

Høringsnotat vedr. udkast til markedsafgrænsning og markedsanalyse på engrosmarkedet for fastnetterminering (marked 3)

Erhvervsstyrelsen har i perioden den 31. maj 2013 til den 28. juni 2013 gennemført en høring over udkast til markedsafgrænsning og markedsanalyse på engrosmarkedet for fastnetterminering (marked 3).

Resultatet af den nationale høring

Erhvervsstyrelsen har modtaget høringssvar fra Dansk Energi, Forenede Danske Antenneanlæg (FDA), Hi3G, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, TDC, Telenor, Telia og Viptel. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ingen bemærkninger. I dette høringsnotat redegøres for de væsentligste bemærkninger, der er indkommet i forbindelse med høringen, og bemærkningerne kommenteres. Høringssvarene findes på www.erhvervsstyrelsen.dk.

De indkomne høringssvar har givet anledning til ændringer i markedsafgrænsningen.

1 Markedsafgrænsning**1.1 Krydsporteringslignende tjenester**

Telenor anfører, at de udfordringer, der i sin tid "udskød" indførelsen af reel krydsportering, synes at være omtrent de samme i forbindelse med de ændringer, som Erhvervsstyrelsen nu lægger op til. Det står Telenor uklart, om det har været hensigten fra Erhvervsstyrelsens side.

Telenor oplyser, at det for mange selskaber – herunder Telenor – vil medføre en del ændringer i de faktureringsystemer, der anvendes, såfremt krydsporteringslignende tjenester ikke længere skal være omfattet af markedet. Dertil kommer udfordringer i forhold til OCH samt udfordringerne med taksering af opkald fra internationale teleselskaber, der i dag takseres, som om de pågældende numre er fastnet. Telenor anfører endvidere, at selskabet gør brug af enkeltstående numre og ikke dedikerede nummerserier til de pågældende krydsporteringslignende tjenester, hvilket vil gøre det vanskeligt at oplyse internationale teleselskaber om, hvilke numre, der er tilknyttet disse tjenester.

Telia anfører, at en konsekvens af, at krydsporteringslignende tjenester ikke længere skal betragtes som et produkt omfattet af marked 3, må blive, at denne

type tjenester fremover ikke skal være omfattet af fastnettakster, men af mobiltakster.

Denne ændring vil ifølge Telia i praksis give anledning til en øget anvendelse af fastnetnumre til brug for mobiltelefoni, en generel mangel på prismæssig transparens for slutbrugerne samt en række tekniske og praktiske problemer. Således vil det bl.a. give anledning til overvejelser vedrørende:

- Forbrugerforhold: Manglende transparens for slutbrugeren, idet denne ikke længere vil være i stand til at skelne entydigt mellem fastnetnumre og mobilnumre (og tilknyttede prisstrukturer).
- International standardisering: Manglende international standardisering på området vil kunne øge risikoen for, at udenlandske teleselskaber forhøjer priserne for opkald til Danmark, eller at udenlandske teleselskaber i yderste konsekvens lukker for muligheden for at foretage opkald til Danmark.
- Interconnect afregning mv.: En indførelse af krydsporteringsprodukter vil kunne resultere i et brud på hidtidige principper for afregning af samtrafik, og indførelsen af mobiltakster for krydsporteringslignende tjenester vil i praksis kunne medføre en række øgede udviklingsomkostninger for alle teleselskaber.

Telia bemærker i den anledning, at egentlig krydsportering og krydsporteringslignende tjenester har været genstand for omfattende drøftelser de seneste mange år. I den forbindelse har navnlig forskellen mellem mobil- og fastnettakster været et omdrejningspunkt i debatten.

Henset til de problemstillinger, som fortsat er forbundet med krydsportering, og henset til historikken omkring krydsportering, foreslår Telia, at krydsporteringslignende tjenester i første omgang bibeholdes som et produkt på marked 3.

Telia anfører endvidere, at såfremt Erhvervsstyrelsen fortsat vurderer, at sådanne tjenester ikke skal være omfattet af marked 3, bør branchen – med afsæt i de hidtidige drøftelser og rapporter – inddrages i et mere formaliseret arbejde omkring krydsportering og krydsporteringslignende tjenester.

