er egnede til at blive modelleret efter LRAIC-metoden. Dette vil blandt andet gælde ydelser med begrænset afsætning og ydelser, der ikke har en tæt relation til selve adgangsprodukterne. Desuden vil der kunne være nye ydelser, der ikke indgår i IT- og Telestyrelsens årlige maksimalprisafgørelser.

For så vidt angår disse eksisterende og nye ydelser, som ikke er omfattet af IT- og Telestyrelsens årlige afgørelse vedrørende fastsættelse af maksimale LRAIC-priser, jf. § 3, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1078 af 31. oktober 2006 om LRAIC-prisfastsættelsesmetoden, skal historiske omkostningers metode finde anvendelse.

Derudover kan der være tale om ydelser, for hvilke der af forskellige årsager, jf. afsnit 7.6.4, nedenfor, ikke kan foretages en beregning af omkostningerne efter LRAIC-metoden. Når LRAIC-metoden ikke kan anvendes, vurderer IT- og Telestyrelsen, at denne metode bedst sikrer, at TDC ikke opretholder priser på et unaturligt højt niveau, og at adgangsforpligtelsen, som TDC er pålagt, jf. afsnit 7.5, således bliver reel.

Efter historiske omkostningers metode kan den samlede pris for et samtrafikprodukt maksimalt udgøre en forholdsmæssig andel af omkostningerne på den del af nettet, der anvendes til at gennemføre samtrafikken, samt de ekstra omkostninger, der er ved at gennemføre samtrafikken, herunder en rimelig forrentning af den investerede kapital.

7.5.12 Begrundelse for forpligtelsen om priskontrol

På grund af TDC's stærke position på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5), selskabets vertikale integration i forhold til det overliggende engrosmarkedet for fysisk netværksinfrastrukturadgang (marked 4) og slutbrugermarkedet for bredbåndsforbindelser samt fravær af modstående købermagt, er det nødvendigt at pålægge TDC en forpligtelse om priskontrol. Dermed gøres forpligtelsen om adgang til de omhandlede samtrafikprodukter på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger, som TDC er pålagt, reel. Herved forstås, at en adgangsforpligtelse alene er reel, i det omfang adgangen kan ske på vilkår og til priser, der ikke gør adgangen illusorisk for de konkurrerende udbydere.

Uden en forpligtelse om priskontrol ville TDC ved en rationel adfærd sætte engrospriserne på et unaturligt højt niveau for at maksimere profitten²⁴. Da TDC desuden er vertikalt integreret, ville selskabet samtidig have yderligere incitament til at skabe en prisklemme²⁵ ved at hæve engrospriserne og dermed omkostningerne for sine konkurrenter på detailmarkedet.

Højere engrospriser vil alt andet lige medføre højere detailpriser hos konkurrerende operatører, og disse operatører vil derfor have svære ved at konkurrere med den vertikalt integrerede udbyder på

²⁴ Ved et unaturligt højt prisniveau forstås en pris, som er højere end varen eller tjenesten berettiger til. Under konkurrencelignende forhold vil prisen typisk alene skulle dække omkostningerne ved at producere den pågældende vare eller tjeneste samt en rimelig forrentning af den investerede kapital.

²⁵ Med begrebet prisklemme forstås, at forskellen mellem detailpriserne hos udbydere med stærk markedsposition og de samtrafikpriser, som konkurrenter, der udbyder lignende detailtjenester, skal betale til de pågældende udbydere, bliver for lille til at skabe bæredygtig konkurrence.

detailmarkedet. På langt sigt kan dette betyde, at konkurrenterne må forlade markedet. På kort og på lang sigt vil de højere engrospriser således være til skade for forbrugerne.

Med udgangspunkt i det konkrete konkurrenceproblem vurderer IT- og Telestyrelsen således, at pålæggelsen af en forpligtelse om priskontrol er berettiget og forholdsmæssig for at skabe konkurrencelignende forhold på engrosmarkedet for bredbåndstilslutning (marked 5) samt de underliggende detailmarkeder og derved velfungerende konkurrence.

Idet det med nærværende afgørelse er første gang, at der gennem regulering skabes mulighed for et eksternt udbud af bredbåndstilslutninger via kabel-tv net, er der i sagens natur ikke på nuværende tidspunkt udviklet en LRAIC-model for produkter på kabel-tv nettet. IT- og Telestyrelsen har i sin markedsanalyse samt ved en efterfølgende undersøgelse af efterspørgslen blandt operatører vurderet, at der potentielt er efterspørgsel efter bredbåndprodukter baseret på kabel-tv platformen. IT- og Telestyrelsen finder det derfor rimeligt og proportionalt, at der pålægges en priskontrolforpligtelse på bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet og vil derfor straks efter, at denne afgørelse er truffet, igangsætte arbejdet med udviklingen af en sådan model.

7.5.13 Begrundelse for valg af konkret prisreguleringsmetode

Når IT- og Telestyrelsen vælger en af ovenstående fire prisfastsættelsesmetoder, sker dette ifølge telelovens § 51 f, stk. 4-5, med henblik på at sikre, at formålene med forpligtelsen om priskontrol, jf. ovenfor, er opfyldt.

Det er IT- og Telestyrelsens opfattelse, at der på dette marked som udgangspunkt er tre af de fire²⁶ prisfastsættelsesmetoder, der overordnet set bedst kan anvendes til at imødegå de identificerede konkurrenceproblemer på markedet:

- > Langsigtede gennemsnitlige differensomkostningers metode (LRAIC),
- > Historiske omkostningers metode og
- > Slutbrugerprisen korrigeret for sparede omkostninger (retail minus)

Udgangspunkt er, at samme prisreguleringsmetode bør gælde for alle produkter på et marked. Dermed skabes størst mulig transparens i reguleringen og herved øges muligheden for at skabe de rette incitamenter til bl.a. en hensigtsmæssig investeringsadfærd. Imidlertid er forudsætningerne for alene at pålægge samme priskontrolmetode ikke altid tilstede. Der kan derfor, som beskrevet nedenfor, være grund til at anvende flere priskontrolmetoder på det samme marked.

Hvad angår LRAIC-metoden, skal det dog bemærkes, at der i enkelte tilfælde vil være produkter eller ydelser, hvor det i praksis ikke er muligt at prisregulere efter LRAIC-metoden, men hvor der ikke desto mindre er behov for prisregulering. Ligeledes vil der være tilfælde, hvor produkter eller ydelser endnu ikke er modelleret i LRAIC-modellen. I disse tilfælde skal historiske omkostningers metode finde anvendelse, jf. § 3, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1078 af 31. oktober 2006 om LRAIC-prisfastsættelsesmetoden.

²⁶ De fire metoder er: Langsigtede gennemsnitlige differensomkostningers metode (LRAIC), Historiske omkostningers metode, Slutbrugerprisen korrigeret for sparede omkostninger (retail minus) samt Bedste Praksis metode.

Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at LRAIC-prisfastsættelsesmetoden er den metode, som bedst fremmer etableringen af en holdbar og effektiv konkurrence på længere sigt. Det skyldes især, at metoden sikrer, at ineffektivt afholdte omkostninger ikke indregnes i engrospriserne, samtidig med at priserne er neutrale i forhold til investeringer i alternativ infrastruktur, idet de har til hensigt at skabe en balance mellem ”build or buy”, det vil sige at balancere mellem:

- En tjenestebaseret konkurrence, hvorved andre markedsaktører har mulighed for at benytte et eksisterende net, indtil de har opnået en volumen, der gør denne adgang uinteressant.
- En infrastrukturbaseret konkurrence, således at nye markedsaktører tilskyndes til at investere i nye alternative net, så snart deres forretning kan bære dette.

LRAIC-prisfastsættelsesmetoden bidrager derfor til at etablere vedvarende konkurrence. LRAIC-metoden er omkostningsbaseret, hvilket også er tilfældet for historiske omkostningers metode. En priskontrol, der baserer sig på historiske omkostninger sikrer mod, at udbyderen enten realiserer et tab eller en overnormal fortjeneste. Ulempen ved en priskontrol baseret på historiske omkostninger er imidlertid, at udbyderen har svage incitamenter til at reducere omkostningerne gennem effektiviseringer, ligesom prissætningen kan være belastet af historiske fejlinvesteringer.

Lovbemærkningerne til telelovens § 51 f, stk. 5 og 6, lægger til grund, at LRAIC-metoden som udgangspunkt skal anvendes i det omfang, der er udarbejdet en specifik model for LRAIC-regulering af det enkelte samtrafikprodukt.

For så vidt angår produkter via kabel-tv nettet, er det IT- og Telestyrelsens vurdering, at der er en risiko for, at en engrospris baseret på historiske omkostningers metode ikke er tilstrækkeligt afbalanceret i forhold til investering i alternativ infrastruktur og dermed ikke sikrer balancen mellem tjenestebaseret og infrastrukturbaseret konkurrence. En forkert sat engrospris – selv i en overgangsperiode – kan dermed skævvride og hindre en afbalanceret udvikling af markedet. Således finder styrelsen, at LRAIC-metoden skal anvendes for produkter via kabel-tv nettet, også selvom der ikke på nuværende tidspunkt er udviklet en LRAIC-model for kabel-tv nettet, og at dette betyder, at der skal udvikles en LRAIC-metode, før adgangen til bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet effektueres.

