

Erhvervsstyrelsen

Sendt per mail til: postmar@erst.dk

16. december 2015

Høringssvar vedr. markedsanalyser på engrosmarkederne

SE/Stofa skal hermed kvittere for høringen over Erhvervsstyrelsens markedsundersøgelser og skal generelt rose Erhvervsstyrelsen for at have gennemført et grundigt arbejde for marked 3a og 3b idet vi dog har bemærkninger nedenfor, som dog også er bemærkninger til det fremadrettede arbejde med at træffe markedsafgørelser. For marked 4 deler vi dog ikke Erhvervsstyrelsens analyse. Det skal desuden indledningsvist bemærkes, at der svares fælles for markederne 3a og 3b, mens marked 4 behandles separat.

Marked 3a og 3b

Produkter omfattet af markederne

For så vidt fiberprodukterne pågår der i øjeblikket, som også beskrevet i analysen, et arbejde med at specificere relevante engrosprodukter på TDC's fibernet, i takt med at fibernet bliver ændret af TDC til en ny og mindre tilgængelig arkitektur (GPON) for alternative operatører. Her er det navnlig et mere "råt produkt" på en GPON arkitektur, der skal specificeres. Erhvervsstyrelsens analyse bør sikre, at sådanne nye produkter kan blive reguleret i det omfang, de bliver specificeret og i det omfang, der er behov for regulering. Mao. bør analysen og de kommende markedsafgørelser kunne tage højde for fremkomsten af sådanne nye produkter.

På det mobile marked, er substitution på fastnet/mobil bredbånd formentligt undervurderet. Mobilt bredbånd forekommer at have en større indvirkning på fastnetmarkedet og bør beskrives nærmere.

Regional differentiering af SMP-forpligtelser

SE/Stofa noterer sig, at Erhvervsstyrelsen betragter Danmark som ét sammenhængende nationalt marked, og videre, at Erhvervsstyrelsen alligevel overvejer at foretage en regional differentiering af forpligtelser pålagt TDC.

I forhold til den analyse, der er foretaget, kan det dog forekomme besynderligt, at foretage markedsopdelingerne pr postnummer. Der er ingen markedsaktører, der tager udgangspunkt i postnumre, men derimod snarere regioner, byer, områder med samme topografi osv. Men ikke postnumre. Vi ved godt, at data for styresen er tilgængelig på postnummerniveau, men

derfor behøver man jo ikke bruge det i analysen på lige præcis det niveau. Det foreslås, at der anvendes andre opdelinger fx per region.

Dét, der er helt afgørende, hvis man overvejer en regional differentiering af forpligtelser, er hensynet til, at SMP-operatøren ikke kan iværksætte prisklemmer, prisdumping eller réel predatory pricing i områder, hvor man tilbageruller forpligtelserne.

Argumentet er, at TDC i visse områder fortsat har et meget lukrativt marked, bl.a. på tv-markedet eller det samlede tv- og bredbåndsmarked i Storkøbenhavn. Her kan TDC opnå en overnormal profit, som de kan bruge til at subsidiere deres priser i de områder, hvor de er udsat for konkurrence, fx i Syd- og sønderjylland eller i forhold til antenneforeninger. Navnlig hvis TDC er underlagt færre forpligtelser.

SE/Stofa kan dokumentere, at TDC iværksætter prisklemmer og har ligeledes indrapporteret disse tilfælde til Erhvervsstyrelsen, som har henvist til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. SE/Stofa har således i øjeblikket en konkret sag kørende om prisklemmer og flere sager på vej. Disse tilfælde er således ikke en del af Erhvervsstyrelsens ex ante-regulering.

Vi fremsender gerne information til Erhvervsstyrelsen herom, hvis altså Erhvervsstyrelsen måtte finde, at det alligevel er relevant for deres regulering af bredbåndsmarkedet.

Såfremt Erhvervsstyrelsen måtte overveje en regional differentiering af forpligtelser, bør dette kun ske, såfremt prisklemmetilsynet omfatter antenneforeninger og erhvervsmarkedet samt alle former for infrastruktur, ikke kun kobber. I øjeblikket forekommer tilsynet på andre platforme end kobber noget teoretisk, idet der fx ikke er foretaget en omkostningsberegning for en REO (Rimelig Effektiv Operatør) på kabel-tv eller fiber produkter, idet disse således blot sammenlignes med kobber. Dette skal holdes op mod, at den infrastrukturbaserede konkurrence netop kommer fra kabel-tv og fiber-net, men som Erhvervsstyrelsen således ikke har prioriteret lige så højt som kobber-plattformen.