TDC finder ikke, at Erhvervsstyrelsens vurdering af, at terminering af opkald til slutbrugere, som anvender krydsporteringslignende tjenester – i modsætning til hvad Erhvervsstyrelsen er nået frem til i tidligere afgørelser – ikke er omfattet af marked 3, er korrekt.

TDC bemærker hertil, at det grundlæggende gælder, at hverken den kaldende slutbruger eller den kaldende slutbrugers udbyder kan skelne mellem kald til fastnetnumre, der termineres i fastnet og i krydsporteringslignende tjenester. TDC mener derfor, at det således ikke er korrekt, når styrelsen i punkt 1.1.4.2, anfører ”(d)erved fremstår et fastnetnummer, både for den der foretager og den der modtager opkaldet, som om det er krydsporteret.”

Efter TDC's opfattelse er de forhold, som Erhvervsstyrelsen anfører som begrundelse for ikke at udelukke terminering af opkald til slutbrugere, som anvender krydsporteringslignende tjenester være omfattet af marked 3 – herunder risiko for forringet lyd kvalitet og for afvisning – knyttet til mobilnettenes karakter.

Efter TDC's opfattelse kunne denne vurdering af substitutionsmuligheder i stedet med fordel inddrages i vurderingen af, hvorvidt krydsporteringslignende tjenester hører til på marked 1. På marked 3 er substitutionskriteriet uden betydning, idet engroskunden på marked 3 ikke kan substituere kald til ét nummer – og den deraf følgende krydsporteringslignende tjeneste – med kald til et andet nummer.

TDC opfordrer derfor Erhvervsstyrelsen til at fastholde konklusionen fra den nugældende markedsafgørelse, idet der ikke sket ændringer i markedet, der kan begrunde nogen ændring i konklusionen.

Erhvervsstyrelsen skal bemærke, at Erhvervsstyrelsen i udkast til markedsafgrænsningen af det relevante produktmarked på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle fastnet (marked 3) vurderede, at terminering af opkald til slutbrugere, som anvender en krydsporteringslignende tjeneste, ikke var omfattet af det relevante produktmarked.

Dette skyldtes, at Erhvervsstyrelsen vurderede, at terminering af opkald til slutbrugere, som benytter sig af en krydsporteringslignende tjeneste, ikke umiddelbart opfyldte de opstillede slutbrugerkrav og dermed udgjorde et reelt alternativ til PSTN-baseret terminering.

Erhvervsstyrelsen har dog taget selskabernes bemærkninger vedrørende markedsafgrænsning til efterretning og har på den baggrund fundet grundlag for at foretage en fornyet substitutionsvurdering, som indebærer, at terminering af opkald til slutbrugere, som anvender en krydsporteringslignende tjeneste, er omfattet af det relevante produktmarked på engrosmarkedet for terminering af taleopkald i individuelle fastnet (marked 3).

2 Markedsanalyse

2.1 Teleselskabernes forskellige netopbygninger

TDC anfører, at selskabet ikke er enig i Erhvervsstyrelsens vurdering af, at selskabernes forskelle i antallet af samtrafikpunkter udgør en *konkurrenceforvridning* på markedet, og at terminering mere centralt i nettet på den baggrund skal afregnes til lokaltakst for at stille selskaberne lige.

TDC henviser i den forbindelse til, at det heller ikke synes at være Teleklagenævnets opfattelse i afgørelserne af 6. oktober 2011 vedrørende IT- og Telestyrelsens daværende marked 3-afgørelser overfor Telenor og Telia.

TDC bemærker, at telereguleringen bl.a. har til formål at skabe incitament til udbygning af net med henblik på infrastrukturbaseret konkurrence. Dette inci-

tament er netop blevet understøttet af differentierede priser på terminering (og originering) på lokalt niveau, regionalt niveau og mellem regionalt niveau.

TDC anfører i forlængelse heraf, at Erhvervsstyrelsens eliminering af dette incitament, hvor operatører kan opnå billigere termineringsafgifter ved udbygning af nettet (hvorved der etableres flere samtrafikpunkter), efter TDC's opfattelse modarbejder den politiske intention med reguleringen.