Med hensyn til slutbrugerprisen korrigeret for sparede omkostninger (retail minus) er metoden ikke baseret på de omkostninger, der knytter sig til det relevante marked, men fastsættes derimod som en margin mellem den regulerede engrospris og den relevante slutbrugerpris. Margin beregnes som de omkostninger TDC sparer ved at overdrage salget af slutbrugerproduktet til en ekstern udbyder, herunder fakturering.

Slutbrugerprisen korrigeret for sparede omkostninger²⁷ forhindrer til gengæld, at TDC som vertikalt integreret SMP-udbyder udnytter selskabets incitament til at prisfastsætte engrosprodukterne således,

²⁷ Ved prisfastsættelse på grundlag af slutbrugerprisen korrigeret for sparede omkostninger kan den samlede pris for et samtrafikprodukt maksimalt udgøre slutbrugerprisen, som denne fremgår af listepriser for abonnementer, samtalepriser m.v., fratrukket sparede omkostninger. Fastsættelsen af størrelsen af sparede omkostninger vil skulle ske konkret som et fradrag i slutbrugerpriserne hos selskabet selv eller selskaber på samme slutbrugermarked, som TDC kontrollerer. Denne prisfastsættelsesmetode fastlægger således ikke prisernes absolutte niveau, idet den blot fastsætter en margin mellem den regulerede pris og den relevante slutbrugerpris, således at meromkostningerne ved at levere et produkt på slutbrugerniveau dækkes.

at der for TDC's konkurrenter ikke eksisterer en reel margin at basere konkurrencen på. Det er derfor IT- og Telestyrelsens vurdering, at metoden vil kunne imødegå prisklemmer og sikre en tjenestebaseret konkurrence, hvor andre udbydere vil kunne anvende TDC's kobbernet og kabel-tv net til at levere bredbåndstilslutningsprodukter.

En prisforpligtelse baseret på slutbrugerprisen korrigeret for sparede omkostninger vil imidlertid ikke nødvendigvis fremme en infrastrukturbaseret konkurrence på markedet og dermed, at der på længere sigt skabes en langsigtet, bæredygtig konkurrence til gavn for forbrugerne. Prisfastsættelsesmetoden vil heller ikke sikre mod, at TDC tager unaturligt høje priser, idet metoden udelukkende fastsætter en margin mellem den regulerede engrospris og den relevante slutbrugerpris og ikke baseres på de faktiske engrosomkostninger,

Af lovbemærkningerne til teleloven²⁸ fremgår det, at:

”Udarbejdelsen af en LRAIC-model på et givent område indebærer, at IT- og Telestyrelsen i de tilfælde, hvor forpligtelsen vedrørende priskontrol pålægges for det relevante marked, som udgangspunkt skal anvende den pågældende LRAIC-prisfastsættelsesmetode på dette marked, medmindre afgørende forhold taler for at anvende de øvrige prisfastsættelsesmetoder. IT- og Telestyrelsens vurdering af, hvorvidt LRAIC-prisfastsættelsesmetoden eller en af de øvrige prisfastsættelsesmetoder skal bringes i anvendelse, vil bero på udfaldet af de konkrete markedsundersøgelser og på en afvejning af de almindelige hensyn, der skal lægges til grund i forbindelse med pålæggelse af forpligtelser.”

IT- og Telestyrelsen har i forbindelse med markedsanalysen konstateret, at der har været en periode, hvor TDC's datterselskab Telmore har udbudt bredbånd til en detailpris, der med de dagældende engrospriser for TDC's bitstream access-produkt og efter udgifter til slutbrugermodem efterlod Telmore med en negativ konkurrencemargin. Der var tale om et kampagnetilbud fra Telmores side, og den negative konkurrencemargin blev derfor kun opretholdt over en kortere periode.

Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at såfremt der er en klar indikation af, at TDC opretholder en negativ konkurrencemargin – enten over en længere periode eller gentagne gange – vil dette kunne være *et afgørende forhold*, som taler for at genoverveje prisfastsættelsesmetoden.

Med henblik på at sikre, at der ikke fremadrettet opstår en negativ konkurrencemargin, vil IT- og Telestyrelsen iværksætte en overvågning og beregning af konkurrencemarginen på bredbåndsmarkedet.

Hvis IT- og Telestyrelsen konstaterer, at der på markedet eksisterer en reel problematik vedrørende negativ konkurrencemargin, vil det give IT- og Telestyrelsen anledning til at overveje at pålægge eller ændre forpligtelser på markedet med henblik på fremadrettet at sikre konkurrencen.

For nuværende er det imidlertid ikke IT- og Telestyrelsens vurdering, at der er afgørende forhold, som taler imod at anvende hhv. LRAIC.

²⁸ L143 Forslag til lov om ændring af lov om konkurrence og forbrugerforhold på telemarkedet med flere love fremsat 29. januar 2003

7.6 Forpligtelse om omkostningsregnskab

7.6.1 Grundlag

Forpligtelse om omkostningsregnskab følger af telelovens § 51 g, der har følgende ordlyd:

”§ 51 g. Hvis en part i medfør af § 51, stk. 3, nr. 5, er pålagt en forpligtelse til priskontrol, kan IT- og Telestyrelsen pålægge parten forpligtelse til at anvende et omkostningsregnskabssystem til støtte for priskontrollen. IT- og Telestyrelsen kan i tilknytning til, at en part pålægges en forpligtelse til at anvende et omkostningsregnskabssystem, stille krav om, at der stilles en beskrivelse af omkostningsregnskabssystemet, der som minimum viser de hovedkategorier, omkostningerne er samlet i, og de regler, som omkostningerne er fordelt efter, til rådighed for offentligheden. Stk. 2. IT- og Telestyrelsen kontrollerer, at omkostningsregnskabet er udfærdiget efter det pågældende omkostningsregnskabssystem. En gang om året offentliggør IT- og Telestyrelsen en overensstemmelseserklæring.”

Bestemmelsen i telelovens § 51 g danner rammerne for den konkrete udformning af forpligtelsen om omkostningsregnskab, der ud fra de særlige forhold, der gælder på det enkelte marked, pålægges SMP-udbyderen med henblik på at løse de identificerede markedsproblemer.

7.6.2 Indhold af forpligtelse om omkostningsregnskab

TDC pålægges en forpligtelse om omkostningsregnskab som anført nedenfor.

Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at de krav til udarbejdelse og opstilling af særskilte regnskaber, der fremgår af regnskabsbekendtgørelsen²⁹, også skal gælde for forpligtelsen om at udarbejde omkostningsregnskaber. Der er tale om følgende krav:

- Udarbejdelse af særskilte regnskaber for hvert produkt, hvor TDC er pålagt at imødekomme rimelige anmodninger om samtrafik
- Afregning for samtrafikydelse efter markedspriser
- Aktivitetsbaseret omkostningsfordeling baseret på princippet om omkostningskausalitet
- Udarbejdelse af regnskaber efter LRAIC-prisfastsættelsesmetoden for så vidt angår produkter, hvor TDC er pålagt en priskontrolforpligtelse efter LRAIC-prisfastsættelsesmetoden
- Udarbejdelse af regnskabsdokumentation
- Indsendelse af særskilte regnskaber senest fem måneder efter afslutningen af regnskabsåret

I tillæg til disse krav, der følger af regnskabsbekendtgørelsen, gælder en række yderligere krav til omkostningsregnskaberne, for at disse kan anvendes som støtte for priskontrollen.

Det af TDC anvendte omkostningsregnskabssystem skal være tilstrækkeligt fintmasket til, at omkostningerne kan identificeres og verificeres på tjenesteniveau, dvs. for hver enkelt pris for tjenesterne, der indgår i standardtilbud om samtrafik udarbejdet i medfør af forpligtelsen herom. De fremlagte oplysninger skal være så detaljerede, at de giver mulighed for at identificere de

²⁹Bekendtgørelse nr. 374 af 27. april 2006 om regnskabsregler for visse udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester.

gennemsnitlige omkostninger for tjenester således, at forholdet mellem omkostninger og priser for netkomponenter og tjenester tydeliggøres.

I den forbindelse vil der skulle være ekstra opmærksomhed på at sikre en retvisende fordeling af omkostninger, som er fælles for flere tjenester/produkter.

Omkostningerne skal henføres til de enkelte tjenester med henblik på at sikre omkostningsdækning, idet det samtidig skal undgås, at afholdte omkostninger dækkes flere gange.

