

Returadresse: Teglholmsgade 1, DK-0900 København C

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

København, den 21. august 2026

**TDC HOLDING A/S' ("TDC") HØRINGSSVAR TIL KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSENS ("KFST") UD-
KAST TIL MARKEDS- OG PRISAFGØRELSE SAMT MARKEDSANALYSE MED TILHØRENDE SMP-UDPEGNING
AF 6. JULI 2026 – IKKE-FORTROLIG VERSION**

Hermed følger TDC's kommentarer til KFST's udkast af 6. juli 2026 til markedsanalysen af højkapacitetsmarkedet for bredbånd med SMP-udpegningen af TDC i Hovedstaden (med Bilag B og C), til markedsafgørelsen ("Markedsafgørelsesudkastet") med tilhørende SMP-udpegning på engrosmarkedet for netadgang til højkapacitetsinfrastruktur på et fast sted for delmarkedet Hovedstaden og prisafgørelsen ("Prisafgørelsesudkastet"). TDC afgiver endvidere et parallelt høringssvar vedrørende LRAIC-modellen og anvendelsen heraf, herunder priserne udmøntet i Prisafgørelsesudkastet. De nærmere regulatoriske og kommercielle konsekvenser heraf fremgår af det cover letter, som også indgår som en del af TDC's kommentarer.

1. RESUME OG HOVEDPUNKTER

KFST bør ikke træffe afgørelse på grundlag af Markeds- og Prisafgørelsesudkastene i den nuværende form. KFST bør i stedet markedsteste og realitetsbehandle TDC's vedlagte og opdaterede tilsagnsforslag (Appendix 1), helt eller delvist, som er en mere proportional foranstaltning.

Det skyldes, at det foreliggende udkast til markedsanalyse såvel som Markedsafgørelsesudkastet lider af grundlæggende analytiske, faktuelle og retlige mangler. Manglerne påvirker ikke blot enkelte dele af Markedsafgørelsesudkastet, men selve grundlaget for KFST's vurdering af behovet for regulatorisk indgriben, valget af forpligtelser og forpligtelsernes rækkevidde og intensitet.

Der er således ikke med markedsanalysen påvist et tilstrækkelig klart og dokumenteret behov for indgriben med udgangspunkt i detailmarkedet. Der er ligeledes med afgørelsesudkastene ikke påvist en tilstrækkelig klar og dokumenteret sammenhæng mellem identificerede konkurrenceproblemer og de forpligtelser KFST agter at pålægge TDC. Dette gælder både forpligtelsernes valg, udformning, rækkevidde og den samlede intensitet. Markedsafgørelsesudkastet opfylder derfor ikke de krav til analysegrundlag, sagsoplysning, begrundelse, ligebehandling og proportionalitet, som gælder for at pålægge SMP-forpligtelser.

Dette kommer blandt andet til udtryk i relation til det påtænkte prisklemmeværn, der har direkte betydning for TDC's prisfastsættelse og kommercielle handlefrihed på detailmarkedet, men også udformningen af den øvrige påtænkte og skærpede regulering.

KFST lægger i det hele taget op til væsentlige skærper af reguleringen sammenlignet med både den gældende regulering, TDC's tilsagnsforslag fra januar 2026 og reguleringen af de øvrige SMP-udpegede udbydere. Det markedsanalytiske grundlag for disse skærper mangler helt eller er væsentligt utilstrækkeligt. Markedsafgørelsesudkastet forklarer heller ikke, hvorfor skærperne er nødvendige, eller hvorfor de for hovedpartens vedkommende alene skal gælde for TDC.

Manglerne forstærkes yderligere af, at KFST på flere centrale punkter ikke har forholdt sig til de oplysninger, analyser og den dokumentation, som TDC har fremlagt under processen, og i vidt omfang uden nærmere begrundelse har tilsidesat TDC's dokumenterede omkostninger som grundlag for den påtænkte maksimalprisregulering.

Efter teleloven og Kodeks¹ skal SMP-forpligtelser tage udgangspunkt i de konkrete konkurrenceproblemer, der er identificeret i markedsanalysen, og være nødvendige, proportionale og mindst muligt indgribende. Reguleringen skal samtidig fremme forudsigelighed, ligebehandling, konnektivitet og effektive investeringer samt tage hensyn til konkrete markeds- og infrastrukturforhold. Disse krav er ikke opfyldt i det foreliggende materiale. EU-Domstolen har i sag C-327/24 understreget, at myndighederne ikke kan nøjes med at fastslå, at en foranstaltning *kan* fremme konkurrencen og slutbrugernes interesser, men at der i stedet skal foretages en vurdering af hver enkelt forpligtelse og af reguleringens samlede virkning, herunder af om mindre indgribende alternativer kan opnå samme formål.

Disse krav er retlige krav til både analysegrundlaget, begrundelsen for de enkelte forpligtelser og reguleringens samlede proportionalitet og de er ikke opfyldt i det foreliggende materiale.

1.1 Markedsanalysen savner analytisk og faktuel grundlag

Markedsanalysen dokumenterer ikke i tilstrækkelig grad de forhold, der skal begrunde en så omfattende regulering af TDC's aktiviteter. Efter Kodeks artikel 67 og SMP-retningslinjerne skal markedsanalysen være fremadskuende og tage højde for forventet markedsudvikling, substitutionsforhold og konkurrencepres i analyseperioden.