TDC anfører videre, at Teleklagenævnet i ovennævnte afgørelser ikke betegnede selskabernes forskelle i antallet af samtrafikpunkter som en konkurrenceforvridning. Nævnet har alene adresseret, at styrelsen i sin udmøntning af marked 3-afgørelserne skal tage hensyn til de omkostningsforskelle, der er indlejret på marked 3 grundet selskabernes forskellige omkostningsstrukturer.

På den baggrund opfordrer TDC Erhvervsstyrelsen til ikke at betegne forskellene i antallet af samtrafikpunkter som en konkurrenceforvridning, og henset til det i Teleklagenævnets afgørelser anførte alene lade forholdet adressere på marked 3.

Erhvervsstyrelsen skal bemærke, at overordnet set er formålet med engrosreguleringen på teleområdet at fremme et velfungerende konkurrencebaseret telemarked. Erhvervsstyrelsen er enig i, at telereguleringen bl.a. har til formål at skabe incitament til udbygning af net med henblik på at skabe infrastrukturbaseret konkurrence. Erhvervsstyrelsen finder det dog nødvendigt at understøtte den tjenestebaserede konkurrence, hvor den infrastrukturbaserede konkurrence ikke har taget over, og i sidste ende opretholde en balance mellem den tjenestebaserede og infrastrukturbaserede konkurrence.

Derudover skal Erhvervsstyrelsen henlede opmærksomheden på, at styrelsen ikke betegner selskabernes forskellige netopbygninger som en konkurrenceforvridning, men derimod en skævvridning af konkurrencen med utilsigtede effekter til følge, herunder ekstraomkostninger til udveksling af trafik for øvrige fastnetudbydere end TDC. Dette er tillige Teleklagenævnets opfattelse, som i afgørelserne af 6. oktober 2011 over Telia og Telenor anfører, at "der efter nævnets opfattelse synes at være asymmetriske omkostningsforhold for disse selskaber på marked 3, hvilket angiveligt blandt andet kan tilskrives selskabernes forskellige netstruktur, herunder antallet af samtrafikpunkter, POI-afgifter og transmissionsomkostninger."

TDC henviser til, at Teleklagenævnet alene har adresseret, at styrelsen i sin udmøntning af marked 3 afgørelser skal tage hensyn til de omkostningsforskelle, der er indlejret på marked 3 grundet selskabernes forskellige omkostningsstrukturer.

Dette er blevet adresseret af Erhvervsstyrelsen, som vurderede, at der ikke var grundlag for at indføre asymmetriske termineringspriser. Styrelsen vurderede dog samtidig, at det ville være til skade for markedet, såfremt der ikke blev ind-

ført symmetriske vilkår for adgangen til at aflevere opkaldstrafik, når der på trods af disse forskelle blev indført symmetriske priser for fastnetterminering.

Det blev på den baggrund vurderet, at der var behov for at tage højde for de konkurrencemæssige uhensigtsmæssigheder, som selskabernes forskellige netopbygning indebar. På den baggrund blev TDC pålagt at give andre selskaber mulighed for at aflevere opkaldstrafik til TDC's slutbrugere i TDC's regionale samtrafikpunkter til regulerede priser (lokaltakst).

I den forbindelse blev Colt, Hi3G, Telenor og Telia ligeledes pålagt at give adgang for andre teleselskaber til at aflevere opkaldstrafik til selskabernes slutbrugere i et fåtal af samtrafikpunkter til regulerede priser (lokaltakst).

Erhvervsstyrelsen vurderer endvidere i denne sammenhæng, at et moderne, effektivt drevet teleselskab, der udbyder fastnettelefoni, i dag vil håndtere samtrafikken med andre teleselskaber via et begrænset antal samtrafikpunkter. Det er således Erhvervsstyrelsens opfattelse, at udviklingen snarere går imod færre samtrafikpunkter end flere.

Samtidigt viser de LRAIC-beregnete omkostninger, at terminering i lokale samtrafikpunkter er forbundet med højere omkostninger end terminering i regionale samtrafikpunkter. Anvendelsen af den regulerede pris for terminering i lokale samtrafikpunkter ved terminering i regionale samtrafikpunkter sikrer således TDC omkostningsdækning, samtidigt med at der tages højde for de konkurrencemæssige uhensigtsmæssigheder, som den forskellige opbygning af hhv. TDC og de alternative selskabers net indebærer.