Således skal følgende iagttages:

- 1) Omkostningskausalitet. Den, der er årsag til, at der opstår omkostninger, skal dække disse omkostninger. Dette indebærer, at prisstrukturen skal afspejle den underliggende omkostningsstruktur således, at f.eks. irreversible omkostninger, hvis værdi fortabes i forbrugsøjeblikket, dækkes af engangsbetalinger.
- 2) Relevante omkostninger. Kun omkostninger, der opstår som følge af at levere en tjeneste, skal henføres til denne tjeneste. Dette indebærer f.eks., at trafikafhængige omkostninger skal dækkes af trafikafhængige priser.
- 3) Fordeling af fordele. Alle, der har fordele ved en given proces, skal bidrage forholdsmæssigt til dækning af omkostningerne hertil.
- 4) Effektiv konkurrence. Omkostningsallokeringsmekanismen skal fremme konkurrencen. Dette indebærer, at prisstrukturen skal være tilstrækkeligt neutral således, at de enkelte udbydere kan konkurrere på baggrund af egne omkostningsfordele. Prisstrukturen må således ikke tilgodese én udbyder.
- 5) Omkostningsminimering. Omkostningsallokeringsmekanismen skal give udbyderne incitamenter til at minimere omkostninger og til at anvende effektive løsninger.
- 6) Praktisk gennemførlig. Omkostningsallokeringsmekanismen skal være praktisk gennemførlig.

TDC er for en række samtrafikprodukter pålagt dels en forpligtelse om priskontrol efter LRAIC-prisfastsættelsesmetoden og for bredbåndstilslutning via kobber en forpligtelse om regnskabsmæssig opsplitning, og skal derfor ifølge regnskabsbekendtgørelsen udarbejde særskilte produktregnskaber efter LRAIC-prisfastsættelsesmetoden, jf. § 6, stk. 2, for disse produkter. Dette krav sikrer grundlaget for, at TDC med en forholdsvist kort tidsfrist kan gennemføre en top-down LRAIC-omkostningsanalyse til brug for IT- og Telestyrelsens ændring af LRAIC-prisfastsættelsesmetoden efter anmodning fra IT- og Telestyrelsen, jf. § 8, stk. 1, i LRAIC-bekendtgørelsen³⁰.

Der skal udarbejdes en særskilt opgørelse, der gør det muligt at afstemme de samlede indtægter og omkostninger for de enkelte tjenester til de særskilte regnskaber for de enkelte produkter, der udarbejdes i medfør af regnskabsbekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Principperne for beregning af omkostninger på tjenesteniveau, herunder principperne for omkostningsfordeling og grundlaget hvorpå direkte og indirekte henførbare omkostninger er blevet fordelt mellem forskellige konti, skal specificeres nærmere i en særskilt beskrivelse. Denne

³⁰ Bekendtgørelse nr. 1078 af 31. oktober 2006 om LRAIC-prisfastsættelsesmetoden.

beskrivelse skal indsendes og kan ændres efter reglerne i regnskabsbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelsens §§ 7-10.

TDC skal stille en detaljeret beskrivelse af det anvendte omkostningsregnskabssystem til rådighed for offentligheden, jf. § 51 g, stk. 1, 2. pkt., som er en implementering af adgangsdirektivets artikel 13, stk. 4.

TDC skal fremsende omkostningsregnskaber én gang årligt samtidig med indsendelsen af de regulatoriske regnskaber, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 8. Såfremt der efterfølgende måtte blive etableret nye produkter, skal der samtidig med indsendelse af nye standardtilbud indsendes regnskabsdokumentation for, at priserne er fastlagt i overensstemmelse med forpligtelsen om priskontrol, jf. ovenfor.

TDC pålægges i nærværende afgørelse at udarbejde omkostningsdokumentation i relation til såvel bredbåndstilslutninger via kobber som bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet.

For så vidt angår udarbejdelse af omkostningsdokumentation i relation til bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet skal TDC først senest med virkning for det kalenderår, der følger adgangsforskriftens effektivering, etablere omkostningsregnskabssystemet.

Men hensyn til omkostningsdokumentation i relation til bredbåndstilslutninger via kobbernettet skal TDC for så vidt angår nye produkter i medfør af denne afgørelse indsende omkostningsdokumentation senest samtidig med indsendelse af standardtilbud.

7.6.3 Begrundelse for pålæggelse af forpligtelse om omkostningsregnskab

Når TDC pålægges en forpligtelse om priskontrol, vurderer IT- og Telestyrelsen, at det er nødvendigt samtidig at sikre grundlaget for at kunne indhente omkostningsinformation til f.eks. kontrolformål eller anvendelse af prisfastsættelsesmetoderne. Dette sikres igennem forpligtelsen om omkostningsregnskab.

Formålet med at pålægge en forpligtelse til at implementere et omkostningsregnskabssystem er at sikre, at TDC anvender retfærdige, objektive og transparente kriterier ved allokering af omkostninger til tjenester i situationer, hvor selskabet er underlagt priskontrol eller skal anvende omkostningsbaserede priser.

I den forbindelse vurderer IT- og Telestyrelsen, at det med henblik på at skabe gennemsigtighed er vigtigt, at der stilles en detaljeret beskrivelse af det anvendte omkostningsregnskabssystem til rådighed for offentligheden.

Efter IT- og Telestyrelsens vurdering vil det være berettiget og forholdsmæssigt at pålægge TDC at anvende et omkostningsregnskabssystem til støtte for priskontrollen. I modsat fald vil der ikke være mulighed for at føre tilsyn med TDC's overholdelse af forpligtelsen om priskontrol samt eksempelvis at vedligeholde og udvikle LRAIC-prisfastsættelsesmetoden.

For så vidt angår forpligtelsen i relation til kabel-tv nettet vil TDC skulle have tid til at indrette sine regnskaber til at kunne leve op til denne forpligtelse, hvilket begrundes, at TDC først senest med virkning for det kalenderår, der følger adgangsforskriftens effektivering, skal etablere omkostningsregnskabssystemet.

7.7 Forpligtelse om ikke-diskrimination

7.7.1 Grundlag

Forpligtelse om ikke-diskrimination følger af telelovens § 51 b, der har følgende ordlyd:

”§ 51 b. Ved forpligtelse til ikke-diskrimination, jf. § 51, stk. 3, nr. 2, forstås, at parter navnlig skal sikre, at de under tilsvarende forhold tilbyder andre virksomheder, der udbyder tilsvarende tjenester, tilsvarende vilkår, og at de udbyder tjenester og formidler oplysninger til andre på samme vilkår og af samme kvalitet, som gælder for tjenester, der udbydes til dem selv, deres datterselskaber eller partnere.

Stk. 2. Forpligtelsen i stk. 1 omfatter tillige situationer, hvor tjenester, der udbydes til parten selv, dennes datterselskaber eller partnere, er sammensat af flere samtrafikprodukter, og situationer, hvor sammenlignelige tjenester indgår som delelementer i forskellige samtrafikprodukter, f.eks. i form af tillægsydelse, tillægstjenester eller faciliteter.”

Bestemmelsen i telelovens § 51 b danner rammerne for den konkrete udformning af ikke-diskriminationsforpligtelsen, der ud fra de særlige forhold, der gælder på det enkelte marked, pålægges SMP-udbyderen med henblik på at løse de identificerede markedsproblemer.

7.7.2 Indhold af forpligtelsen om ikke-diskrimination

Forpligtelsen om ikke-diskrimination indebærer, at TDC navnlig skal sikre:

- at TDC under tilsvarende forhold tilbyder andre virksomheder, der udbyder tilsvarende tjenester, tilsvarende vilkår og priser, og
- at TDC udbyder tjenester og formidler oplysninger til andre på samme vilkår, til samme priser og af samme kvalitet, som gælder for tjenester, der udbydes til TDC selv, deres datterselskaber eller partnere.

Forpligtelsen indebærer, at TDC, i det omfang selskabet skal imødekomme en anmodning om indgåelse eller ændring af aftale om samtrafik i form af bredbåndstilslutninger via kobber- og kabel-tv nettet, skal sikre, at den, der anmoder om samtrafik, oplyses om de vilkår og priser for samtrafik, som parten kan kræve, enten fordi vilkårene og priserne er fastsat i et standardtilbud, eller fordi vilkårene og priserne findes i andre gældende samtrafikaftaler om det pågældende produkt, og således i medfør af ikke-diskriminationsforpligtelsen skal være opnåelige for den pågældende part. Ligeledes skal TDC give oplysning om de sammenhænge, hvori disse vilkår og priser indgår.

Endvidere indebærer forpligtelsen om ikke-diskrimination, at fremkomsten af nye underprodukter eller nye accessoriske delelementer³¹ inden for et givent hovedprodukt, der er omfattet af adgangsforpligtelsen, ligeledes er omfattet af forpligtelsen. Dette gælder, uanset om de nye produkter afsættes internt eller eksternt.

³¹ Jf. definitionen af accessoriske delelementer i afsnit 7.5.2

Det understreges, at TDC's pligt til at give oplysninger som nævnt ovenfor ikke indebærer, at der gives en part, der anmoder om indgåelse eller ændring af en aftale om samtrafik, adgang til at kræve at indgå aftale alene med udgangspunkt i enkelte vilkår eller priser, der er løsrevet fra den sammenhæng, hvori de indgår ("cherry-picking").

