

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

Ændring af marked 5-afgørelsen med henblik på at relevante slutbrugerbredbånd produkter baseret på pair bonding medtages i prisklemmetilsynet

UDKAST

28. april 2015

Afgørelse

I medfør af § 40, stk. 1 og § 41, stk. 1, i lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (teleloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 128 af 7. februar 2014, samt afgørelse af 16. august 2012 på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5-afgørelsen) træffer Erhvervsstyrelsen følgende delafgørelse:

TDC pålægges i medfør af telelovens § 41, stk. 1, følgende forpligtelse på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger:

Priskontrol

Erhvervsstyrelsens tilsyn med, om TDC iværksætter prisklemmer, udvides til at omfatte relevante slutbrugerbredbåndsprодукter baseret på netadgangsproduktet pair bonding, jf. § 41, stk. 2, nr. 5, jf. § 46, som beskrevet i afsnit 3.

Med denne delafgørelse ophæves bilag 3 og bilag 9 i Erhvervsstyrelsens afgørelse af 16. august 2012 på marked 5. Bilagene indeholder beregningsværktøj og dokumentation for beregningsværktøjet og erstattes af bilag 1 (beregningværktøj til prisklemmetilsyn) og bilag 2 (dokumentation af værktøj til brug for prisklemmetilsyn) til nærværende afgørelse.

Delafgørelsen – og dermed ændringen af prisklemmeverktøjet med tilhørende dokumentation – træder i kraft den x.xx-2015.

TDC's forpligtelse til ikke at iværksætte prisklemmer, som selskabet er pålagt i afgørelse af 16. august 2012 på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5), er fortsat gældende.

Erhvervsstyrelsen meddeler TDC, som den direkte forpligtede adressat, om nærværende afgørelse. For så vidt angår øvrige berørte udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, vil underretningen om afgørelsen ske ved offentliggørelse på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, jf. telelovens § 72.

TDC A/S er rette adressat i nærværende afgørelse, idet koncernen ses som en samlet juridisk og økonomisk enhed, jf. selskabsrettens regler. Afgørelsen retter sig således også mod TDC's datterselskaber. Afgørelsen er derfor truffet over for TDC A/S.

Med venlig hilsen

Helle Bøjen Larsen
Kontorchef

Erhvervsstyrelsen
Langelinie Allé 17
2100 København Ø

Klagevejledning

Erhvervsstyrelsens delafgørelse kan påklages til Teleklagenævnet, Slotsholmsgade 12, 1216 København K, tlf.: 33 92 33 50, e-mail: tkn@evm.dk.

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

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

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion.....	6
1.1. Baggrund og hjemmel for afgørelsen.....	6
1.2. Pair bonding-teknologien.....	8
2. Konkurrencemiljøet.....	9
2.1. Konkurrenceproblemer på markedet.....	9
2.2. Proportionalitetshensyn i forbindelse med pålæggelse af forpligtelser.....	10
3. Forpligtelse og begrundelse.....	12
3.1. Forpligtelse til ikke at opretholde prisklemmer	12
3.1.1 Regelgrundlag.....	12
3.1.2 Indhold af forpligtelsen til ikke at iværksætte prisklemmer for så vidt angår pair bonding	12
3.1.3 Metode til brug for det løbende prisklemmesyn i relation til pair bonding.....	13
3.1.4 Begrundelse for at medtage pair bonding i prisklemmetilsynet.....	14

Til denne afgørelse hører følgende bilag:

- Bilag 1: Beregningsværktøj til prisklemmetilsyn.
Bilag 2: Dokumentation af værktøj til brug for prisklemmetilsyn.

1. Introduktion

1.1. Baggrund og hjemmel for afgørelsen

Erhvervsstyrelsen har i medfør af telelovens § 37 gennemført en markedsundersøgelse af engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5) og traf på baggrund heraf den 16. august 2012 afgørelse over for TDC på dette marked. Erhvervsstyrelsen traf den 4. juni 2014 en delafgørelse over for TDC på nærværende engrosmarked – forpligtelse om regnskabsmæssig opsplitning for så vidt angår bredbåndstilslutninger via TDC's kabel-tv-net. Med marked 5-afgørelsen tænkes i det følgende på afgørelsen af 16. august 2012, medmindre andet er nævnt.

