

Erhvervsstyrelsen
Langelinie Allé 17
2100 København Ø
Sendt til postmar@erst.dk

Dok. ansvarlig: MOB
Sekretær:
Sagsnr: s2015-808
Doknr: d2015-17082-10.0
16. december 2015

Høring over udkast til analyser på de tre bredbåndsmarkeder

Erhvervsstyrelsen har den 27. oktober 2015 sendt udkast til analyser på følgende tre bredbåndsmarkeder i høring:

- Engrosmarkedet for lokal netadgang på et fast sted (marked 3a)
- Engrosmarkedet for central netadgang på et fast sted, for så vidt angår masseforhandlede produkter (marked 3b), og
- Engrosmarkedet for netadgang af særlig kvalitet på et fast sted (marked 4).

Dansk Energi har imødeset analyserne og er glad for muligheden for nu at kunne afgive bemærkninger hertil.

Afgrænsning og analyser af de tre engrosmarkeder skal ses i sammenhæng, idet alle tre markeder tilsammen udgør en helhed. Dansk Energi har dog i det følgende opdelt sine bemærkninger således, at der først fremføres bemærkninger til marked 3a, dernæst marked 3b og endelig marked 4.

Bemærkninger til udkast til analyse af Engrosmarkedet for lokal netadgang på et fast sted (marked 3a)

Dansk Energi er enig i Erhvervsstyrelsens produktafgrænsning af marked 3a, som omfatter kobbernet og fibernet. Dansk Energi er ligeledes enig i afgrænsningen af det geografiske marked og er således også helt enig i, at der ikke er grundlag for et foretage en geografisk opdeling i delmarkeder, hvilket Erhvervsstyrelsens geografiske analyse af detailpriserne også tydeligt indikerer.

Analysen viser, at der er geografiske variationer, som primært skyldes infrastrukturbaseret konkurrence i visse områder, nærmere bestemt 55 postnummerområder, hvor SMP-udbyderens markedsandel er under EU-Kommissionens tærskelværdi for at kunne fastslå dominerende stilling.

Denne geografiske variation indikerer ifølge Erhvervsstyrelsen et behov for at foretage en differentiering af pligtelserne mellem områder, baseret på den konstaterede geografiske variation.

Dansk Energi er af den principielle opfattelse, at når der konstateres reel konkurrence i et marked, som er funderet i tilstedeværelsen af parallelle infrastrukturer, så bør den sektorspecifikke regulering tilbagerulles. Dette følger grundlæggende også af EU's teleregulering, teleloven og den stadigt gældende telepolitiske aftale fra 1999.

I fald Erhvervsstyrelsen finder grundlag for at rulle den sektorspecifikke regulering fuldstændigt tilbage i de 55 postnummerområder, hvor der er konstateret konkurrence, finder Dansk Energi dog i denne situation anledning til at udtrykke bekymring over mulig konkurrenceskadelig adfærd fra den dominerende udbyder, herunder særligt i form af konkurrencefortrængende prisdumping. Derfor skal Dansk Energi foreslå, at der ved en tilbagerulning af sektorspecifik regulering i afgrænsede geografiske områder indføres et skærpet konkurrenceretligt tilsyn over for den dominerende udbyder for at modvirke eventuel misbrug af dominerende stilling. Der bør i den forbindelse sikres et mere effektivt, og derfor også kontinuerligt, prisklemmetilsyn fra Erhvervsstyrelsens side, således at det sikres, at den dominerende udbyder ikke opretholder en prisklemme.

Erhvervsstyrelsen tillægger det i analysen betydning, at alternative teleselskaber uden egne net fortsat er afhængige af adgang til TDC's infrastruktur, for at konkurrencen på detailmarkedet fortsat vil være velfungerende. Hvis dette har som konsekvens, at der pålægges den dominerende udbyder en pligt til at tilbyde netadgang, så har Dansk Energi umiddelbart vanskeligt ved at forestille sig, at styrelsen ikke samtidig vil pålægge en pligt til ikke-diskrimination, en dertil tilknyttet forpligtelse om Equivalence of Input (Eoi) samt en priskontrolforpligtelse, for således at understøtte en reel netadgang og sikre denne i praksis. I så fald vil udmøntningen af den geografiske differentiering af forpligtelser blive af begrænset omfang.