Derfor, igen, det kan ikke understreges nok, at skulle man overveje en differentiering af forpligtelser regionalt, så skal man sikre et langt mere omfattende og effektivt prisklemmetilsyn fra Erhvervsstyrelsens side, hvor der skal oprustes på følgende områder:

- Erhvervsmarkedet og antenneforeningsmarkedet skal medtages
- TV-markedet skal indgå som en fast bestanddel, idet tv i stort omfang indgår i de bundles, der sælges
- Tilsynet skal gå fra et mere teoretisk referenceværktøj, til et aktivt tilsyn, hvor der foretages kontinuerlige stikprøver
- Fiber og kabel-tv-plattformene skal prioriteres højt, idet det er her den infrastrukturbaserede konkurrence kommer fra.

Hvis man ser på hvilke forpligtelser, det kan være relevant at differentiere imellem på regional basis, kan man, jf. ovenfor, konstatere, at en markant risiko for begrænsning af

konkurrencen ved en regional differentiering, er risikoen for prisdumping og prisklemmer i konkurrenceudsatte områder. Det er ikke risikoen for høje engrospriser, idet vi jo taler om områder med øget infrastrukturbaseret konkurrence, som vedligeholder en aktiv priskonkurrence.

Priskontrolforpligtelser i form af maksimalpriser på engrosmarkedet er således mindre afgørende, mens priskontrol i forhold til minimumspriser på detailmarkedet (prisklemmetest) er fuldstændigt afgørende og en forudsætning for enhver overvejelse om regionale forpligtelser og for så vidt også er det allerede i dag.

Det får dog som konsekvens, at diskriminationsforpligtelser og transparensforpligtelser ligeledes er essentielle, idet de indirekte jo skal sikre et prisklemmetilsyn.

Hvis man nu generelt slår ind på en tankegang om regionale differentierede forpligtelser, fører det ligeledes til, at man er nødt til at se på det øvrige regulatoriske set-up i forhold til en regional opdeling. LRAIC-priserne er udregnet som et gennemsnit af omkostningerne i et helt netværk bestående af alle typer landområder, men det er jo helt åbenbart, at ser man på de postnumre, hvor Erhvervsstyrelsen overvejer regionale forpligtelser, er der klare omkostningsforskelle til fx Storkøbenhavn. Landområder indgår med meget større vægt i disse områder, og den alternative infrastruktur er netop bygget med udgangspunkt i højere omkostninger i disse landområder, mens TDC's engrospriser fastsættes med udgangspunkt i et nationalt gennemsnit, blandt andet baseret på lejlighedsbyggeri i storbyer.

Med andre ord, bør man også udregne nye regionalt differentierede LRAIC-priser for de berørte områder, som er mere omkostningstunge, såfremt man differentierer forpligtelser regionalt.

Konkurrenceanalysen

Til beskrivelsen af arbejdet i VULA-forum vedr. fiber, skal det tilføjes, at SE/Stofa har efterspurgt en mulighed for fortsat at have en regulering, der sikrer et "råt fiberprodukt", i de tilfælde hvor et VULA-produkt måtte erstatte rå fiber eller blot hvor rå fiber bliver uøkonomisk grundet TDC's metodevalg i at udbygge deres fibernet. Et mere "råt produkt" er således ikke rå fiber, som allerede er reguleret, men et nyt rå produkt, der er tilpasset TDC's G.PON arkitektur og således er omkostningseffektivt under den konkrete arkitektur.

Åbningen af TDC's kabel-tv-net er beskrevet optimistisk på side 125, idet Erhvervsstyrelsen forventer, at TDC's net åbnes på en måde, der giver alternative operatører adgang til at tilbyde konkurrencedygtige produkter. Fra SE/Stofas side skal vi blot bemærke, at baseret på de drøftelser og det materiale vi indtil videre har set fra TDC, så kan vi ikke genkende det billede som Erhvervsstyrelsen beskriver. Der er således nødt til at ske en prismæssig justering, navnlig i forhold til prisen for kapacitet. Det kan evt. videre beskrives i analysen hvad



Erhvervsstyrelsen forventer at gøre, såfremt TDC ikke indfrier de forventer som Erhvervsstyrelsen måtte have.