- Detailmarkedsanalysen er klart utilstrækkeligt og mangler derfor: For det første mangler der fortsat en reel analyse af detailmarkedet. Det centrale problem er ikke blot, at KFST ikke i tilstrækkelig grad har undersøgt detailmarkedet, men at der slet ikke er gennemført en egentlig fremadskuende analyse af konkurrenceforholdene på detailmarkedet, som er en nødvendig forudsætning for at vurdere behovet for både engrosreguleringen generelt og prisklemmeværnet.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation

- Markedsanalysen er bagudskuende, og tager ikke højde for den forventede, fremtidige udvikling: For det andet er analysen ikke baseret på en tilstrækkeligt fremadskuende vurdering af markedet, som er under hastig udvikling, og den konkurrencemæssige betydning af navnlig 5G vurderes fortsat for snævert og for statisk. Samtidig undervurderer analysen betydningen af de markedsændringer, som allerede finder sted – herunder frivillige og kommercielle tiltag – og som forventeligt vil præge konkurrencen gennem hele den kommende reguleringsperiode. Dette gælder også den fortsatte migration fra coax til fiber.
- Markedsanalysen er ikke faktisk underbygget: For det tredje er de konklusioner som drages i markedsanalysen, langt hen ad vejen udtryk for antagelser og hypoteser om markedsvirkninger, som ikke har et tilstrækkeligt faktisk grundlag. Det viser sig særligt i KFST's beskrivelser af tre-kriterietesten og de skadevirkninger, som udledes heraf, som fremstår som uunderbyggede.
- Investeringshensynet er ikke inddraget tilstrækkeligt: Markedsanalysen vurderer ikke konkret, hvordan reguleringsens samlede indretning påvirker incitamenterne til at vedligeholde, opgradere og udbygge højkapacitetsinfrastrukturen. Dette er særligt problematisk i lyset af det fortsatte investeringsbehov, [XX] og de stigende krav til sikkerhed og resiliens. Investeringshensynet skal indgå både ved vurderingen af reguleringsbehovet og ved kalibreringen af de enkelte forpligtelser og kan ikke reduceres til enkelte parametre i LRAIC-modellen, jf. også herom i det vedlagte coverletter. Telelovens § 1, stk. 2, nr. 1 og 6, pålægger myndighederne at fremme konnektivitet og anvendelse af net med meget høj kapacitet samt effektive investeringer og innovation i ny og forbedret infrastruktur, og Kodeks artikel 1, stk. 2, litra a bekræfter at tilgængelighed samt sikkerhed i net og tjenester er blandt de grundlæggende hensyn i telereguleringen. De samme hensyn er konkretiseret i Gigabithenstillingen, der fremhæver behovet for et forudsigeligt regulatorisk grundlag, prisfleksibilitet og investeringsfremmende regulering. De hensyn er ikke tilgodeset og udgør en retlig mangel i Markedsanalysen.

En klart utilstrækkelig og dermed manglende analyse af detailmarkedet medfører derfor et manglende grundlag for både SMP-vurderingen efter Kodeks artikel 67 og de efterfølgende forpligtelser efter artikel 68 og telelovens §§ 37-41. Disse forhold understøttes yderligere af de økonomiske analyser, som Analysys Mason har foretaget, og som også fra et økonomisk synspunkt peger på væsentlige usikkerheder ved de anvendte efterspørgselsforudsætninger, konkurrencemæssige antagelser, investeringsforudsætninger og omkostningsmodeller. Analysys Mason påviser blandt andet, at centrale modelantagelser vedrørende efterspørgsel, investeringsrisiko, kapitalomkostninger og omkostningsgrundlag ikke afspejler de faktiske markedsforhold for TDC og dermed skaber en betydelig risiko for systematisk underkompensation af effektivt afholdte omkostninger, jf. også nærmere herom i det vedlagte coverletter.

1.2 Markedsafgørelsens forpligtelser er utilstrækkeligt begrundet og i strid med proportionalitetsprincippet

Manglen på et tilstrækkeligt analytisk grundlag har også direkte betydning for de konkrete forpligtelser, som KFST påtænker at pålægge TDC.

1.2.1 Markedsanalysen giver ikke tilstrækkeligt grundlag for de påtænkte forpligtelser

KFST har ikke godtgjort og begrundet, at de påtænkte forpligtelser er nødvendige, egnede og proportionale i forhold til konkrete, dokumenterede konkurrenceproblemer. Efter Kodeks artikel 68 skal de enkelte forpligtelser tage udgangspunkt i de konkrete problemer, som KFST har identificeret i markedsanalysen. De skal være forbundet med og forankret i Markedsanalysen, og KFST skal vælge den mindst indgribende måde at løse disse problemer.

Denne forbindelse er ikke tilstrækkeligt godtgjort i Markedsafgørelsesudkastet. De mangler, som præger markedsanalysen, indebærer ikke blot, at grundlaget for at pålægge de foreslåede forpligtelser er utilstrækkeligt. De indebærer også, at der mangler et analytisk grundlag for forpligtelsernes nærmere udformning, kalibrering, rækkevidde og intensitet. Når de konkrete konkurrenceproblemer ikke er tilstrækkeligt identificeret, dokumenteret og analyseret, foreligger der heller ikke et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, hvilke regulatoriske virkemidler der skal anvendes, eller hvordan disse skal kalibreres for at være nødvendige og proportionale.

Markedsafgørelsesudkastet dokumenterer således ikke den fornødne sammenhæng mellem markedsanalysen og de foreslåede forpligtelser. KFST har derfor ikke godtgjort, at de foreslåede forpligtelser er nødvendige, egnede og proportionale til at adressere konkrete og dokumenterede konkurrenceproblemer. Det skærper samtidig begrundelseskravet, når KFST foretager en væsentlig ændring af den hidtidige regulatoriske og metodiske tilgang.

1.2.2 Markedsafgørelsesudkastet lægger op til væsentlige regulatoriske stramninger uden grundlag og er diskriminerende

Den manglende analytiske forankring kommer ikke alene til udtryk ved utilstrækkelig begrundelse for de enkelte forpligtelser. Den afspejler sig også i væsentlige regulatoriske stramninger og en mere indgribende regulering end andre sammenlignelige SMP-udbydere uden dokumenteret grundlag herfor.

Skærper uden analyse eller begrundelse

Markedsafgørelsesudkastet lægger på tværs af forpligtelserne op til en væsentlig regulatorisk kursændring, hvor forpligtelserne skærpes markant såvel i forhold til de eksisterende tilsagn som i forhold til både de drøftede, nye tilsagn. Det sker uden at KFST har redegjort for baggrunden for kursændringen eller dokumenteret behovet for og nødvendigheden af de påtænkte forpligtelser.

Problemet er ikke blot at reguleringen ændres, men også, at reguleringen på en række områder bliver væsentligt mere intensiv og detaljeret uden et tilsvarende dokumenteret grundlag for, hvorfor de eksisterende eller mindre indgribende løsninger ikke længere anses for tilstrækkelige. Dette gælder blandt andet prisklemmeværnet, en række adgangsforpligtelser, ikke-diskriminationsforpligtelser samt de påtænkte begrænsninger knyttet til nye produkter og højere hastigheder.