I marked 5-afgørelsen er TDC i medfør af telelovens § 46, stk. 1, jf. § 46, stk. 2, som en del af priskontrolforpligtelsen pålagt en forpligtelse til ikke at iværksætte prisklemmer. Det fremgår af afsnit 3.5.2 i marked 5-afgørelsen, at:

”TDC pålægges en forpligtelse til ikke at iværksætte en prisklemme til skade for slutbrugerne. At TDC ikke må iværksætte en prisklemme indebærer, at TDC ikke må initiere priskonkurrence, der indebærer en prisklemme.

”Forpligtelsen omfatter Lag 2 bredbåndstilslutninger eller Lag 3 bredbåndstilslutninger i TDC's kobberaccessnet, som TDC er forpligtet til at tilbyde efter denne afgørelse...”

[...]

De slutbrugerbredbåndsprодукter, der testes i forbindelse med Erhvervsstyrelsens prisklemmetilsyn, er bredbåndsprодукter, der indebærer udbud af en internetforbindelse – såkaldte single play-prодукter, samt bredbåndsprодукter, der indebærer udbud af en internetforbindelse bundtet med et ip-telefoniabonnement – såkaldte double play-prодукter. De nævnte slutbrugerprодукter kan afsættes sammen med andre tjenester – fx tv eller antivirussoftware – men i så fald vil Erhvervsstyrelsen tage højde for dette i forbindelse med testen.

Forpligtelsen til ikke at iværksætte en prisklemme gælder, uanset om en rimelig effektiv konkurrent ønsker at basere sit udbud af slutbrugerbredbåndsprодукter på Lag 2 bredbåndstilslutninger eller Lag 3 bredbåndstilslutninger.”

Erhvervsstyrelsen har til brug for prisklemmetilsynet udarbejdet et værktøj (prisklemmeværktøjet), som kan beregne, om der eksisterer prisklemmer på specifikke slutbrugerbredbåndsprодукter (den individuelle test) eller TDC's samlede udbud af relevante slutbrugerbredbåndsprодукter (den totale test). Værktøjet og dokumentation for værktøjet er vedlagt som henholdsvis bilag 3 og bilag 9 til marked 5-afgørelsen.

TDC har i 2014 lanceret et nyt engrosprodukt kaldet pair bonding. Produktet, giver mulighed for at levere bredbånd med højere hastigheder, idet bredbåndstrafikken leveres over to (eller flere) kobberpar i stedet for ét kobberpar. Produktet har været undervejs i længere tid og blev allerede nævnt af TDC forud for, at marked 5-afgørelsen blev truffet i 2012.

I høringsnotat af 16. august 2012 til marked 5-afgørelsen har Erhvervsstyrelsen oplyst, at pair bonding er et NGA-produkt, som er omfattet af selskabets forpligtelse til at iagttage en konkurrencefremmende innovationsperiode. Pair bonding-produktet er således omfattet af markedsafgørelsens netadgangsforpligtelse. Ved e-mail af 27. september 2013 til TDC oplyste styrelsen, at den konkurrencefremmende innovationsperiode løb fra den 2. september 2013 frem til den 2. marts 2014. Produktet blev udbudt efter den konkurrencefremmende innovationsperiode.

Erhvervsstyrelsen traf den 9. september 2013 afgørelse om fastsættelse af maksimale netadgangspriser for dual pair bonding baseret på ubundet adgang til rå kobber, virtuel ubundet netadgang til kobber (VULA) samt Lag 2 og Lag 3 bredbåndstilslutninger via kobber. Priserne er senest blevet opdateret ved styrelsens LRAIC-prisafgørelse af 4. december 2014 for det faste net gældende for 2015.

Telia og Telenor har ved e-mail af henholdsvis 18. februar 2014 og 13. juni 2014 rettet henvendelse til Erhvervsstyrelsen vedrørende deres bekymring omkring prisklemmer på slutbrugerbredbåndsforbindelser baseret på pair bonding-teknologien.

Selskaberne har overordnet sat spørgsmålstegn ved, om det eksisterende prisklemmeværktøj er retvisende, når TDC anvender pair bonding-teknologien. Engrosprisen for pair bonding, som er fastsat i medfør af Erhvervsstyrelsens seneste LRAIC-prisafgørelse for det faste net, er højere end engrosprisen for netadgangsprodukter baseret på ét kobberpar. Årsagen hertil er, at der ved engrosprisfastsættelsen tages højde for, at der ved pair bonding anvendes to kobberpar i stedet for ét. De højere engrosomkostninger synes ifølge selskaberne ikke at have afspejlet sig i (højere) detailpriser fra TDC's side. Selskaberne er derfor bekymrede for, at TDC kan iværksætte prisklemmer, som ikke omfattes af det eksisterende prisklemmetilsyn.