Som en sidebemærkning skal det påpeges, at Erhvervsstyrelsen i sin opstilling af selskabsnavne på alternative teleselskaber (bl.a. i fodnote 70) omtaler et selskab ved navn Energi Midtjylland. Dansk Energi formoder, at der tænkes på EnergiMidt, og at dette derfor beror på en fejl.

Bemærkninger til udkast til analyse af Engrosmarkedet for central netadgang på et fast sted, for så vidt angår masseforhandlede produkter (marked 3b)

Dansk Energi er enig i erhvervsstyrelsens produktafgrænsning af marked 3b, som omfatter adgang via kobbernet, fibernet, kabel tv-net og faste trådløse net. Dansk Energi er ligeledes enig i afgrænsningen af det geografiske marked og er således også helt enig i, at der ikke er grundlag for et foretage en geografisk opdeling i delmarkeder, hvilket Erhvervsstyrelsens geografiske prisanalyse også tydeligt indikerer.

Analysen viser, at der er geografiske variationer, som primært skyldes infrastrukturbaseret konkurrence i visse områder, nærmere bestemt 78 postnummerområder, hvor SMP-udbyderens markedsandel er under EU-Kommissionens tærskelværdi for at kunne fastslå dominerende stilling.

Denne geografiske variation indikerer ifølge Erhvervsstyrelsen et behov for at foretage en differentiering af pligtelserne mellem områder, baseret på den konstaterede geografiske variation.

Dansk Energi er af den principielle opfattelse, at når der konstateres reel konkurrence i et marked, som er funderet i tilstedeværelsen af parallelle infrastrukturer, så bør den sektorspecifikke regulering tilbagerulles. Dette følger grundlæggende også af EU's teleregulering, teleloven og den stadigt gældende telepolitiske aftale fra 1999.

I fald Erhvervsstyrelsen finder grundlag for at rulle den sektorspecifikke regulering fuldstændig tilbage i de 78 postnummerområder, hvor der er konstateret konkurrence, finder Dansk Energi dog i denne situation anledning til at udtrykke bekymring over mulig konkurrenceskadelig adfærd fra den dominerende udbyder, herunder særligt i form af konkurrencefortrængende prisdumping. Derfor skal Dansk Energi foreslå, at der ved en tilbagerulning af sektorspecifik regulering i afgrænsede geografiske områder indføres et skærpet konkurrenceretligt tilsyn over for den dominerende udbyder for at modvirke eventuel misbrug af dominerende stilling. Der bør i den forbindelse sikres et mere effektivt, og derfor også kontinuerligt, prisklemmetilsyn fra Erhvervsstyrelsens side, således at det sikres, at den dominerende udbyder ikke opretholder en prisklemme.

Erhvervsstyrelsen tillægger det i analysen betydning, at alternative teleselskaber uden egne net fortsat er afhængige af adgang til TDC's infrastruktur, for at konkurrencen på detailmarkedet fortsat vil være velfungerende. Hvis dette har som konsekvens, at der pålægges den dominerende udbyder en pligt til at tilbyde netadgang, så har Dansk Energi umiddelbart vanskeligt ved at forestille sig, at styrelsen ikke samtidig vil pålægge en pligt til ikke-diskrimination, en dertil tilknyttet forpligtelse om Equivalence of Input (EoI) samt en priskontrolforpligtelse, for således at understøtte en reel netadgang og sikre denne i praksis. I så fald vil udmøntningen af den geografiske differentiering af forpligtelser også på dette marked blive af begrænset omfang.

Også i denne analyse omtales et teleselskab ved navn Energi Midtjylland (i fodnote 65 og i tabel 9). Erhvervsstyrelsen må også her have tænkt på EnergiMidt. Læs nærmere om EnergiMidt på www.energimidt.dk.

Bemærkninger til udkast til analyse af Engrosmarkedet for netadgang af særlig kvalitet på et fast sted (marked 4).

Erhvervsstyrelsen vurderer samlet, at der på marked 4 er reel konkurrence, og at der også fremadrettet vil være reel konkurrence, selv om den sektorspecifikke konkurrenceregulering afvikles.