Forpligtelsen omfatter ikke kun det enkelte samtrafikprodukt isoleret set, men også sammenlignelige tjenester, sammensat af flere samtrafikprodukter. Som eksempel kan nævnes et gensalgprodukt, der sælges engros som et færdigt produkt, og som er sammensat af en række samtrafikprodukter - f.eks. access, transport og terminering. Ikke-diskriminationsforpligtelsen omfatter derudover sammenlignelige ydelser, tjenester og faciliteter, som f.eks. leveringstider, bestillingsprocedurer og databaseadgang m.v., der udbydes i relation til eller indgår som delelementer i forskellige samtrafikprodukter, f.eks. i form af tillægstydelser, tillægstjenester eller faciliteter.

Forpligtelsen om ikke-diskrimination indebærer endvidere, at TDC ikke ved selskabets adfærd må diskriminere. Det vil sige, at TDC også i den måde selskabet handler på, er forpligtet til at sikre, at selskabet stiller sammenlignelige operatører og interne afdelinger, datterselskaber eller partnere ens.

Det skal desuden præciseres, at det ikke har nogen betydning for ikke-diskriminationsforpligtelsen, hvordan TDC definerer, strukturerer, organiserer sin organisation, sine produkter eller lignende. Ikke-diskriminationsforpligtelsen skal således vurderes ud fra en betragtning om, hvorvidt eventuelt diskriminationen kunne have været undgået.

7.7.3 Begrundelse for pålæggelse af forpligtelse om ikke-diskrimination

TDC råder som beskrevet i analysen over en flaskehalsressource i engrosleddet og er samtidig vertikalt integreret og dermed også udbyder af produkter og tjenester i detailleddet i direkte konkurrence med de udbydere, som er selskabets kunder på engrosmarkedet. Der er dermed risiko for, at TDC udnytter sin stærke markedsposition i engrosleddet til at styrke selskabets position i forhold til de øvrige udbydere på detailmarkedet.

I analysen på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger har engroskunderne på markedet givet udtryk for en opfattelse af, at der forekommer konkurrencebegrænsende adfærd.

IT- og Telestyrelsen vurderer, at det er nødvendigt at pålægge TDC en ikke-diskriminationsforpligtelse. Dette skyldes bl.a. det forhold, at TDC er den eneste landsdækkende udbyder af bredbåndstilslutningsprodukter - og på dele af markedet er eneste udbyder. Dette giver TDC et incitament til at diskriminere over for eksterne engroskunder til fordel for selskabets interne afsætning. Diskrimination i forhold til eksempelvis fastsættelsen af vilkår i forbindelse med salg af samtrafikprodukter eller ved den konkrete adfærd i engrosleddet i øvrigt vil efter styrelsens opfattelse forvride konkurrencen mellem udbydere på de tilknyttede detailmarkeder. Med en forpligtelse om ikke-diskrimination vil grundlaget for, at flere udbydere kan udbyde på lige vilkår med TDC på de tilhørende detailmarkeder, blive styrket og dermed understøtte reel konkurrence på markederne og medvirke til at sikre et varieret udbud af tjenester til slutbrugerne.

Konsekvensen af ikke at pålægge en forpligtelse om ikke-diskrimination vil være, at TDC – der ganske vist skal give adgang til samtrafikprodukter på markedet til omkostningsregulerede priser, jf. ovenfor – i forbindelse med fastsættelse af øvrige vilkår for samtrafikken frit kan diskriminere imellem eksterne og interne kunder, for så vidt angår øvrige vilkår end priser. Dermed vil grundlaget for en reel og konkurrencefremmende adgang for eksterne parter til de pågældende produkter ikke

være til stede. I en sådan situation er det forventeligt, at incitamentet til investering og innovation i markedet forringes.

Som beskrevet i analysen på nærværende marked, er TDC vertikalt integreret gennem hele produktionskæden, og TDC konkurrerer således med de samme engroskunder, der på nærværende marked er afhængige af adgangen til produktionsressourcen. Derfor er det vigtigt, at produkter, der er sammenlignelige på slutbruger- og delproduktniveau, men som på det overordnede engrosniveau er forskellige, også kan sammenlignes i medfør af ikke-diskriminationsforpligtelsen. Eksempelvis er engrosprodukterne rå kobber og bitstream access sammenlignelige i deres anvendelse på slutbrugermarkedet, idet engrosprodukterne, som begge understøtter levering af bredbånd, bruges på selvsamme detailmarked – bredbåndsmarkedet – om end der er forskelle på engrosniveau. Dette betyder, at produkterne også vil kunne sammenlignes på engrosniveau i medfør af ikke-diskriminationsforpligtelsen.

En forpligtelse om ikke-diskrimination vurderes således forholdsmæssig og afpasset til at løse det konkrete konkurrenceproblem. Forpligtelsen sigter alene på at løse de konstaterede problemer i forhold til TDC's dominans over en vigtig flaskehalsressource i kombination med selskabets vertikale integration. Ved at sikre alle engroskunder ikke-diskriminerende adgang til samtrafikprodukter på nærværende marked tilgodeses telelovens overordnede formål om konkurrencefremme ved reel adgang til markedet.

7.8 Forpligtelse om at udarbejde standardtilbud

7.8.1 Grundlag

Forpligtelse om at udarbejde standardtilbud følger af telelovens § 51 c, der har følgende ordlyd

”§ 51 c. Såfremt en part er pålagt en forpligtelse vedrørende ikke-diskriminering, jf. § 51, stk. 3, nr. 2, kan IT- og Telestyrelsen ved afgørelse pålægge parten at offentliggøre et standardtilbud, der 1) skal være tilstrækkelig ubundet til at sikre, at en aftalepart ikke tvinges til at betale for produkter eller tjenester, der ikke vedrører den ønskede samtrafik, eller til at levere eller modtage produkter eller tjenester, anvende priser eller kontraktvilkår eller lignende, som ikke har relation til den samtrafik, som der i medfør af §§ 42 eller 44 er fremsat anmodning om at indgå aftale om, 2) ikke må indeholde krav om modydelser som betingelse for indgåelse eller ændring af aftaler og 3) indeholder en beskrivelse af de udbudte tjenester, opgjort efter delelementer alt efter markedssituationen, og de hertil knyttede vilkår og betingelser.

Stk. 2. Når en part er pålagt forpligtelser i medfør af § 51, stk. 3, nr. 1, til at give ubundet adgang til abonnentledninger, skal der uanset stk. 1 offentliggøres et standardtilbud herom. Disse standardtilbud skal som minimum indeholde bestemmelser om de forhold, som er angivet i bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF.

Stk. 3. IT- og Telestyrelsen kan i tilknytning til, at en part pålægges en forpligtelse i medfør af stk. 1 og 2, fastlægge mindstekrav til indholdet i standardtilbud, hvilke specifikke oplysninger der skal indgå i standardtilbud, hvor detaljerede standardtilbud skal være, og hvordan standardtilbud skal offentliggøres.”

Bestemmelsen i telelovens § 51 c danner rammerne for den konkrete udformning af forpligtelsen til at udarbejde standardtilbud, der ud fra de særlige forhold, der gælder på det enkelte marked, pålægges SMP-udbyderen med henblik på at løse de identificerede markedsproblemer.

7.8.2 Indhold af forpligtelsen om at udarbejde standardtilbud

TDC pålægges en forpligtelse om på engrosmarkedet for bredbåndstilslutning (marked 5) at udfærdige standardtilbud vedrørende bredbåndstilslutninger via kobbernettet samt standardtilbud vedrørende samhusning³². Desuden pålægges TDC en forpligtelse om at udfærdige standardtilbud vedrørende kabel-tv nettet.

Senest den [endelig afgørelsens ikrafttrædelsesdato], jf. dog nedenfor, skal TDC offentliggøre standardtilbud vedrørende bredbåndstilslutninger på kobbernettet samt samhusning på sin hjemmeside, således at de er let tilgængelige i såvel papirversion som i elektronisk form for andre udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester.

TDC skal senest den [endelig afgørelsens ikrafttræden] indsende standardtilbuddene vedrørende bredbåndstilslutninger på kobbernettet samt samhusning til IT- og Telestyrelsen sammen med dokumentation for overholdelse af forpligtelser pålagt i medfør af § 51 c, jf. telelovens § 72. Såfremt TDC vælger at inddrage branchen i forbindelse med udarbejdelsen af standardtilbuddet, vil IT- og

³² Pålæggelse af en forpligtelse til udarbejdelse og offentliggørelse af standardtilbud er i overensstemmelse med ERG Common Position (06) 33, s. 42, der henviser til adgangsdirektivets artikel 9(4) samt i overensstemmelse med ERG Common Position (06) 69 rev1, s. 5-6.

Telestyrelsen forlænge TDC's frist for indsendelse af standardtilbud, jf. nedenfor. I perioden fra denne afgørelses ikrafttrædelse og frem til TDC har offentliggjort standardtilbud udfærdiget på baggrund af denne afgørelse, gælder de standardtilbud som er udfærdiget i henhold til afgørelsen på marked 12.