Erhvervsstyrelsen begyndte i 2013 at forberede en eventuel revision af det nuværende prisklemmetilsyn forud for den næste runde af markedsundersøgelser på engrosbredbåndsmarkedene. I det nuværende prisklemmeværktøj, som beregner, hvorvidt der er prisklemmer, indgår engrosprodukterne rå kobber og bredbåndstilslutninger (BSA), men ikke engrosproduktet pair bonding.

Markedsundersøgelserne på engrosbredbåndsmarkedene forventes først at være afsluttet primo 2016. TDC anvender imidlertid allerede i dag pair bonding til udbud af slutbrugerbredbåndsprодукter, og selskabets anvendelse af pair bonding forventes at stige de kommende år. Hvis der skal sikres en effektiv konkurrence på det danske bredbåndsmarked, er det afgørende, at de alternative selskaber kan generere positiv indtjening i de situationer, hvor de i konkur-

rence med TDC anvender pair bonding som underliggende teknologi. På den baggrund finder Erhvervsstyrelsen, at der er behov for, at styrelsen allerede nu medtager pair bonding i prisklemmeværktøjet og prisklemmetilsynet.

Erhvervsstyrelsen vurderer derfor, at der er behov for at træffe en delafgørelse over for TDC efter telelovens § 41, stk. 1, jf. § 41, stk. 2, nr. 5, med henblik på, at Erhvervsstyrelsen kan teste slutbrugerbredbåndprodukter, der er baseret på pair bonding, for prisklemmer. Afgørelsen indebærer blandt andet, at det nuværende prisklemmeværktøj med dokumentation, som er en del af markedsafgørelsen af 16. august 2012, opdateres, således at engrosproduktet pair bonding medtages i prisklemmetilsynet.

Denne delafgørelse er et tillæg til afgørelsen af 16. august 2012 over for TDC på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5).

Delafgørelsen træffes med hjemmel i telelovens § 37, stk. 2, hvorefter styrelsen træffer afgørelser, når det er nødvendigt på baggrund af markeds-mæssige eller faktiske forhold.

Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at de data, der ligger til grund for marked 5-afgørelsen, herunder SMP-udpegningen af TDC, fortsat er aktuelle og retvisende i forhold til indholdet i nærværende afgørelse.

1.2. Pair bonding-teknologien

Pair bonding er en teknologi, der indebærer, at xDSL-produktet (bredbåndstrafikken) anvender to kobberpar (eller flere) i stedet for ét. Teknologien benytter kobberpar mellem nettets DSLAM og slutbrugernes xDSL-modem. Pair bonding giver teknisk set mulighed for næsten en fordobling af kapaciteten. Pair bonding kan benyttes på TDC's DSL-produkter, herunder Ethernet BSA, VULA (virtuel ubundet netadgang til kobber), EVPN DSL (Ethernet virtuel private network) og Bredbånd Basic. De alternative selskaber kan også vælge selv at etablere pair bonding, hvis selskaberne ønsker at benytte deres egen DSLAM.

Anvendelsen af pair bonding vil ifølge TDC betyde, at større centraler vil være i stand til at levere bredbånd med hastigheder på op til 50 Mbit/s download til en større mængde slutbrugere med VDSL2 uden brug af vectoringteknologien. Ifølge TDC er pair bonding i kombination med vectoring den mest effektive måde at udnytte det rå kobber på¹.

¹ TDC's samlede præsentation af 17. april 2013 af forsøgene med vectoring.

2. Konkurrencesituationen

Udgangspunktet for vurderingen af konkurrencesituationen i denne delafgørelse er den markedsanalyse, der blev gennemført i tilknytning til marked 5-afgørelsen, hvor Erhvervsstyrelsen identificerede en række konkurrenceproblemer på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger. Der henvises til marked 5-afgørelsens kapitel 2 for en nærmere gennemgang.

Af afsnit 2.9.1 i marked 5-afgørelsen fremgår det, at TDC er blevet udpeget som udbyder med stærk markedsposition (SMP) på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger. Marked 5-afgørelsen danner grundlag for denne delafgørelse, og spørgsmålet om SMP er derfor fastlagt.