Det gælder også reguleringen af coax, hvor KFST ikke drager de nødvendige konsekvenser af coax-infrastrukturens dokumenterede og strukturelle tilbagegang. Tværtimod indebærer de påtænkte forpligtelser, at TDC i vidt omfang må opretholde parallel drift af coax og fiber, selv på adresser hvor der allerede tilbydes reguleret fiber. Herved modarbejdes migrationen til fiber og de investeringshensyn, som reguleringen efter EU-retten bør understøtte.

KFST har endvidere foretaget en ændring af den grundlæggende tilgang til LRAIC-modellen, således at der uden saglig begrundelse ses bort fra operatørspecifikke omkostninger, men i stedet i vidt omfang anvendes generiske og gennemsnitlige tal. Denne ændring savner en konkret og dokumenteret begrundelse for at tilsidesætte TDC's faktiske omkostninger, og er tillige en praksisændring, gennemført i strid med gældende forvaltningsretlige regler.

Manglende regulatorisk ligebehandling

Markedsafgørelsesudkastet indebærer en markant strengere og mere detaljeret forpligtelsesregulering af TDC end den regulering, der anvendes over for andre SMP-udpegede operatører. Forskellen vedrører såvel de enkelte forpligtelser, navnlig prisklemmevernet, stiklednings-, coax-, samhusnings-, ikke-diskriminations- og transparensforpligtelserne samt reguleringen af nye produkter og højere hastigheder, som det samlede reguleringstryk.

KFST har ikke påvist eller dokumenteret, at TDC's situation eller de konkret identificerede konkurrenceproblemer adskiller sig fra forholdene for andre sammenlignelige (vertikalt integrerede) SMP-udbydere på en måde, der kan begrunde denne forskelsbehandling. TDC's funktionelle separation og frivillige tiltag taler tværtimod for, at der kun i begrænset grad er behov for yderligere, detaljerede adfærdsforpligtelser.

Den ændrede anvendelse af generiske og gennemsnitsbaserede benchmarks i LRAIC-modellen rejser desuden et selvstændigt ligebehandlingsproblem. Ud over at ændringen rejser spørgsmål om en ubegrundet afvigelse fra den hidtidige regulatoriske tilgang, har KFST ikke dokumenteret, at de valgte benchmarks og deres kalibrering afspejler relevante og objektive effektivitetsforskelle eller sikrer mulighed for dækning af effektivt afholdte omkostninger. KFST har heller ikke godtgjort, at modellen ikke fører til strukturelt forskellige muligheder for omkostningsdækning mellem operatørerne uden en objektiv begrundelse. TDC finder derfor, at den valgte model indebærer en usaglig forskelsbehandling.

Efter telelovens § 1, stk. 2, nr. 4 skal myndighederne sikre, at udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester behandles lige. Det samme gælder efter det almindelige forvaltningsretlige lighedsprincip. Forskellig behandling er derfor kun saglig, hvis den kan begrundes i objektive, dokumenterbare og relevante forskelle mellem operatørernes situation eller mellem de konkret identificerede konkurrenceproblemer.

Når operatører således behandles forskelligt, uden at dette kan henføres til objektive og relevante forhold, udgør det en selvstændig tilsidesættelse af det forvaltningsretlige og EU-retlige ligebehandlingsprincip. Den manglende objektive begrundelse understreger desuden, at reguleringen af TDC ikke er nødvendig og proportional.

1.2.3 Manglende grundlag for det foreslåede prisklemmevern

Det påtænkte prisklemmevern udgør et af de mest indgribende elementer i Markedsafgørelsesudkastet, idet det indebærer en direkte regulering af TDC's detailpriser, og TDC's evne til at reagere på konkurrencen på detailbredbåndsmarkedet.

Det påtænkte prisklemmevern er en signifikant skærpelse af den nuværende regulering, en signifikant skærpelse i forhold til EU-praksis og en mere restriktiv regulering af TDC end af de øvrige integrerede selskaber. Prisklemmevern kan efter omstændighederne være et relevant regulatorisk virkemiddel. Spørgsmålet er imidlertid ikke, om et

prisklemmевærn principielt kan anvendes over for TDC. Spørgsmålet er, om KFST har foretaget den analyse, som er nødvendig for at dokumentere behovet for netop det påtænkte værn. Det har KFST ikke.

Et så vidtgående indgreb forudsætter, at detailmarkedet først analyseres, og at de konkrete konkurrenceproblemer, som reguleringen skal adressere, identificeres. Det er ikke sket. Allerede derfor foreligger der ikke det nødvendige retlige og faktiske grundlag for det foreslåede prisklemmевærn.

Endvidere har KFST ikke dokumenteret, at det foreslåede prisklemmевærn er nødvendigt eller proportionalt. KFST har hverken identificeret, dokumenteret eller analyseret de konkrete konkurrenceproblemer, som værnet skal adressere. Under disse omstændigheder kan KFST ikke godtgøre, at der foreligger et behov for det påtænkte prisklemmевærn, og mangler dermed grundlag for at konkludere, at værnet er nødvendigt og proportionalt, herunder ikke mindst i forhold til prisklemmевærnets nærmere udformning og intensitet.

Såfremt KFST havde lavet en markedsanalyse af detailmarkedet, ville det ikke have ført frem til behov for et prisklemmевærn af den intensitet som er påtænkt, herunder især fjernelsen af MCD, anvendelsen af 3-årige historiske regnskabsomkostninger og behovet for en styrelsesadministreret løsning. Endvidere kan TDC slet ikke se hvilket analytisk grundlag, der kan begrunde en forskelsbehandling af de øvrige integrerede aktører og TDC.

Forholdet er særligt kritisabelt, fordi KFST gennem hele processen er blevet gjort opmærksom på den manglende detailmarkedsanalyse og det dermed manglende grundlag for værnet. På trods heraf har KFST hverken ønsket at indgå i en reel dialog om behovet for detailmarkedsanalyse eller redegjort for, hvorfor den nuværende prisklemmевærnregulering og TDC's tilsagn ikke anses for tilstrækkelige.