For så vidt angår forpligtelsen om udarbejdelse af standardtilbud vedrørende kabel-tv nettet følger dette effektueringen af adgangsforpligtelsen på kabel-tv nettet, jf. adgangsforpligtelsen afsnit 7.5.4. TDC skal senest 3 måneder efter datoen for effektuering af adgangsforpligtelsen på kabel-tv nettet offentliggøre standardtilbuddet på sin hjemmeside, således at de er let tilgængelige i såvel papirversion som i elektronisk form for andre udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester. TDC skal samtidigt indsende standardtilbuddet til IT- og Telestyrelsen sammen med dokumentation for overholdelse af forpligtelser pålagt i medfør af § 51 c, jf. telelovens § 72.

Såfremt TDC vælger at inddrage branchen i forbindelse med udarbejdelsen af standardtilbuddet på kabel-tv nettet, vil IT- og Telestyrelsen efter en konkret vurdering forlænge TDC's frist for indsendelse af standardtilbud, jf. nedenfor.

TDC skal udarbejde et revideret standardtilbud i tilfælde, hvor produkter, vilkår eller priser for de ydelser, som er omfattet af et standardtilbud, ændres. Det reviderede standardtilbud skal senest samtidig med ændringens ikrafttræden offentliggøres på TDC's hjemmeside og indsendes til IT- og Telestyrelsen.

TDC's standardtilbud skal være tilstrækkeligt ubundtede til at sikre, at en aftalepart ikke tvinges til at betale for produkter eller tjenester, der ikke vedrører den ønskede samtrafik, eller til at levere eller modtage produkter eller tjenester, anvende priser eller kontraktvilkår eller lignende, som ikke har relation til den samtrafik, som der er fremsat anmodning om at indgå aftale om. TDC's standardtilbud må endvidere ikke indeholde krav om modydelser som betingelse for indgåelse eller ændring af aftaler.

Standardtilbuddet skal indeholde en detaljeret, transparent og gennemskuelig beskrivelse af de udbudte tjenester og de dertil knyttede vilkår og betingelser. Dette sikrer, at operatørerne kan gøre sig bekendt med alle aftalevilkår på en nem og overskuelig måde.

Standardtilbuddet skal også indeholde specificering af kvalitet og serviceniveau for de produkter og tjenester, der er omfattet af standardtilbuddet. TDC forpligtes i den sammenhæng til at indføre Service Level Agreements (herefter SLA) med Key Performance Indicators (herefter KPI)³³.

En SLA angiver, inden for hvilke områder TDC er forpligtet til at garantere en nærmere angiven kvalitet. I praksis kan en SLA referere til særskilt forhandlede aftaler vedrørende serviceforhold eller referere til en mere overordnet rammeaftale, der definerer, inden for hvilke områder en given kvalitet skal garanteres. IT- og Telestyrelsen skal bemærke, at der med SLA i nærværende afgørelse forstås en overordnet rammeaftale.

³³ Pålæggelse af en forpligtelse til at indføre SLA med KPI er i overensstemmelse med ERG Common Position (06) 69 rev1, s. 8-9.

For at der gennem en SLA kan garanteres en given kvalitet på konkrete serviceforhold, som leveringstid, fejlretningstid etc., er det nødvendigt at kunne måle nærmere aftalte parametre via KPI. En KPI har til formål at måle forskellige parametre, som SLA-aftalen på forhånd har fastlagt. Det kan f.eks. være en måling af, hvor mange procent af TDC's leverancer eller fejlretninger der foretages inden for de i SLA'en angivne leverings- eller fejlretningstider.

For at kunne anvende KPI-målene til at afgøre, om TDC overholder den aftalte kvalitet eller service, skal der udformes en KPI-standard. KPI-standarden skal for hver parameter beskrive, hvilke procentafvigelser fra SLA'en der som minimum eller maksimum kan tåles.

Forpligtelsen om at udarbejde SLA og KPI indebærer, at:

- TDC, eventuelt efter inddragelse af branchen, jf. nedenfor, skal fastlægge inden for hvilke konkrete forhold, der er behov for at garantere givne kvaliteter samt udarbejde SLA'er indeholdende KPI-standarder.
- TDC månedligt på selskabets hjemmeside skal offentliggøre KPI'er. Disse skal kunne tilgås uden anvendelse af adgangskoder. Strukturen i og udformningen af de KPI'er, der skal offentliggøres, kan TDC fastsætte efter inddragelse af branchen, jf. nedenfor.
- TDC skal vedlægge de angivne SLA'er indeholdende KPI-standarder som bilag til de til enhver tid gældende standardtilbud.
- TDC for så vidt angår KPI'er, som TDC ikke på nuværende tidspunkt er i stand til at måle, i det omfang det er rimeligt og proportionalt, skal udarbejde de nødvendige værktøjer og afholde omkostningerne i forbindelse hermed.

For så vidt angår specificering af kvaliteten skal det understreges, at IT- og Telestyrelsen kan fastsætte mere specifikke krav til kvaliteten af de samtrafikprodukter, som TDC er pålagt at give adgang til. Sådanne krav skal være forholdsmæssige og berettigede under hensyn til formålene i teleloven, jf. lovens § 51, stk. 4.

Aftaler om samtrafik kan indeholde visse typer vilkår og priser, som TDC vil have behov for at kunne ændre, uden at den indgåede aftale nødvendigvis kan forlanges genforhandlet. Dette kan blandt andet ske, for så vidt angår ændringer i regulatorisk fastsatte priser samt ændringer af tekniske specifikationer, hvor ændringen er uden betydning for den rette funktion og virkemåde af de aftalte produkter.

Det skal af TDC's standardtilbud klart fremgå, hvilke specifikke vilkår og priser TDC forbeholder sig ret til at kunne ændre uden genforhandling.

Der henvises i øvrigt til nærværende afgørelses bilag 5, hvor rammerne for udarbejdelsen af de standardtilbud, som TDC i medfør af nærværende afgørelse pålægges at udarbejde, er angivet.³⁴

³⁴ Der henvises i øvrigt til bilag II til adgangsdirektivet, hvor der fremgår en minimumsliste over elementer, der skal indgå i standardtilbud.

Det bemærkes, at forpligtelsen til at udfærdige standardtilbud ikke tilsidesætter den forpligtelse, som TDC har i henhold til telelovens §§ 41 og 42 om at forhandle aftaler om samtrafik, der indeholder individuelt aftalte vilkår og priser m.v., med andre udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. Forpligtelsen træder heller ikke i stedet for TDC's forpligtelse til at forhandle med reel hensigt med udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, der anmoder om samtrafik, jf. den pålagte adgangsforpligtelse i afsnit 7.5.

7.8.2.1 Proces for udarbejdelse af standardtilbud

TDC forpligtes i nærværende afgørelse til at udarbejde standardtilbud, for så vidt angår de samtrafikprodukter, som er omfattet af adgangsforpligtelsen. Forpligtelsen omfatter desuden fastlæggelse af SLA og KPI.

Det er IT- og Telestyrelsens opfattelse, at nedenfor nævnte forhold, som efter IT- og Telestyrelsens opfattelse hensigtsmæssigt kunne gøres til genstand for nærmere drøftelser med branchens aktører forud for udarbejdelse af standardtilbuddet:

- De nærmere specifikationer omkring standardtilbud på kabel-tv nettet
- Fastsættelse af SLA og KPI, herunder kvalitetskrav på bredbåndstilslutningsprodukterne

Såfremt TDC vælger at inddrage branchen i forbindelse med, at TDC skal udarbejde standardtilbuddet første gang – dvs. umiddelbart i forlængelse af nærværende afgørelse – vil IT- og Telestyrelsen efter anmodning fra TDC forlænge TDC's frist for indsendelse af standardtilbud. Fristforlængelsen vil afhænge af, i hvilket omfang TDC inddrager branchen.

IT- og Telestyrelsen vil i sin efterfølgende gennemgang af standardtilbuddet under alle omstændigheder være særlig opmærksom på, om TDC har taget behørigt hensyn til branchen.

7.8.3 Begrundelse for pålæggelse af forpligtelse om standardtilbud

TDC råder som beskrevet i analysen over en flaskehalsressource på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger og konkluderes i analysen at have SMP på markedet. Samtidig er der konstateret adgangsbarrierer til markedet, ligesom der ikke er en modstående købermagt, der kan påvirke TDC's adfærd.

Det er IT- og Telestyrelsen vurdering, at der er behov for at pålægge TDC en forpligtelse til at udarbejde standardtilbud. Således mindskes risikoen for, at TDC i forbindelse med indgåelse af aftaler om samtrafik overvælter effekten af de forpligtelser til adgang til kontrollerede priser m.v., som selskabet pålægges i medfør af nærværende afgørelse, på sine kunder, eller stiller krav om modydelser eller gensidighed.