2.1. Konkurrenceproblemer på markedet

I Erhvervsstyrelsens analyse af konkurrencesituationen på marked 5 fremgår det, at der er en række konkurrencemæssige udfordringer på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger. Markedet er kendetegnet ved, at TDC er den eneste landsdækkende engrosudbyder af bredbåndstilslutninger og i visse geografiske områder den eneste udbyder af bredbåndstilslutninger.

TDC er som det eneste selskab udbyder på alle de fire teknologiske platforme (kobbernet, fibernet, kabel-tv-net og trådløse punkt-til-punkt-net). Derudover er TDC en meget væsentlig spiller på det tilhørende slutbrugermarked for bredbånd. Konkurrenterne til TDC fokuserer på udvalgte platforme, og typisk har de en mindre geografisk dækning end TDC. Samtidig ejer TDC's konkurrenter infrastruktur i et langt mere begrænset omfang og som udgangspunkt kun med henblik på afsætning til egne slutbrugere. Disse forhold er med til at give TDC en række konkurrencefordele i relation til bl.a. stordrift og vertikal integration.

Det fremgår af afsnit 3.3.2 i marked 5-afgørelsen om konkurrenceproblemer på markedet, at TDC's vertikale integration betyder, at TDC har incitament til og reelt mulighed for at fastsætte de respektive engrospriser og detailpriser således, at konkurrencen svækkes.

For så vidt angår pair bonding har kobberbredbåndsprødukte traditionelt været baseret på anvendelse af ét enkelt kobberpar. Den teknologiske udvikling har imidlertid muliggjort, at bredbåndsprødukte kan produceres på flere kobberpar (pair bonding). Dette giver mulighed for at øge bredbåndforbindelsens hastighed væsentligt sammenholdt med de traditionelle bredbåndsprødukte, hvor der anvendes ét enkelt kobberpar.

Principperne for prissætningen af pair bonding blev fastlagt på baggrund af en høring af branchen i 2013. Pair bonding-prødukte er herefter modelleret i LRAIC-modellen i overensstemmelse med de gældende LRAIC-principper. Det betyder, at engrosprødukte, der baserer sig på pair bonding, næsten er dobbelt så dyre, som engrosprødukte, der baserer sig på almindelig kobber (ét kobberpar).

Højere engrosomkostninger vil almindeligvis afspejle sig i tilsvarende højere slutbrugerpriser. Som det er i dag, er TDC's detailpriser de samme, uanset om bredbåndsforbindelsen er baseret på pair bonding eller en almindelig kobberforbindelse. For at sikre rentabilitet på den individuelle bredbåndsforbindelse vil alternative selskaber i modsætning hertil typisk være nødsaget til at opkræve højere detailpriser, når der anvendes pair bonding.

Idet TDC er en vertikalt integreret virksomhed, behøver TDC i mindre grad end de alternative selskaber at lade de højere engrosomkostninger afspejle sig direkte i prissætningen på detailniveau på den enkelte linje. Derfor kan TDC på slutbrugerbredbåndsprodukter baseret på pair bonding iværksætte prisklemmer til skade for forbrugerne og konkurrencen på markedet, såfremt prisklemmetilsynet ikke udvides til at omfatte slutbrugerprodukter baseret på pair bonding. Det vil sige, at de alternative selskabers mulighed for at matche TDC's bredbåndshastigheder og slutbrugerpriser forringes, hvor TDC anvender pair bonding, hvis pair bonding ikke medtages i prisklemmetilsynet.

2.2. Proportionalitetshensyn i forbindelse med pålæggelse af forpligtelser

Erhvervsstyrelsen skal ifølge telelovens § 41, stk. 1, jf. §§ 42-47, afhjælpe konkurrenceproblemerne på et marked ved at pålægge en udbyder med en stærk markedsposition, her TDC, en eller flere forpligtelser som beskrevet i telelovens § 42, stk. 2.

Det følger af forarbejderne til telelovens § 41, stk. 2², at de forpligtelser, som Erhvervsstyrelsen pålægger en SMP-udbyder, skal følge proportionalitetsprincippet og tage udgangspunkt i de konkurrenceproblemer, der er konstateret på markedet. Det fremgår videre, at Erhvervsstyrelsen skal begrunde og beskrive, hvordan den konkret udformede forpligtelse afhjælper, løser eller afbøder de identificerede konkurrenceproblemer på markedet ud fra de hensyn, der er opstillet i teleloven.