1.3 Den reviderede tilsagnsmodel er fortsat den mest proportionale vej frem

TDC vedlægger et revideret tilsagnsforslag, som er et konkret og mindre indgribende alternativ, som KFST bør anerkende og markедsteste nu. Teleklagenævnet har fastslået, at der ikke gælder nogen begrænsning for fremsættelse eller behandling af tilsagn, som kan erstatte eller ændre SMP-forpligtelser. Der er derfor fortsat et retligt og regulatorisk grundlag for at lade det reviderede tilsagnsforslag indgå som grundlag for den videre behandling af sagen.

TDC's tilsagnsforslag adresserer de centrale forhold, som KFST anser at have identificeret gennem markedsundersøgelsen, samtidig med at løsningen i væsentligt højere grad understøtter investeringsincitamenter, teknologisk udvikling og fortsat infrastrukturobygning. Forslaget giver mulighed for at håndtere de identificerede konkurrencemæssige bekymringer uden samtidig at indføre den omfattende og detaljerede forpligtelsesregulering, som nu foreslås.

Den reviderede tilsagnsmodel er den mest proportionale og hensigtsmæssige regulatoriske løsning på baggrund af de faktiske markedsforhold og de usikkerheder, der fortsat præger analysen.

Hvis KFST ikke ønsker at gå videre med tilsagnssporet, helt eller delvist, kan der efter TDC's opfattelse ikke træffes afgørelse på det foreliggende grundlag. KFST må i så fald supplere markedsanalysen med den krævede analyse af

detail- og engrosmarkedet, identificere de konkrete konkurrenceproblemer og foretage en særskilt vurdering af nødvendigheden og proportionaliteten af hver enkelt foreslået forpligtelse.

1.4 Plan for den resterende del af høringssvaret

Dette høringssvar er opbygget således, at TDC's konkrete bemærkninger til udkastet til markedsanalysen og SMP-udpegningen fremgår af afsnit 2.

I afsnit 3 fremgår TDC's konkrete bemærkninger til Markeds- og prisafgørelsesudkastene og de respektive forpligtelser, opdelt på følgende underafsnit:

- Forpligtelser som påtænkes pålagt TDC på detailmarkedet, herunder prisklemmeværn, jf. afsnit 3.1 og
- Infrastrukturforpligtelserne som påtænkes TDC pålagt på engrosmarkedet, jf. afsnit 3.2, herunder:
 - Netadgang, jf. afsnit 3.2.1
 - Samhusning, jf. afsnit 3.2.2.
 - Ikke-diskriminationsforpligtelser, jf. afsnit 3.2.3.
 - Transparensforpligtelser, jf. afsnit 3.2.4.
 - Prissætningsforpligtelser, jf. afsnit 3.2.5.

TDC's reviderede tilsagnsforslag er kort uddybet nedenfor i afsnit 3.3.

Den 10. august 2026 anmodede TDC om aktindsigt i en række dokumenter med tilknytning til SMP-udpegningsprocessen, markedsanalysen og markedsafgørelsen. Den 14. august 2026 traf KFST en afgørelse over visse af de efterspurgte dokumenter, mens der forsat udestår en afgørelse over andre dele af anmodningen, som følge af en høring af berørte parter om eventuelle fortrolige oplysninger.

TDC afventer fortsat den særskilte afgørelse om aktindsigt forventeligt i uge 36, og tager forbehold for yderligere bemærkninger til markedsanalysen og markedsafgørelsen som følge af indholdet i de efterspurgte dokumenter.

2. MARKEDSANALYSE OG SMP-UDPEGNING

TDC afgav den 29. august 2025 et udførligt høringssvar til det daværende udkast til markedsanalyse, markedsafgrænsning og SMP-vurdering ("2025-høringssvaret"). KFST afviste i høringsnotatet af 6. februar 2026 i det væsentlige TDC's indsigelser. De opdaterede udkast indeholder et ajourført datagrundlag og enkelte justeringer, men afhjælper efter TDC's vurdering ikke de grundlæggende metodiske og materielle mangler påpeget i 2025-høringssvaret. TDC fastholder derfor bemærkningerne heri, hvortil der henvises, navnlig til afsnit 3-6. For at undgå unødigt gentagelse gengives nedenfor alene hovedpunkterne samt de dele af kritikken, der har direkte betydning for markedsanalysens analytiske grundlag og sammenhængen med de foreslåede forpligtelser. 2025-høringssvaret skal på den baggrund anses for en integreret del af TDC's bemærkninger til de opdaterede udkast.

2.1 Markedsanalysen giver ikke et tilstrækkeligt grundlag for de foreslåede forpligtelser

Det er helt centralt for enhver markedsafgørelse (såvel som tilsagnsafgørelse), at markedsanalysen giver en dækkende, dokumenteret og fremadskuende vurdering af de faktiske markeds- og konkurrenceforhold. Det gør den fortsat ikke.

Analysen består på delmarkedsniveau i vidt omfang alene af en kortlægning af infrastrukturdækning og markedsandele. Analysen identificerer ikke fyldestgørende de konkrete konkurrenceproblemer, der faktisk forekommer eller med tilstrækkelig sandsynlighed kan forventes på de enkelte delmarkeder, hvordan den gældende regulering har fungeret, eller hvordan markedet må forventes at fungere uden regulering, herunder hvilken betydning TDC's og de øvrige udbyderes frivillige, kommercielle initiativer har.

Analysen fremstår dermed som en teoretisk slutningskæde, der basalt set alene er baseret på markedsandele, selv om markedsandele alene er én blandt flere indikatorer ved SMP-vurderingen. TDC's markedsandele anses - i KFST's markedsanalyse - for at indikere SMP-status, og heraf udledes en generel mulighed for at udnytte markedsstyrken.² En sådan abstrakt risikovurdering³ kan ikke erstatte en analyse forankret i den faktisk dokumenterede markeds- og konkurrencemæssige situation. Dette udgør en væsentlig mangel i analysen.

Der skal være en klar og dokumenteret sammenhæng mellem markedsanalysen og de forpligtelser, som efterfølgende pålægges i markedsafgørelsen for at afhjælpe identificerede konkurrenceproblemer, jf. også proportionalitetsprincippet og kravet om anvendelse af de mindst indgribende reguleringsforanstaltninger, jf. senest EU-Domstolens dom i sag C-327/24, *Lolach*, af 20. november 2025⁴. Markedsafgørelsen kan udfolde, hvilke konsekvenser KFST drager af analysen, men kan ikke erstatte et manglende analytisk grundlag i selve markedsanalysen.