Afsnittet om tv-rettigheder er yderst relevant og i øvrigt godt beskrevet. Det er essentielt, at tv-markedet kommer til at indgå i overvejelserne om forpligtelser, i det omfang reglerne giver mulighed herfor. Tv indgår meget markant i de bundles, der afsættes på bredbåndsmarkedet og således forholder forbrugerne sig til den samlede pris. SE/Stofa er således enig i Erhvervsstyrelsens konklusion om, at det er relevant at kunne tilbyde tv sammen med bredbånd.

Videre i forhold til prisklemmetesten, er det jo et meget markant resultat, man finder, og som vi i øvrigt er helt enige i, at en REO vil blive drevet ud af markedet givet det nuværende prisniveau fortsætter og som primært opstår grundet forskelle i prisen for tv-rettigheder. Det bør jo føre til markante forpligtelser i de kommende markedsafgørelser.

TDC's samarbejde med TREFOR er desuden mangelfuldt beskrevet. Analysen mangler at forholde sig til konsekvenserne af, hvis TDC anvender denne samarbejdsform i videre udstrækning. I øvrigt kunne Erhvervsstyrelsens konkrete konkurrencevurdering af samarbejdet og ikke mindst forudsætningerne for vurderingen fremgå mere tydeligt. Blandt andet producerer TREFOR sit eget bredbåndsudbud på TDC's platform, og kan derfor på ingen måde agere frit i konkurrencen.

Muligheden for at skærpe diskriminationsforpligtelsen gennem EoI er naturligvis interessant, men man skal være påpasselig med udformningen heraf. Således vil der være markante skalafordele ved wholesale indkøb hos "TDC infrastruktur", som "TDC detail" primært vil kunne udnytte. Der vil også være forskelle i initialomkostningerne, idet der formodes at være tale om meget rå produkter, der vil kunne indkøbes gennem en EoI-ordning. Såfremt markedet skal overveje en EoI-ordning nærmere, og kommentere herpå, kræver det således en nøjere og mere konkret beskrivelse af, hvordan man forestiller sig at udmønte en sådan ordning i praksis. Det samme gælder i øvrigt for en forpligtelse til funktionel adskillelse, der på papiret kunne synes at løse mange problemer, men der er behov for at kunne vurdere forpligtelsen mere konkret, før der kan tages stilling til den.

Marked 4

SE/Stofa har svært ved at genkende det marked, som Erhvervsstyrelsen beskriver. Grundlæggende har erhvervsmarkedet meget hurtigt bevæget sig i retning af højkapacitetskredsløb, mens reguleringen fortsat er på lavkapacitetskredsløb. Fokus bør være på markedet for højkapacitetskredsløb. På dette del-marked ser SE/Stofa fortsat en meget markant SMP-operatør og som Erhvervsstyrelsen beskriver med en markedsandel på 41 %. Det udgør i SE/Stofas optik en SMP-status.

Denne status bakkes op af TDC's ageren i markedet. Som anført tidligere, oplever SE/Stofa konkrete prisklemmer på erhvervsmarkedet, og som SE/Stofa har indgivet konkret klagesag



over til KFST, idet Erhvervsstyrelsen ikke regulerer dette område. Prisklemmerne er et klart udtryk for misbrug af dominerende stilling, som kun kan lade sig gøre, når man er SMP og kan krydssubsidiere et overskud fra et marked med dårlig konkurrence (hovedstadsområdet) til områder med konkurrence.

De forpligtelser, som er relevante på erhvervsmarkedet, er således et prisklemmetilsyn og desuden forpligtelser, der muliggør et prisklemmetilsyn, dvs. ikke-diskrimination, transparens mv.

Herudover er der også behov for adgangsforpligtelser for højhastighedskredsløb.

Samlet set er SE/Stofa ikke enig i at tilbagerulle den sektorspecifikke regulering på marked 4. TDC har både formelt set med 41 % i markedsandel og i deres faktiske ageren en dominerende stilling, som misbruges konkret, hvilket SE/Stofa kan dokumentere. Der er dog behov for at omlægge forpligtelserne til fokus på højhastighedskredsløb, som er der hvor markedet meget hurtigt bevæger sig hen.

Afsluttende

SE/Stofa stiller sig naturligvis til rådighed for uddybning af ovenstående.

Med venlig hilsen

SE

Jes B. Christensen