Det vurderes derfor at være nødvendigt og proportionalt at forpligte TDC til at udfærdige standardtilbud for de samtrafikprodukter, som TDC skal give adgang til på engrosmarkedet for bredbåndstilslutning (marked 5), jf. ovenfor om forpligtelsen til at imødekomme alle rimelige anmodninger om samtrafik.

Forpligtelsen har til hensigt at lette indgåelse af samtrafikaftaler ved at fremme overskueligheden, for så vidt angår vilkår og priser for samtrafik i offentliggjorte standardtilbud. Forpligtelsen skal desuden understøtte de øvrige pålagte forpligtelser om prisregulering og ikke-diskrimination, idet fastsatte

priser og vilkår for det ønskede samtrafikprodukt bliver tilgængelige for alle inden aftaleindgåelsen. Med forpligtelsen mindskes endvidere risikoen for, at TDC i forbindelse med indgåelse af aftaler om samtrafik overvælter effekten af de forpligtelser til adgang til kontrollerede priser m.v., som selskabet pålægges i medfør af nærværende afgørelse, på sine engroskunder eller stiller krav om modydelse eller gensidighed.

En undladelse af at pålægge en forpligtelse om standardtilbud vil medføre en risiko for, at TDC's aftaleparter enten ikke opnår de vilkår, som de har krav på ved indgåelse af en aftale om samtrafik, fordi det kan være vanskeligt at kontrollere rigtigheden af de konkret tilbudte priser og vilkår for disse udbydere, eller at indgåelse af samtrafikaftaler bliver unødigt forsinket under aftaleparternes bestræbelser på at tilvejebringe TDC's gældende vilkår og priser.

IT- og Telestyrelsen finder det endvidere nødvendigt til sikring af konkurrencen at pålægge TDC en forpligtelse til at udarbejde SLA, herunder indarbejdelse af KPI-standarder samt offentliggørelse af KPI'er, idet forhandlingsgrundlaget i forhold til operatørerne på markedet ikke altid vil være jævnbrydigt.³⁵ SLA, indeholdende KPI-standarder, udgør typisk en integreret og bindende del af en kommerciel aftale og er almindelig i erhvervsmæssige forhold. Ved indførelse heraf gives etablerede samt potentielle nye operatører en mulighed for at vurdere og sammenligne aftalte SLA'er, herunder KPI'er i forhold til den garanterede kvalitet. Operatørerne kan herigennem sikre, at kravene til ikke-diskrimination er opfyldt.

IT- og Telestyrelsen finder desuden, at TDC ved en forpligtelse om at offentliggøre KPI'er gives et incitament til at sikre og forbedre kvaliteten på de fastlagte samtrafikprodukter, idet etablerede operatører derved får adgang til viden om kvaliteten på tjenesterne samt efterfølgende mulighed for at vurdere, om de reelt får den aftalte ydelse³⁶.

Forpligtelsen til at indføre og udarbejde SLA indeholdende KPI-standarder samt offentliggøre KPI'er vurderes at være rimelig, idet TDC i kraft af sin markedsposition har en særlig forhandlingsposition i forhold til de andre operatører. Endvidere forudsættes det, at størstedelen af de konkrete KPI'er allerede kan identificeres ved hjælp af TDC's interne driftssystemer. Derfor vil det desuden være proportionalt at pålægge TDC at identificere KPI'er på områder, hvor TDC's nuværende driftssystemer ikke råder over disse. Set i forhold til den kvalitetsforbedring, som KPI'erne vil medføre for engroskunderne, samt de hensyn, der er til sikring af ikke-diskrimination og gennemsigtighed, må det anses for rimeligt, at TDC skal afholde omkostningerne ved identifikation KPI'er.

En forpligtelse til at udfærdige og offentliggøre standardtilbud på salg af markedets samtrafikprodukter, herunder udarbejdelse af SLA indeholdende KPI-standarder samt offentliggørelse af KPI'er, er forholdsmæssig og afpasset til at løse det konkrete markedspøblem, idet det vil fremme gennemsigtigheden for øvrige udbydere og kunder på markedet med hensyn til de vilkår og priser, der tilbydes i forbindelse med indgåelse af aftaler om samtrafik på engrosmarkedet for bredbåndstilslutning (marked 5).

³⁵ Se hertil også ERG (06) 33, s. 66.

³⁶ Gruppen af europæiske regulatorer, ERG, har fastslået, at man effektivt sikrer ikke-diskrimination såvel som gennemsigtighed på markedet ved, at KPI'erne løbende offentliggøres, jf. ERG (06) 33, s. 92 og 95.

Forpligtelse om gennemsigtighed

7.8.4 Grundlag

Forpligtelsen om gennemsigtighed er nærmere beskrevet i telelovens § 51 d, der har følgende ordlyd:

”§ 51 d. Ved forpligtelse vedrørende gennemsigtighed i forbindelse med samtrafik, jf. § 51, stk. 3, nr. 3, forstås, at parter skal offentliggøre bestemte oplysninger som f.eks. regnskabsoplysninger, tekniske specifikationer, netkarakteristika, betingelser og vilkår for levering og anvendelse samt priser.

Stk. 2. Ved forpligtelse vedrørende gennemsigtighed i forbindelse med nye samtrafikprodukter, jf. § 51, stk. 3, nr. 6, forstås, at parter skal offentliggøre bestemte oplysninger om kommende nye samtrafikprodukter og kommende ændringer i eksisterende udbud heraf.

Stk. 3. IT- og Telestyrelsen kan, i tilknytning til at en part pålægges en forpligtelse, som nævnt i stk. 1 og 2, fastlægge, hvor detaljerede oplysningerne skal være, og hvordan de skal offentliggøres.”

Bestemmelsen i telelovens § 51 d danner rammerne for den konkrete udformning af forpligtelsen til gennemsigtighed, der ud fra de særlige forhold, der gælder på det enkelte marked, pålægges SMP-udbyderen med henblik på at løse de identificerede markedsproblemer.

7.8.5 Indhold af forpligtelsen om gennemsigtighed

TDC pålægges en forpligtelse om gennemsigtighed i forbindelse med:

- Alle nødvendige oplysninger i forbindelse med indgåelse af samtrafikaftaler.
- Samtrafikaftaler indgået med interne eller eksterne aftaleparter, der indeholder afvigende betingelser, vilkår, kommercielle forhold, herunder vilkår for levering og anvendelse, samt priser og tekniske forhold m.v. i forhold til TDC's relevante standardtilbud.
- Ændringer i eksisterende udbud af samtrafikprodukter og kommende nye samtrafikprodukter på markedet.
- TDC's passive og aktive infrastruktur.

Nedenfor specificeres de enkelte typer af oplysninger eller informationer, som TDC er forpligtet til at give adgang til. Fælles for alle oplysninger eller informationer gælder der dog følgende:

Forpligtelsen om gennemsigtighed gælder for samtlige samtrafikprodukter, der er omfattet af adgangsforsigtigheden, herunder også produktet bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet.

IT- og Telestyrelsen kan, hvor det vurderes påkrævet, pålægge TDC at offentliggøre oplysninger på en overskuelig måde som bilag til standardtilbud, som orientering på Cable Management Forum eller som en del af TDC's online informations-service.

IT- og Telestyrelsen kan endvidere foretage en vurdering af, om oplysningerne har den fornødne detaljeringsgrad, eller om der er behov for supplerende informationer. Oplysningerne skal give en dækkende beskrivelse og være let tilgængelige.

IT- og Telestyrelsen kan efter en konkret afvejning godkende, at visse oplysninger og specifikationer kan tilbageholdes.

Det er ikke en forudsætning, at TDC selv anvender de pågældende oplysninger, at oplysningerne allerede eksisterer, eller at oplysningerne er systematiseret og derfor egnet til videregivelse.

Oplysninger i forbindelse med indgåelse af aftaler om samtrafik

Forpligtelsen indebærer, at TDC efter anmodning fra en operatør skal udlevere alle nødvendige informationer, der er relevante for indgåelse af samtrafikaftaler. Forpligtelsen tilsigter at sikre en bred adgang til alle relevante oplysninger, og der er således ikke umiddelbart nogen begrænsning heri.

Oplysninger om samtrafikaftaler, der afviger fra standardtilbuddet

Forpligtelsen indebærer, at TDC skal offentliggøre oplysninger om betingelser, vilkår, kommercielle forhold, herunder vilkår for levering og anvendelse, priser samt tekniske forhold, herunder produktspecifikationer m.v., der afviger fra det til enhver tid offentliggjorte standardtilbud for det pågældende samtrafikprodukt, og som indgår i aftaler om samtrafik, som TDC har indgået med interne eller eksterne aftaleparter. TDC skal offentliggøre de angivne oplysninger i den struktur og detaljeringsgrad, som de er angivet i det standardtilbud, hvorfra de afviger, samt i sammenhæng med andre vilkår m.v. i den pågældende aftale, som har haft betydning for, at der forekommer afvigelser fra standardtilbuddet³⁷.

Offentliggørelse af de pågældende oplysninger skal som udgangspunkt ske ved, at TDC senest to uger efter indgåelsen af aftalen, hvori afvigelserne forekommer, offentliggør dem på selskabets hjemmeside i forbindelse med selskabets relevante standardtilbud.