Som eksempel foreslår KFST i Markedsafgørelsen, at TDC's priser for accessoriske ydelser fremover skal fastsættes efter "historiske omkostningers metode" i stedet for princippet om "fair and reasonable" prissætning, mens de øvrige regulerede udbydere fortsat vil kunne anvende "fair and reasonable". En sådan skærpelse specifikt for TDC må som minimum forudsætte, at KFST i markedsanalysen har undersøgt og dokumenteret konkrete problemer ved prissætningen af accessoriske ydelser, at de konstaterede problemer alene vedrører TDC, og at de ikke kan håndteres tilstrækkeligt inden for det gældende regime. En sådan analyse foreligger ikke. Der er derfor ikke noget retligt grundlag for skærpelsen, som ikke ses nødvendig og proportional.

Det er på den baggrund TDC's klare opfattelse, at KFST ikke har godtgjort, at de aktuelle markeds- og konkurrenceforhold kan bære en skærpelse af reguleringen i forhold til TDC's eksisterende tilsagn fra 2021 og TDC's tilsagnsforslag fra 2026, ej heller i forhold til andre SMP-operatører. Heller ikke skærpelsen af omkostningsmetoden med et skifte til benchmarks, indførelsen af et myndighedsstyret prisklemmeværn, uden mulighed for at møde konkurrencen og krav om samhusning uden samtidigt køb af andre regulerede netadgangsprodukter, har KFST godtgjort, at de aktuelle markeds- og konkurrenceforhold nødvendiggøre. En sådan skærpelse ville forudsætte en dokumen-

² Jf. udkast til markedsanalyse, afsnit 2.6.2, s. 77: "Som vertikalt integreret selskab er TDC i stand til at servicere detailkunderne selv uden tilstedeværelse af eksterne tjenesteudbydere på selskabets infrastruktur. TDC har ligeledes både mulighed for og incitament til at tilbyde priser og vilkår, der skævvrider konkurrencen på detailmarkedet til selskabets egen fordel."

³ Dette gør sig også gældende i afsnit 1.3.2, hvor der tales om netejernes "mulighed" og "risiko" for forskellige former for diskriminerende og konkurrencebegrænsende adfærd, men uden at dette henføres til konkret konstaterede erfaringer fra markedet.

⁴ Jf. bl.a. præmis 45; "Det følger heraf, at en national tilsynsmyndighed ikke kan begrænse sig til at fastslå, at en foranstaltning baseret på artikel 72 i direktiv 2018/1972 er forholdsmæssig og nødvendig for at fremme konkurrencen og slutbrugernes interesser, men at den skal vurdere, om dette er tilfældet i forhold til alle de mål, der er omhandlet i dette direktivs artikel 3 (jf. analogt dom af 15.9.2016, Koninklijke KPN m.fl., C-28/15, EU:C:2016:692, præmis 50)." (vores understregning)

teret, fyldestgørende og aktuel begrundelse, der er understøttet af de konkrete og fremadrettede forventede markeds- og konkurrenceforhold. Dette er efter TDC's opfattelse ikke tilvejebragt med Markedsafgørelsesudkastet og markedsanalysen.

2.2 Manglende fokus på investeringer, markedsinitiativer og gradvis deregulering

Telelovens § 1, stk. 2, nr. 6 og 8 angiver, at loven skal bidrage til at fremme effektive investeringer og innovation i ny og forbedret infrastruktur, og kun indføre forhåndsregulerende forpligtelser, i det omfang det er nødvendigt for at sikre effektiv og holdbar konkurrence. Investeringshensynet er et afgørende hensyn på linje med konkurrencehensynet.

Gigabithenstillingen fra 2024 understreger ligeledes, at nationale tilsynsmyndigheder skal sikre investeringsincitamenter, og at prisleksibilitet er nødvendig for SMP-udbydere, jf. også formålet angivet i telelovens § 1, stk. 2, nr. 6. Det fremgår således af betragtning 25 og 26 i Gigabithenstillingen, at:

"(25) De nationale tilsynsmyndigheder, der overvejer at indføre priskontrolforpligtelser med hensyn til VHC-net, bør nøje vurdere hensigtsmæssigheden og proportionaliteten af sådanne forpligtelser, idet de navnlig tager hensyn til deres mulige indvirkning på incitamenterne til at investere i VHC-net og behovet for at beskytte konkurrencen. I forbindelse med denne vurdering bør de nationale tilsynsmyndigheder tage hensyn til markedsinitiativer, navnlig bindende tilsagn foreslået af SMP-udbydere i henhold til artikel 79 i direktiv (EU) 2018/1972, som giver parterne mulighed for at diversificere investeringsrisikoen, samtidig med at der åbnes op for bæredygtig konkurrence på markederne i efterfølgende omsætningsled.

(26) Hvis der er usikkerheder med hensyn til tempoet i efterspørgslen efter tilvejebringelsen af tjenester med meget høj kapacitet, er det vigtigt for at fremme konnektivitet og adgang til samt anvendelse af VHC-net at give de udbydere, der investerer i VHC-net, en vis grad af prisleksibilitet, når der er tilstrækkelige konkurrencegarantier, jf. betragtning 193 i direktiv (EU) 2018/1972. Denne prisleksibilitet er nødvendig for at give SMP-udbydere mulighed for at teste prispunkter og gennemføre passende priser for markedsindtrængning." (vores understregninger)

Hensynet til investeringer og infrastrukturbaseret konkurrence skal indgå allerede i vurderingen af, om ex ante-regulering er nødvendig, i hvilket omfang den er nødvendig, og om markedsudviklingen i stedet tilsiger en gradvis lempelse eller deregulering.

En henvisning til, at investeringshensynet blandt andet afspejles i den WACC, der anvendes i LRAIC-modellen, eller til tjenesteudbydernes investeringer, kan ikke erstatte denne vurdering. WACC vedrører kalibreringen af en bestemt form for prisregulering og besvarer ikke det forudgående spørgsmål om reguleringens nødvendighed, intensitet og påvirkning af incitamentet til fortsatte investeringer i højkapacitetsinfrastruktur.