I henhold til rammedirektivets³ artikel 8 skal de nationale telemyndigheder 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, ud fra hvilken teknologi, der anvendes. Udgangspunktet er således, at der pålægges samme forpligtelser, uanset hvilken teknologi, der anvendes. Imidlertid kan der ud fra proportionalitetshensyn tages hensyn til, at forpligtelser ikke bør være mere indgribende, end de formål de skal fremme.

Erhvervsstyrelsen vurderer, at det i forhold til de konstaterede konkurrenceproblemer på markedet er proportionalt at medtage slutbrugerbredbåndsprodukter baseret på netadgangsproduktet pair bonding i prisklemmetilsynet i tillæg til de

² Lovforslag nr. L 59, fremsat den 17. november 2010.

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebetingelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet).

forpligtelser, som TDC allerede er pålagt i medfør af marked 5-afgørelsen. Efter styrelsens vurdering vil en udvidelse af prisklemmetilsynet til også at omfatte pair bonding ikke være mere indgribende end det formål, som udvidelsen skal fremme.

Den nærmere begrundelse for at medtage slutbrugerbredbåndsprодукter baseret på netadgangsproduktet pair bonding i prisklemmetilsynet, herunder hvordan produktet medtages i det eksisterende prisklemmeværktøj, er beskrevet i afsnit 3.

3. Forpligtelse og begrundelse

3.1. Forpligtelse til ikke at opretholde prisklemmer

3.1.1 Regelgrundlag

Erhvervsstyrelsen kan i medfør af telelovens § 41, stk. 1, jf. § 41, stk. 2, nr. 5, jf. § 46, pålægge en udbyder med stærk markedsposition en forpligtelse til priskontrol, herunder en forpligtelse til ikke at iværksætte prisklemmer.

Erhvervsstyrelsen har i den markedsanalyse, der ligger til grund for markedsafgørelsen af 16. august 2012 på nærværende marked, jf. telelovens § 39, foretaget en vurdering af konkurrencemarginerne på det danske bredbåndmarked og konkluderet, at der er såkaldte konkurrencemarginudfordringer.

Heri ligger, at hvis der på længere sigt skal sikres en effektiv konkurrence på det danske bredbåndsmarked, er det afgørende, at andre selskaber end TDC kan generere positiv indtjening, herunder også selskaber der benytter sig af engrosprodukter i TDC's net. På baggrund heraf har Erhvervsstyrelsen fundet det nødvendigt, at der fremadrettet føres tilsyn med konkurrencemarginerne på det danske bredbåndsmarked.

Efter telelovens § 46, stk. 2, kan en SMP-udbyder bl.a. pålægges en forpligtelse til priskontrol med henblik på at sikre, at udbyderen som følge af utilstrækkelig konkurrence ikke kan opretholde en prisklemme til skade for slutbrugerne. Det følger således af § 46, stk. 2, at Erhvervsstyrelsen kan pålægge en SMP-udbyder en prisklemmeforpligtelse, hvis lovens forudsætninger herfor i øvrigt er til stede. Den nærmere udformning af prisklemmeforpligtelsen, som Erhvervsstyrelsen har pålagt TDC ved markedsafgørelsen af 16. august 2012, og som TDC pålægges med nærværende afgørelse, tager som forudsat i loven udgangspunkt i de konkurrenceproblemer, der er konstateret på det omhandlede marked.

3.1.2 Indhold af forpligtelsen til ikke at iværksætte prisklemmer for så vidt angår pair bonding

TDC er i medfør af Erhvervsstyrelsens afgørelse af 16. august 2012 på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5) blandt andet pålagt at give netadgang til bredbåndstilslutninger via TDC's kobberaccessnet. Netadgangsforpligtelsen omfatter også NGA-produktet pair bonding.

På marked 5 er TDC bl.a. også pålagt en forpligtelse til ikke at iværksætte en prisklemme til skade for slutbrugerne. At TDC ikke må iværksætte en prisklemme indebærer, at TDC ikke må initiere priskonkurrence, der indebærer en prisklemme.

Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at føre tilsyn med, om TDC iværksætter prisklemmer på netadgangsproduktet pair bonding, idet produktet ikke er medtaget i prisklemmeværktøjet. For at kunne føre tilsyn hermed, er det nødvendigt at ændre det nuværende prisklemmeværktøj.