Oplysninger om ændringer i eksisterende samt nye udbud af samtrafikprodukter

TDC skal løbende på selskabets hjemmeside på en let tilgængelig og dækkende måde offentliggøre alle oplysninger og specifikationer om ændringer i eksisterende udbud af samtrafikprodukter og kommende nye samtrafikprodukter, der planlægges gennemført i løbet af de næste seks måneder.

Oplysninger om TDC's passive og aktive infrastruktur

Forpligtelsen indebærer, at TDC skal udlevere oplysninger om selskabets passive og aktive infrastruktur. Heri ligger, at TDC efter anmodning fra en operatør skal give adgang til en oversigt

³⁷ Der henvises i den forbindelse til afsnittet ovenfor om ikke-diskriminationsforpligtelsen, hvor det er anført, at forpligtelsen om ikke-diskrimination indebærer, at TDC i det omfang, selskabet skal imødekomme en anmodning om indgåelse eller ændring af aftale om samtrafik, skal sikre, at den, der anmoder om samtrafik, oplyses om de vilkår og priser for samtrafik, som parten kan kræve, enten fordi vilkårene og priserne er fastsat i et standardtilbud, eller fordi vilkårene og priserne findes i andre gældende samtrafikaftaler om det pågældende produkt, og således i medfør af ikke-diskriminationsforpligtelsen skal være opnåelige for den pågældende part, ligesom TDC skal give oplysning om de sammenhænge, hvori disse vilkår og priser indgår. Det bemærkes i den forbindelse, at TDC's pligt til at forelægge disse oplysninger ikke samtidig indebærer, at der gives en part, der anmoder om indgåelse eller ændring af en aftale om samtrafik, adgang til at kræve at indgå aftale alene med udgangspunkt i enkelte vilkår eller priser, der er løsrevet fra den sammenhæng, hvori de indgår ("cherry-picking").

over TDC's net, herunder også TDC's kabel-tv net. Dette indebærer, at TDC blandt andet skal offentliggøre oplysninger om mulige indkoblingspunkter, herunder ATM- og Ethernet tilslutninger

Det skal understreges, at der her alene er tale om en eksemplificering af, hvilke oplysninger TDC skal give adgang til, og at de nævnte eksempler ikke er udtømmende liste.

Det skal desuden præciseres, at det ikke har nogen betydning for gennemsigtighedsforpligtelsen, hvordan TDC definerer, strukturerer, organiserer sin organisation eller sine produkter eller lignende.

7.8.6 Begrundelse for pålæggelse af forpligtelse om gennemsigtighed

Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at TDC på linje med, at selskabet er pålagt at tilbyde sine engroskunder på markedet bredbåndstilslutningsprodukter til regulerede priser og på ikke diskriminerende vilkår, også skal pålægges en forpligtelse til gennemsigtighed.

For at fremme andre operatørers adgang mest muligt, vil det således være væsentligt, at de forud for forhandlinger om indgåelse af aftaler om samtrafik får mulighed for at gøre sig bekendt med visse betingelser, vilkår for levering og anvendelse, priser samt tekniske forhold m.v. for de samtrafikprodukter, som TDC er pålagt at give adgang til³⁸.

Desuden er en forpligtelse om gennemsigtighed egnet til at modvirke det forhold, at TDC i kraft af sin rådighed over produktionsressourcerne på engrosmarkedet for bredbåndstilslutning og tilstedeværelse som udbyder på både det bagvedliggende råvaremarked og de tilknyttede detailmarkeder umiddelbart ville kunne forvride konkurrencen, eksempelvis til fordel for egne afdelinger, datterselskaber og partnere, hvis ikke alle operatører har samme viden om de mulige løsninger m.v.

Det er endvidere IT- og Telestyrelsens vurdering, at jo højere grad af gennemsigtighed, der er på markedet (blandt andet som følge af pligten til at udarbejde standardtilbud og pligt til at varsle ændringer heri m.v.), desto større incitament vil der være for operatørers investeringer og innovation på markedet.

En forpligtelse til at skabe gennemsigtighed er forholdsmæssigt afpasset konkurrencesituationen på markedet med TDC's rådighed over produktionsressourcerne og samtidige tilstedeværelse som udbyder på råvaremarkedet og tilknyttede detailmarkeder, hvor TDC som ovenfor beskrevet ville kunne høste umiddelbare konkurrencemæssige fordele ved at diskriminere mellem interne og eksterne aftaleparter.

Oplysninger i forbindelse med indgåelse af aftaler om samtrafik

Oplysningerne i forbindelse med indgåelse af aftaler om samtrafik vil give udbyderne adgang til at kunne vurdere muligheden for at udbyde et konkret samtrafikprodukt, herunder hvorvidt der er en business case for dette. Med forpligtelsen til udlevering af alle nødvendige oplysninger i forbindelse

³⁸ Pålæggelse af en gennemsigtighedsforpligtelse til imødegåelse af de konstaterede konkurrenceproblemer samt til understøttelse af de øvrige pålagte forpligtelser er i overensstemmelse med ERG Common Position (06) 33, s. 42f.

med indgåelse af aftaler om samtrafik sikres det, at operatøren stilles lige med TDC, der har adgang til sådanne oplysninger.

En forpligtelse om gennemsigtighed vil hermed blandt andet lette aftaleindgåelsen for TDC's aftalparter³⁹, idet forhaling af samtrafikforhandlinger, f.eks. på grund af tilbageholdelse af relevante oplysninger, vanskeliggøres.

Oplysninger om samtrafikaftaler, der afviger fra standardtilbuddet

I visse tilfælde afviger vilkår, priser eller tekniske forhold m.v. i en konkret aftale fra de relevante standardtilbud. Dette kan f.eks. være begrundet i konkrete forhold for de aftalparter, som har indgået aftaler indeholdende de afvigende aftalevilkår m.v.

En forpligtelse om gennemsigtighed har således også til formål at pålægge TDC på forhånd at offentliggøre oplysninger om forhold af den ovennævnte karakter. Derved lettes indgåelsen af aftaler om samtrafik, og tilliden til, at et samtrafikprodukt ikke tilbydes på diskriminerende vilkår, styrkes.

En forpligtelse om gennemsigtighed vil derfor understøtte den forpligtelse om ikke-diskrimination, som TDC er pålagt, idet parter, der anmoder om samtrafik, sættes i stand til at gøre sig bekendt med væsentlige oplysninger om individuelt forhandlede, afvigende eller særegne vilkår og priser m.v., som indgår i andre aftalparter konkrete samtrafikaftaler med TDC.

Konsekvensen af ikke at pålægge en forpligtelse om gennemsigtighed vil derfor blandt andet være uigennemsigtighed i forhold til gunstigere aftalevilkår m.v., der afviger fra standardtilbuddenes vilkår, og som aftalparter ville have krav på i forbindelse med indgåelse af aftaler om samtrafik i det omfang, at disse aftalparter ved aftaleindgåelsen i øvrigt har samme forhold som parter, der tidligere har indgået aftaler med de pågældende vilkår m.v.

Oplysninger om ændringer i eksisterende samt nye udbud af samtrafikprodukter

Forpligtelsen om, at TDC skal offentliggøre oplysninger om ændringer i eksisterende udbud af samtrafikprodukter og om kommende samtrafikprodukter, skal sikre, at der skabes fuldstændig gennemsigtighed i forhold til ændringer i samtrafikprodukterne. Hermed stilles operatørerne lige med TDC.

Oplysninger om TDC's passive og aktive infrastruktur

For at sikre, at de alternative operatører får mulighed for at planlægge deres forretning, herunder fra hvilke lokaliteter i nettet disse ønsker adgang til bredbåndstilslutninger, uanset hvilken teknologi de i øvrigt måtte vælge at få denne tilslutning på, er det vigtigt, at operatørerne til enhver tid har mulighed for at anmode TDC om en oversigt over TDC's passive og aktive infrastruktur. Dette vil fjerne en af de barrierer, de alternative operatører oplever og sikre mere lige konkurrencevilkår, idet de alternative operatører således får samme overblik over nettet som TDC til enhver tid måtte have.

³⁹ Herunder også tredjemand, der agerer på vegne af eller som del af et interessefællesskab med en udbyder af offentlige elektroniske kommunikationsnet.

7.9 Forpligtelse om regnskabsmæssig opsplitning

7.9.1 Grundlag

Forpligtelsen om regnskabsmæssig opsplitning er nærmere beskrevet i telelovens § 51 e, der har følgende ordlyd:

”§ 51 e. Ved forpligtelse vedrørende regnskabsmæssig opsplitning, jf. § 51, stk. 3, nr. 4, forstås, at parter skal opstille særskilte regnskaber for bestemte aktiviteter i forbindelse med samtrafik. Stk. 2. Parter, der er pålagt forpligtelser i medfør af § 51, stk. 3, nr. 4, skal med sigte på at kunne fremlægge dokumentation for overholdelse heraf, opstille kontraktmæssige samtrafikgrænseflader mellem afdelinger, datterselskaber og lignende. Kontraktmæssige samtrafikgrænseflader skal omfatte vilkår, priser, tekniske forhold m.v. og skal, for så vidt angår nye produkter, opstilles senest samtidig med markedsintroduktionen af disse. Stk. 3. IT- og Telestyrelsen kan fastsætte nærmere regler for indholdet af den i stk. 1 nævnte forpligtelse.”