Det opdaterede udkast foretager fortsat ikke en tilstrækkelig og grundlæggende konkret afvejning af reguleringens betydning for incitamentet til at vedligeholde, opgradere og udvikle højkapacitetsinfrastruktur, eller hvorvidt den nuværende regulering kan have haft betydning for, at "en betydelig andel" af husstandene fortsat ikke har aktiveret fiberen (ca. 50 %), som KFST selv konstaterer,⁵ herunder at der er relativt stor forskel på aktiveringsgraden mel-

⁵ Udkast til markedsanalyse, afsnit 1.2.2, s. 9.

lem udbydere [XX]. Det forholder sig heller ikke fyldestgørende til, om eksisterende kommercielle adgangsløsninger, frivillige markedsinitiativer og de faktiske muligheder for tjenesteudbydernes adgang reducerer behovet for regulering eller kan begrunde mindre indgribende foranstaltninger.

Den bredere europæiske bevægelse mod mere målrettet regulering og Gigabitnetstillingens fokus på investeringer, prisfleksibilitet og markedsinitiativer skærper kravet til KFST's konkrete begrundelse, idet der må være en formodning for en tilsvarende udvikling i Danmark. Det gælder særligt, når KFST ikke blot viderefører, men på væsentlige områder skærper reguleringen.

2.3 Sammenhængen mellem den nationale analyse og delmarkedsanalyserne er fortsat ikke tilstrækkeligt dokumenteret

KFST har i det opdaterede udkast søgt at tydeliggøre sammenhængen mellem den nationale analyse og analyserne af de enkelte delmarkeder. KFST anfører nu, at den nationale analyse udgør et samlet resultat af de konkrete konkurrencevurderinger på hvert enkelt geografisk delmarked.

De nationale konklusioner vedrører imidlertid væsentligt bredere forhold end infrastrukturdækning, herunder netjernes og tjenesteudbydernes incitamenter, adgangsvilkår, forhandlingspositioner og mulige konkurrencebegrænsende dynamikker. Det fremgår ikke systematisk, hvilke konkrete observationer på de enkelte delmarkeder der bærer disse konklusioner, om de gør sig gældende med samme styrke på tværs af delmarkederne, eller hvordan eventuelle forskelle påvirker vurderingen af konkurrenceproblemer og reguleringsbehov.

Delmarkedsanalyserne har fortsat i vidt omfang karakter af en skematisk gennemgang af dækning, parallelle infrastrukturer, markedsandele, vertikal integration og afhængighed af netadgang. Disse forhold er relevante, men kan ikke erstatte en konkret analyse af konkurrenceforholdene og de faktiske konkurrenceproblemer på det enkelte delmarked. Dermed bliver Markedsanalysen og analysen af delmarked Hovedstaden også mangelfuld og kan ikke danne grundlag for den vurdering og skærpelse af forpligtelser, som foretages i Markedsafgørelsesudkastet.

2.4 Detailmarkedsanalysen er klart utilstrækkelig og detailmarkedet er ikke geografisk afgrænset

KFST har fortsat ikke foretaget en geografisk afgrænsning af det relevante detailmarked. Det er en grundlæggende metodisk mangel i forhold til den analyserækkefølge, der følger af Kommissionens SMP-retningslinjer.

Det følger af SMP-retningslinjernes pkt. 15 og 26, at udgangspunktet for enhver analyse bør være en vurdering af de relevante detailmarkeder, hvor der tages hensyn til substituerbarhed, set fra slutbrugerens synspunkt, baseret på de eksisterende markedsvilkår og den sandsynlige udvikling. Først efter at have udpeget de relevante detailmarkeder og fastslået, at der i mangel af regulering på markederne i foregående omsætningsled er en varig risiko for, at forbrugerne lider skade som følge af manglende konkurrence på de pågældende detailmarkeder, kan KFST udpege de tilsvarende engrosmarkeder og vurdere, om det kan være berettiget at indføre forhåndsregulering dér. Dette forudsætter en fuld afgrænsning af detailmarkedet. Det følger således af fodnote 18 til punkt 24 og punkt 46, at det relevante marked skal afgrænses både produktmæssigt og geografisk, før konkurrenceforholdene på markedet kan vurderes.

Det er derfor en fejl, når KFST nøjes med at afgrænse detailmarkedet produktmæssigt og derefter foretager den geografiske afgrænsning direkte på engrosniveau. Uden en forudgående vurdering af, om konkurrencevilkårene på detailmarkedet er tilstrækkeligt ensartede geografisk, mangler analysen det nødvendige grundlag for at fastslå, hvilke detailmarkeder engrosreguleringen skal understøtte, og om den geografiske afgrænsning af engrosmarkedet afspejler de faktiske konkurrenceforhold i efterfølgende omsætningsled.

Manglen er særlig væsentlig i lyset af de geografiske forskelle i infrastrukturdækning, parallelle net, udbydertilstedeværelse og konkurrencedynamik, som KFST selv beskriver andre steder i udkastet.

KFST henviser i høringsnotatet til, at KFST har anvendt samme praksis som ved den seneste markedsundersøgelse, og at denne praksis blev notificeret til Kommissionen. Dette kan ikke begrunde den valgte fremgangsmåde. Hvis detailmarkedet heller ikke ved den tidligere markedsundersøgelse blev afgrænset geografisk, indebærer henvisningen alene, at den samme metodiske mangel nu gentages.

KFST har også i høringsnotatet fra 2025 anført, at produktmarkedsafgrænsningen indeholder en dybdegående analyse af detailmarkedet. TDC er ikke enig i, at dette afhjælper den identificerede mangel. De forhold, som behandles i produktmarkedsafgrænsningen, herunder tilgængelige teknologier, efterspørgsels- og udbudssubstitution samt andre forhold af betydning for den *forudgående markedsafgrænsning*, kan ikke erstatte den selvstændige og samlede analyse af konkurrenceforholdene på detailmarkedet, som skal foretages som led i den *efterfølgende markedsanalyse*. KFST har således muligvis analyseret detailmarkedet med henblik på markedsafgrænsningen, men ikke med henblik på at vurdere konkurrenceforholdene på markedet efter den påkrævede metode.