Dansk Energi finder ikke, at analysen af marked 4 giver anledning til at drage den konklusion.

Levering af terminerende kredsløb geografisk. Dansk Energi mener, at analysen burde indeholde en opgørelse over hvor de produkter, der leveres over terminerende segmenter af faste kredsløb, forekommer geografisk i Danmark.

Dansk Energi har en antagelse om, at der er en koncentration af leverede terminerende højkapacitetskredsløb i og omkring større byer med den største koncentration i Storkøbenhavn. Detailkunderne forventes således at være koncentreret om de store byer og ikke mindst

Storkøbenhavn. Er Dansk Energis antagelse rigtig, bør Erhvervsstyrelsen efter Dansk Energis opfattelse afdække konkurrencesituationen nærmere, herunder særligt forekomsten af parallelle infrastrukturer, i geografiske områder med stor koncentration af detailkunder. Dansk Energi vurderer umiddelbart, at en sådan geografisk afdækning bl.a. vil påvise, at der kun i et stærkt begrænset omfang er etableret parallelle infrastrukturer i Storkøbenhavn, hvilket kan lede til, at der som minimum gennemføres en geografisk differentiering af de forpligtelser, som bør pålægges den nuværende SMP-udbyder fremadrettet, i lighed med de vurderinger og konklusioner, som Erhvervsstyrelsen er fremkommet med på marked 3a og 3b.

Prisudvikling. Erhvervsstyrelsen anfører, at konkurrenceforholdene har stor betydning for prisudviklingen. Styrelsen påpeger, med henvisning til udviklingen i TDC's listepriiser for terminerende segmenter af faste kredsløb, hentet på tdc.dk/wholesale, og hvoraf det fremgår, at priserne for 34 Mbit/s og 155 Mbit/s har været uændret siden ophævelse af priskontrolforpligtelsen for højkapacitetskredsløb, at det kan være et udtryk for, at selskabet oplever et konkurrencepres på erhvervsmarkedet.

Dansk Energi mener ikke, at der er belæg for denne vurdering, idet de anførte produkter ikke er markedssvarende, hvorfor listepriiserne herfor ikke kan tages til indtægt for om konkurrencen fungerer eller ej. De anførte produkter baserer sig på SDH- henholdsvis PDH-teknologi, som i realiteten er forældede teknologier og som er blevet overflødiggjort af løsninger leveret på IP over fortrinsvis fiber.

Efterspørgslen i markedet i dag koncentrerer sig om IP over fiber værende sig Layer 3 (MPLS) eller Layer 2 (EoMPLS).

Faste kredsløb kan leveres som kapaciteter:

1. F.eks eBSA eller eVPN, dvs. transmission fra en centralt punkt (A-enden) til et end-point hos kunden termineret i en router eller switch (B-enden) eller
2. Virtuel sky (MPLS netværk) hvor kundens A-ender samles og forbindelser skabes mellem de forskellige lokationer gennem et VRF.

Eller rå infrastruktur:

1. F.eks sort fiber – punkt til punkt eller
2. "delt sort fiber" = bølgelængde over en sort fiber også kaldet WDM eller grå fiber.

Ofte lejer udbydere sig ind på TDC-centraler hvorfra købes rå infrastruktur eller kapaciteter.

Markedets prisstruktur bør kunne afdækkes med udgangspunkt i ovenstående og for hastigheder på eksempelvis 10 Mbit/s, 100 Mbit/s, 1 Gbit/s og 10 Gbit/s.

Dansk Energi mener herudover, at det, som indikation for at der er konkurrence på prisen på markedet, er utilstrækkeligt at henvise til DONG Energys udbud af delaftaler på ADSL og WAN forbindelser og til en artikel, hvor TDC udtaler sig om et "enormt prispres".

Dansk Energi savner en mere grundig analyse af dette forhold, hvori der som minimum bør indgå udsagn fra de øvrige udbydere i markedet om prisudvikling, konkurrencesituation og konkurrentadfærd i markedet.