Bestemmelsen i telelovens § 51 e danner rammerne for den konkrete udformning af forpligtelsen om regnskabsmæssig opsplitning, der ud fra de særlige forhold, der gælder på det enkelte marked, pålægges SMP-udbyderen med henblik på at løse de ovenfor identificerede markedsproblemer.

7.9.2 Indhold af forpligtelsen regnskabsmæssig opsplitning

TDC pålægges en forpligtelse til at foretage regnskabsmæssig opsplitning.

Forpligtelsen om regnskabsmæssig opsplitning indebærer, at TDC pålægges at opstille regnskaber for en række særskilte produktområder på samme måde, som hvis de enkelte produktområder var særskilte virksomheder.

Kravene fremgår af regnskabsbekendtgørelsen⁴⁰ og omfatter krav til hvilke tjenester/produkter på markedet, der skal opstilles regnskaber for, indhold af regnskaberne, afregningsprincipper, omkostningsfordelingsprincipper, indholdet af regnskabsdokumentationen, afleveringsfrister m.v.

Regnskaberne skal være tilstrækkeligt detaljerede til, at det kan konstateres, om der har fundet utilbørlig diskriminering sted mellem udbud af tjenester internt og tjenester, der udbydes eksternt.

TDC skal udarbejde særskilte regnskaber omfattende bredbåndstilslutninger via kobber, hvor TDC i henhold til afsnit 7.5 er pålagt at imødekomme alle rimelige anmodninger om samtrafik, jf. ovenfor. Der er således ikke en forpligtelse til udarbejdelse af særskilte regnskabet i forhold til bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet.

IT- og Telestyrelsen udøver det regnskabsmæssige tilsyn, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 10. IT- og Telestyrelsen kontrollerer i den forbindelse, om de særskilte regnskaber for TDC er i overensstemmelse med forpligtelser, som TDC er pålagt. Systemernes evne til at demonstrere fuld

⁴⁰ Bekendtgørelse nr. 374 af 27. april 2006 om regnskabsregler for visse udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester.

opfyldelse heraf vurderes ud fra de kvalitative kriterier relevans, pålidelighed, sammenlignelighed og væsentlighed.

7.9.3 Begrundelse for pålæggelse af forpligtelse om regnskabsmæssig opsplitning

Forpligtelsen om ikke-diskrimination er pålagt TDC for at sikre, at TDC ikke diskriminerer over for øvrige udbydere til fordel for selskabets eget udbud på detailmarkederne ved fastsættelsen af vilkår i forbindelse med salg af samtrafikprodukter og ved den konkrete adfærd i øvrigt i engrosleddet og derved forvrider konkurrencen mellem udbydere på de tilknyttede detailmarkeder.

For at sikre IT- og Telestyrelsen mulighed for at kontrollere, at TDC som vertikalt integreret SMP-udbyder overholder forpligtelsen om ikke-diskrimination, vurderer IT- og Telestyrelsen, at det er nødvendigt, at TDC samtidig pålægges en forpligtelse om regnskabsmæssig opsplitning. Dermed skabes gennemsigtighed om interne engrospriser for samtrafikprodukter og andre afregningspriser, der er forbundet hermed.

Hensigten med at pålægge en forpligtelse til opsplitning af regnskaber er at tilvejebringe mere detaljerede oplysninger end dem, der kan udledes af TDC's lovpligtige regnskaber, således at de afspejler præstationerne i de forskellige dele af TDC's virksomhed lige så nøjagtigt, som hvis disse dele blev drevet som enkeltvirksomheder, og at forebygge diskrimination til fordel for egne aktiviteter og konkurrenceforvridende krydssubsidier.

I lighed med styrelsens bemærkninger til forpligtelsen om priskontrol, forpligtelsen om omkostningsregnskab samt forpligtelsen om udarbejdelse af standardtilbud kan styrelsen i sagens natur ikke endeligt vurdere omfanget af en eventuel efterspørgsel efter bredbåndstilslutninger baseret på kabel-tv net. Styrelsen har alene på baggrund af tilkendegivelser fra branchen vurderet, at der potentielt vil kunne være en efterspørgsel. IT- og Telestyrelsen konstaterer endvidere, at der for nærværende ikke eksisterer et eksternt udbud af bredbåndstilslutninger baseret på kabel-tv net.

IT- og Telestyrelsen finder ikke i forhold til de konstaterede konkurrenceproblemer og markedssituationen i øvrigt, at det er proportionalt at pålægge TDC regnskabsmæssig opsplitning for så vidt angår bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet. TDC er i medfør af telelovens § 92, stk. 2 forpligtet til at opdele deres selskab, således at driften af kabel-tv nettet og det offentlige elektroniske kommunikationsnet (kobbernettet) er delt i to separate enheder. TDC er derfor i forvejen forpligtet til at opstille særskilt regnskab for de aktiviteter, der vedrører kabel-tv nettet, og der er dermed en forskel mellem kobber- og kabel-tv nettet, der gør det rimeligt at forpligtelsen om regnskabsmæssig opsplitning differentieres.

På denne baggrund finder IT- og Telestyrelsen det derfor proportionalt og målrettet, at TDC kun pålægges en forpligtelse om at foretage en regnskabsmæssig opsplitning i forhold til det forretningsområde, som vedrører bredbåndstilslutninger via TDC's kobbernet.

8 Ændringer i forpligtelser i forhold til den nuværende regulering

Nedenfor gives en gennemgang af de vigtigste ændringer, der foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af denne afgørelse på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5) i forhold til den nuværende regulering på marked 12. Der er ikke tale om en udtømmende oversigt over ændringer, og ved tvivlsspørgsmål henvises der til enhver tid til gennemgangen af de enkelte forpligtelser i afsnit 7.5-7.11 ovenfor.

Adgangsforpligtelsen omfatter i lighed med den gældende afgørelse på marked 12 bredbåndstilslutninger via kobbernettet. I modsætning til marked 12 afgørelsen omfatter adgangsforpligtelsen imidlertid også adgang til bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet til regulerede priser.

Afgørelsen er udvidet, således at det fremover gælder, at der skal være adgang til migrering, og at migrering skal gives til omkostningsrelaterede priser (fastsat i LRAIC-modellen).

Samhusningsforpligtelsen er udvidet på flere punkter. Generelt har IT- og Telestyrelsen vurderet, at alternative operatører, der (fortsat) med udspring i marked 5-aktiviteterne får adgang til samhusning, skal kunne anvende samhusningen bredt og dermed på samme vilkår som TDC.

Med hensyn til intern kabling gælder det fremover, at den interne kabling kan foretages af alle parter, der har samhusningsret, og når blot én af parterne optræder på marked 5. Den interne kabling kan anvendes til alle typer trafik og skal således ikke nødvendigvis udspringe af en aftale med TDC.

Tredjepartsadgang (invitere indenfor) er udvidet således, at det fremover bliver muligt at oprette en selvstændig samhusningsposition (dvs. eget rack) for en operatør, der bliver inviteret indenfor. Operatøren har tillige fortsat mulighed for at lade sig invitere indenfor på en anden operatørs samhusningsareal (dvs. i en anden operatørs rack).

Priskontrolforpligtelsen udvides til at omfatte de nye produkter, der er en del af adgangsforpligtelsen, herunder bredbåndstilslutninger via kabel-tv nettet og migrering. Med henblik på fremadrettet at kunne vurdere, hvorvidt der er negative konkurrencemarginer på bredbåndsmarkedet, har IT- og Telestyrelsen i priskontrolforpligtelsen ligeledes annonceret, at styrelsen dels vil udvikle et værktøj til at overvåge konkurrencemarginen.

I ikke-diskriminationsforpligtelsen er det præciseret, at TDC ikke må diskriminere, når sammenlignelige ydelser, tjenester og faciliteter, indgår som delelementer i forskellige samtrafikprodukter. TDC må således ikke diskriminere mellem eksempelvis rå kobber-produkter og BSA-produkter, eksempelvis hvad angår leveringstider.

Standardtilbudsforpligtelsen er udvidet således, at TDC fremadrettet skal udarbejde og offentliggøre Service Level Agreements (SLA) med dertil hørende Key Performance Indicators (KPI). TDC opfordres til at inddrage branchen i forbindelse med udarbejdelsen af standardtilbuddet.

Gennemsigtighedsforpligtelsen indeholder en forpligtelse om, at TDC på anmodning fra en operatør skal give adgang til en oversigt over TDC's net.

For det præcise indhold af de enkelte forpligtelser henvises til afsnit 7.5-7.11 ovenfor.