Efter SMP-retningslinjerne skal markedsanalysen således foretages som et efterfølgende trin i henhold til den modificerede Greenfield-metode, hvor myndigheden vurderer den forventede udvikling i markeds- og konkurrenceforholdene på detailmarkedet i fravær af sektorspecifik engrosregulering, jf. SMP-retningslinjernes punkt 16-18. Dette forudsætter en *fremadrettet* og *samlet* vurdering af de konkurrencemæssige forhold på detailmarkedet. En sådan analyse er ikke foretaget. KFST har således ikke foretaget en samlet og fremadrettet vurdering af, hvordan forhold som konkurrencen mellem tjenesteudbydere, udviklingen i markedsandele og kundebaser, pris- og kampagnepresset, adgangsbarrierer, markedsindtræden, alternative infrastrukturer, frivillig engrosadgang, kommercielle aftaler, funktionel separation og anden gældende regulering påvirker konkurrenceforholdene på detailmarkedet i fravær af sektorspecifik regulering.

Den foreliggende analyse giver dermed ikke en samlet og evidensbaseret vurdering af konkurrenceforholdene og dermed det fornødne grundlag for den forhåndsregulering og de væsentlige skærper af TDC's forpligtelser, som foreslås i markedsafgørelsen.

2.5 Analysen opfylder ikke kravet om en fremadrettet, strukturel vurdering

Det følger udtrykkeligt af SMP-retningslinjernes punkt 13, at KFST skal foretage en "*fremadrettet, strukturel vurdering af det relevante marked i den relevante periode*". Efter punkt 14 omfatter den relevante periode hele den næste analyseperiode.

Vurderingen skal ikke alene vedrøre konkurrenceforholdene på detailmarkedet, men også, hvordan de relevante strukturelle og konkurrencemæssige forhold på engrosmarkedet forventes at udvikle sig gennem analyseperioden, og hvilken betydning udviklingen har for reguleringsbehovet og forpligtelsernes nødvendighed, udformning, geografiske rækkevidde og intensitet.

Det opdaterede materiale indeholder navnlig nye 2025-data og en række kvalitative udsagn om den forventede udvikling. Dette opfylder ikke i sig selv kravet om en fremadrettet, strukturel vurdering. Analysen bygger fortsat i vidt omfang på den historiske udvikling og de senest tilgængelige observationer, uden at KFST foretager en tilstrækkeligt dokumenteret vurdering af, hvordan de centrale konkurrenceforhold forventes at udvikle sig gennem hele reguleringsperioden.

På detailniveau gælder dette blandt andet udviklingen i efterspørgsel, priser, skifteadfærd og konkurrencen mellem tjenesteudbydere. På engrosniveau gælder det navnlig udviklingen i fiberudrulning og aktivering, parallel infrastruktur, engrosafsætning og markedsandele, frivillige engrosaftaler og markedsinitiativer samt netejernes og tjenesteudbydernes incitamenter, afhængighed og forhandlingsposition. Hertil kommer de ændrede omkostningsstrukturer som følge af skærpede krav til sikkerhed/resiliens, som også har betydning for hvordan de relevante strukturelle og konkurrencemæssige forhold på engrosmarkedet forventes at udvikle sig gennem analyseperioden.

Manglen har direkte betydning for vurderingen af reguleringsbehovet. Uden en fremadrettet analyse kan KFST ikke lægge til grund, at de identificerede konkurrenceproblemer vil bestå med samme karakter og styrke gennem hele perioden, eller at det samme sæt forpligtelser vil være nødvendigt og proportionalt på tværs af perioden og de berørte geografiske områder. Analysen giver dermed heller ikke et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere behovet for geografisk differentiering, gradvise lempelser eller revision af forpligtelserne, hvis markedsudviklingen fortsætter eller ændrer karakter.

KFST skal derfor supplere analysen med en dokumenteret fremadrettet vurdering af de centrale udviklingstendenser på både detail- og engrosniveau og føre resultatet konsekvent igennem i vurderingen af reguleringsnødvendighed, omfang, geografiske rækkevidde og intensitet.

2.6 5G's konkurrencemæssige betydning undervurderes fortsat

KFST har indsat et nyt særskilt afsnit 1.2.1 om, at 5G efter KFST's vurdering ikke disciplinerer netejerne på engrosmarkedet for højkapacitetsbredbånd.

Det sker uden nærmere forklaring og på trods af, at KFST's egne data viser en betydelig og hastig vækst i 5G-baseret bredbånd. KFST opgør 5G's andel til 11,7% i 2025 mod 6,7% i 2024, svarende til en stigning på ca. 75% på ét år.⁶ Opgørelsen af kundernes faktiske skiftebevægelser viser desuden, at 18,7% af skifterne bevæger sig fra fiber til 5G, mens 12,9% bevæger sig fra 5G til fiber.⁷ Skiftebevægelserne mellem de to teknologier er således samlet set i 5G's favør. Hertil kommer, at antallet af mobile bredbåndsabonnementer med et dataloft på mindst 1 TB ifølge Telestatistikken er steget med ca. 127.000 til 459.000, mens antallet af fiberabonnementer i 2025 er steget med

⁶ Bilag A: *Udkast til produktmarkedsafgrænsning*, figur 3, s. 5.

⁷ Bilag A: *Udkast til produktmarkedsafgrænsning*, figur 12, s. 23.

ca. 76.000. Til sammenligning viser Telestatistikken en tilvækst i 2024 på 103.000 fiberabonnementer, mens dette tal i 2023 var 141.000, hvilket viser i en markant opbremsning i fibervæksten.

Denne udvikling rejser betydelig tvivl om og modsiger en statisk antagelse om, at 5G alene har begrænset disciplinerende betydning, og at dette også forventes at gælde gennem hele den kommende reguleringsperiode.

Uanset om KFST fastholder, at 5G ikke indgår på samme produktmarked som fiber og coax, skal KFST konkret vurdere, hvordan den dokumenterede vækst og kundemigration samt den forventede udvikling i kapacitet, priser og produktudbud vil påvirke det indirekte konkurrencepres gennem hele reguleringsperioden. Også dette forhold gør, at Markedsanalysen lider af væsentlige mangler og gør den uegnet som grundlag for den foreslåede regulering.