Videre mener Dansk Energi ikke, at det i analysen gennemgående spørgsmål om, hvorvidt engrospriser kan sættes op på dette marked, er eneste parameter, som giver en indikation på, om der er begrænset eller reel konkurrence. Dansk Energi vurderer, at det på dette marked har samme relevans at få afdækket om udbydere har mulighed for gennem regulær prisdumping at presse konkurrerende udbydere ud af markedet, herunder om dette scenarie forekommer eller sandsynligheden for at dette kan forekomme. I givet fald vil det sætte en spirende konkurrence markant tilbage og resultere i et yderligere koncentreret marked. Netop risikoen for at prisdumping forekommer, er efter Dansk Energis opfattelse en bekymring, som flere udbydere i markedet nærer.

Adgangsbarrierer. Forekomsten af adgangsbarrierer på et marked er afgørende for, hvorvidt udefrakommende selskaber uden nævneværdige problemer kan træde ind på markedet som udbydere.

Det fremgår af Erhvervsstyrelsens udkast til markedsanalyse, at adgangsbarriererne er lave, og at der ikke er store og varige hindringer for markedsadgang.

Det er Dansk Energis vurdering, at der er betydelige etableringsomkostninger for så vidt angår udstyr og særligt infrastruktur. Udover kapital forudsætter etablering i markedet også en ikke ubetydelig viden og knowhow. Når der samtidig forekommer samproduktionsfordele på tværs af de tre undersøgte engrosmarkeder, og vidende at antallet af udbydere på marked 4 er faldet markant fra 28 selskaber i 2012 til 12 udbydere i 2014, vurderer Dansk Energi ikke, at Erhvervsstyrelsen på det foreliggende grundlag kan drage den konklusion, at adgangsbarriererne til marked 4 er lave, og at der ikke er store hindringer for markedsadgang.

Som yderligere eksempel skal Dansk Energi pege på Bornholm, hvor etablering i nærværende marked forudsætter adgang til netværksforbindelser (søkabler) til Bornholm. Ifølge Dansk Energis oplysninger kontrolleres de pågældende søkabler af et teleselskab, som også er udbyder på nærværende marked.

Datamateriale. Det er Dansk Energis indtryk, at udbydere på marked 4 ikke uden videre afgiver forretningsmæssige og konkurrentfølsomme data til myndigheder, herunder om antallet af afsatte faste kredsløb, tal for omsætning i Danmark, prissætning m.v.

På den baggrund ser Dansk Energi sig foranlediget til at bede Erhvervsstyrelsen bekræfte, at de faktuelle data, som ligger til grund for bl.a. opgørelse af markedsandele, som indgår i markedsafgrænsning og markedsanalyse, baserer sig på indberetninger fra alle nævnte udbydere, og at de således ikke er fremkommet via tredjepart eller baserer sig på estimater eller fremskrivninger af eventuelt tidligere indberettede tal og data.

Tærskel for at kunne fastslå dominerende stilling. Den nuværende SMP-udbyders markedsandel på 41 pct. på højkapacitetssegmentet af markedet ligger tæt på EU-Kommissionens tærskel, for at kunne fastslå dominerende stilling. EU-Kommissionen anfører herom i retningslinjerne for markedsanalyse og beregning af stærk markedsposition (2002/C 165/03) at et teleselskab typisk skal have en markedsandel på 40 pct. eller derover, før der kan konstateres SMP.

Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at denne udvikling med en nedadgående markedsandel for SMP-udbyderen vil fortsætte. Dansk Energi savner yderligere og bedre argumentation for, hvorfor Erhvervsstyrelsen tror denne udvikling vil fortsætte.

Samlet set vurderer Dansk Energi ikke, at den gennemførte markedsafgræsning og markedsanalyse på det foreliggende grundlag kan lede til den konklusion, at der er reel konkurrence på markedet og at denne konkurrence er af varig karakter. Dansk Energi vurderer derfor ikke, at der er belæg for at ophæve den sektorsspecifikke regulering.

Dansk Energi anbefaler i stedet, at Erhvervsstyrelsen afventer resultaterne af den næste runde af markedsundersøgelser, før end der konkluderes på om den spirende konkurrence, der aktuelt ses i nærværende marked, også har karakter af at være varig.

Med venlig hilsen
Dansk Energi

Morten Baadsgaard Trolle