Med denne delafgørelse ændres det nuværende prisklemmeværktøj med dokumentation. Det indebærer, at bilag 3 (beregningsværktøj til prisklemmetilsyn) og bilag 9 (dokumentation af værktøj til brug for prisklemmetilsyn) i Erhvervsstyrelsens afgørelse af 16. august 2012 på marked 5 opdateres, således at pair bonding medtages i prisklemmeværktøjet. Bilag 3 og 9 erstattes af henholdsvis bilag 1 og bilag 2 til nærværende delafgørelse.

Det øvrige indhold af prisklemmeforpligtelsen, som er pålagt i medfør af Erhvervsstyrelsens afgørelse af 16. august 2012 på marked 5, er uændret.

3.1.3 Metode til brug for det løbende prisklemmesyn i relation til pair bonding

Som det fremgår af afgørelsen af 16. august 2012 på engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger, tester Erhvervsstyrelsen såvel TDC's samlede udbud af relevante slutbrugerbredbåndsprодукter (den totale test) som enkelte slutbrugerbredbåndsprодукter for prisklemmer (den individuelle test). Der er tale om en prisklemme, hvis de samlede omkostninger ved at levere et (bundet af) slutbrugerbredbåndsprодукt(er) overstiger omsætningen herfra.

Erhvervsstyrelsen baserer prisklemmetilsynet på LRAIC-princippet. Prisklemmetilsynet omfatter kun slutbrugerbredbåndsprодукter leveret via TDC's kobberplatform. Erhvervsstyrelsens vurdering af, om TDC har initieret priskonkurrence, vil dog ske på baggrund af en vurdering af relevante produkter på hele bredbåndsmarkedet.

Til brug for Erhvervsstyrelsens tilsyn med prisklemmer har styrelsen udviklet et prisklemmeberegningværktøj, som kan beregne, om der eksisterer prisklemmer på relevante slutbrugerbredbåndsprодукter. Prisklemmeværktøjet opdateres som nævnt ovenfor med nærværende afgørelse, således at det er muligt at medtage slutbrugerbredbåndsprодукter baseret på pair bonding i prisklemmetilsynet, både ved den individuelle test og den totale test.

Erhvervsstyrelsen har i den forbindelse overvejet følgende tre metoder til at inkludere pair bonding i prisklemmetesten:

1. Det underliggende engrosprodukt (prisen) er udelukkende baseret på pair bonding.
2. Der anvendes et mix/vægtet gennemsnit af pair bonding og det traditionelle kobberprodukt.
3. Der testes individuelt for henholdsvis pair bonding og traditionelle kobberprodukter.

Metode 1 forudsætter ved beregning af engrosomkostningerne, at alle relevante slutbrugerbredbåndsprодукter er baseret på pair bonding, uanset om det er tilfældet eller ej. Metoden tager udgangspunkt i det dyrest mulige engrosprodukt, og TDC's konkurrencemargin vil derfor blive mindst mulig. Metoden indebærer, at TDC's råderum i prisfastsættelsen begrænses, idet TDC alt andet lige skal fastsætte de højeste detailpriser for ikke at iværksætte prisklemmer. Det er Erhvervsstyrelsens opfattelse, at denne løsning, som vil være restriktiv over for TDC, ikke i tilstrækkelig omfang afspejler de konkurrenceforhold, der er på markedet og derfor ikke er retvisende.

Metode 2 anvender en engrosomkostning, som er fastsat ud fra et vægtet gennemsnit af engrosomkostningen for henholdsvis pair bonding og det traditionelle kobberprodukt. Det vil sige, at der kigges på, hvor stor en andel af relevante kobber bredbåndsforbindelser, der produceres henholdsvis via pair bonding og traditionelle kobberprodukter. Med metode 2 kan TDC hverken iværksætte en prisklemme på enkelte bredbåndsprодукter (eksempelvis 50 Mbit/s bredbåndsforbindelser) eller på den samlede portefølje af bredbåndsprодукter. Yderligere er metoden transparent, da TDC har kendskab til priskonkurrencen.

Metode 3 indebærer, at TDC ikke må iværksætte prisklemmer på individuelle forbindelser, hvor der anvendes pair bonding. TDC anvender ikke nødvendigvis pair bonding til at tilbyde ekstra høje bredbåndshastigheder, det vil sige højere end de maksimale hastigheder, som tilbydes via traditionelle kobberprodukter. I stedet kan TDC tilbyde højere hastigheder til kunder, der er placeret langt fra centraler. Det vil sige til kunder, som kun kan få lave hastigheder, hvis der ikke anvendes pair bonding. For disse kunder vil detailprisen kunne blive højere, selv om kunderne ikke tilbydes ekstra høje hastigheder. Metoden kan således begrænse udbredelsen af højhastighedsbredbånd.

Metoden kan indebære, at TDC – afhængigt af om der anvendes pair bonding eller ej – skal opkræve forskellige detailpriser for samme bredbåndshastigheder. I tillæg til en mere uigennemsigtig detailprisstruktur er metoden også mindre transparent for TDC. TDC må møde priskonkurrencen fra andre selskaber, men med metode 3 afhænger priskonkurrencen af, om andre selskaber anvender pair bonding på individuelle forbindelser eller ej. Denne information er ikke umiddelbar tilgængelig, og dermed reduceres transparensen.

Samlet set finder Erhvervsstyrelsen metode 2 mest proportional.

Såfremt Erhvervsstyrelsen konstaterer, at TDC har iværksat en prisklemme, skal TDC løse dette. De overordnede principper, som blev fastsat i forbindelse med i marked 5-afgørelsen af 16. august 2012, ændres ikke med nærværende afgørelse.

3.1.4 Begrundelse for at medtage pair bonding i prisklemmetilsynet

Begrundelsen for at medtage engrosproduktet pair bonding i Erhvervsstyrelsens prisklemmetilsyn tager udgangspunkt i de konkurrenceproblemer, som Erhvervsstyrelsen har identificeret i marked 5-afgørelsen af 16. august 2012, og er

i øvrigt baseret på den teknologiske og markedsmæssige udvikling, der har fundet sted, siden marked 5-afgørelsen blev truffet.

Pair bonding er et eksempel på, at engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger er dynamisk, og at nye NGA-produkter eller NGA-produkter, der undergår væsentlige ændringer, kan blive omfattet af netadgangsforpligtelsen. Det er i den forbindelse vigtigt, at prisklemmeforpligtelsen tilpasses disse nye netadgangsprodukter, som TDC i medfør af marked 5-afgørelsen skal give netadgang til.

Med engrosproduktet pair bonding har TDC og de alternative selskaber mulighed for at tilbyde højere hastigheder til slutbrugerne. Hvis pair bonding ikke medtages i prisklemmetilsynet, kan TDC opnå en konkurrencemæssig fordel, idet TDC kan tilbyde højere bredbåndshastigheder baseret på pair bonding, uden at den højere engrosomkostning for pair bonding nødvendigvis afspejles i højere detailpriser. I modsætning hertil vil de alternative selskaber med overvejende sandsynlighed være nødt til at hæve detailpriserne, hvis de skal tilbyde tilsvarende højere hastigheder baseret på pair bonding. Dermed får selskaberne svært ved at konkurrere med TDC's detailprissætning.

For de slutbrugerbredbåndsprødukter, der baserer sig på pair bonding, vil TDC dermed kunne fastsætte de respektive engrospriser og detailpriser, således at det opstår en prisklemme for TDC's konkurrenter.

Hvis der skal sikres en effektiv konkurrence på det danske bredbåndsmarked, er det afgørende, at de alternative selskaber også kan generere en positiv indtjening i de situationer, hvor de – i konkurrence med TDC – anvender pair bonding som underliggende teknologi.

Den valgte metode til at inkludere pair bonding i prisklemmetilsynet, hvor der testes på en vægtet gennemsnitspris, er efter Erhvervsstyrelsens opfattelse den mest korrekte metode. Således afvejes hensynet til både transparens og konkurrence, ligesom udrulningen af højhastighedsbredbånd fortsat understøttes.

Metoden betyder samlet set, at de alternative selskaber får mulighed for at matche TDC's detailpriser både for den samlede portefølje og for enkelte bredbåndsprødukter. Idet TDC's detailprissætning på egne slutbrugerbredbåndsprødukter afspejler anvendelsen af pair bonding, vil det blive rentabelt for de alternative selskaber at aftage netadgangsprodukter baseret på pair bonding.

Erhvervsstyrelsen vurderer herefter, at det er nødvendigt og proportionalt at teste individuelt for prisklemmer på pair bonding baserede slutbrugerbredbåndsprødukter for at understøtte konkurrencen på nærværende engrosmarked.