2.7 Coax' faldende konkurrencemæssige betydning tillægges ikke nødvendige regulatoriske konsekvenser

Udviklingen på markedet viser et betydeligt strukturelt pres på coax, hvilket også anerkendes af KFST. KFST anvender imidlertid primært denne udvikling som argument for, at fibernetejernes position styrkes, og at behovet for reguleret adgang til fiber dermed øges. KFST fører derimod ikke udviklingen konsekvent igennem i vurderingen af behovet for fortsat regulering af coax, som efter TDC's opfattelse ikke længere er tilstede.

KFST's oplysninger understøtter en strukturel bevægelse mod fiber. Prisforskellen mellem sammenlignelige fiber- og coax-abonnementer er således steget fra 20-65 kr. i 2025 til 49-71 kr. i 2026,⁸ samtidig med at andelen af kunder, der fastholder coax, er faldet fra 49,3% til 42,5%. Hertil kommer, at 32,3% af skifterne bevæger sig fra coax til fiber, som dermed fortsat er den klart største skiftekategori.⁹ Når coax mister kunder og markedsandele trods en stadig mere attraktiv relativ prissætning, rejser det også spørgsmål ved styrken af den substitution mellem coax og fiber, som KFST lægger til grund for produktmarkedsafgrænsningen.

KFST kan på denne baggrund ikke uden videre lægge til grund, at coax vil udøve et stabilt og varigt konkurrencepres gennem hele reguleringsperioden og understøtte et reguleringsbehov. KFST skal derfor foretage en dokumenteret fremskrivning af coax-udviklingen og føre resultatet konsekvent igennem i vurderingen af markedsandele, konkurrencepres og reguleringsbehov. KFST kan ikke behandle coax som en vigende infrastruktur ved vurderingen af behovet for fiberregulering uden samtidig at følge de regulatoriske konsekvenser af den samme udvikling for coax.

TDC fastholder derfor, at den dokumenterede og forventede tilbagegang for coax skal føre til en konkret vurdering af, om coax fortsat bør omfattes af forhåndsregulering gennem hele reguleringsperioden. Efter TDC's opfattelse tilsiger udviklingen, at coax dereguleres eller subsidært, at coax-forpligtelserne lempes væsentligt, navnlig på adresser, hvor TDC også tilbyder et reguleret fiberprodukt. De konkrete lempelser behandles nedenfor i forbindelse med de foreslåede coax-forpligtelser.

⁸ Bilag A: Udkast til produktmarkedsafgrænsning, s. 9-10

⁹ Bilag A: Udkast til produktmarkedsafgrænsning, figur 12, s. 23.

2.8 Parallel infrastruktur i Hovedstaden bør føre til geografisk differentiering af forpligtelserne

TDC fastholder, at de betydelige lokale forskelle i infrastrukturdækning og faktisk konkurrence i Hovedstaden skal tillægges konkret betydning ved fastlæggelsen af forpligtelsernes geografiske rækkevidde og intensitet.

KFST opgør i markedsanalysens figur 29 den parallelle dækning i Hovedstaden til 24,8% af husstandene i 2025, i størrelsesordenen knap 250.000 husstande. Det er derfor ikke korrekt, når KFST uden yderligere nuancering anfører, at *"der fortsat kun er et begrænset antal husstande, som har adgang til mere end én højkapacitetsinfrastruktur på delmarked Hovedstaden."*¹⁰ Der tale om en betydelig gruppe husstande, hvor der allerede foreligger infrastruktur-baseret konkurrence.

KFST lægger i delmarkedsanalysen af Hovedstaden endvidere vægt på, at TDC's coax- og fiberinfrastruktur er de eneste reelle adgangsveje for tjenesteudbydere, der ønsker at nå detailkunder på tværs af delmarked Hovedstaden.¹¹ Dette forhold kan være relevant for vurderingen af den tjenestebaserede konkurrence, men ikke som grundlag for at se bort fra det konkurrencepres, der følger af parallel infrastruktur. Det afgørende er, at slutkunden kan vælge en bredbåndsforbindelse leveret via en anden netejers infrastruktur. Denne alternative adgang til slutkunden begrænser TDC's mulighed for agere uafhængigt af konkurrencen.

KFST bør derfor konkret undersøge, om tilstedeværelsen af parallelle net som minimum bør føre til geografisk differentierede eller lempede forpligtelser, også selv om konkurrenceforholdene i områder med parallel infrastruktur ikke adskiller sig tilstrækkeligt fra de tilstødende områder til, at de kan udskilles som selvstændige geografiske markeder.

En sådan tilgang er udtrykkeligt forudsat i SMP-retningslinjernes punkt 50, hvorefter der kan indføres geografisk differentierede afhængende foranstaltninger indenfor et delmarked.

Den foreliggende analyse giver ikke et tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at ensartede forpligtelser er nødvendige og proportionale i hele delmarked Hovedstaden, eller for at afvise, at geografisk differentierede eller lempede forpligtelser udgør en mindre indgribende løsning i de berørte områder.

2.9 TDC NET's funktionelle separation tillægges ikke tilstrækkelig betydning

TDC NET's funktionelle separation skal indgå i vurderingen af både evne og incitament til at udnytte en eventuel stærk markedsposition. Analysen behandler fortsat TDC overvejende som en traditionel vertikalt integreret aktør og fører ikke separationens praktiske og konkurrencemæssige betydning tilstrækkeligt igennem i vurderingen.

Den funktionelle separation er relevant for vurderingen af de konkrete konkurrenceproblemer og dermed for nødvendigheden og proportionaliteten af de enkelte forpligtelser. Når KFST pålægger detaljerede ikke-diskriminations-, transparens- og priskontrolforpligtelser, må KFST konkret redegøre for, hvilke risici der består trods separationen, og hvorfor eksisterende organisatoriske og adfærdsmæssige værn ikke er tilstrækkelige.

¹⁰ Udkast til markedsanalyse, s. 69.

¹¹ Udkast til markedsanalyse, afsnit 2.6.1.2.

3. TDC'S KONKRETE BEMÆRKNINGER TIL MARKEDSAFGØRELSESUDKASTETS RESPEKTIVE FORPLIGTELSE

3.1 Detailmarkedet - prisklemmeværn

TDC's bemærkninger i det følgende om værn mod prisklemmer ("Prisklemmeværnet") skal læses i lyset af bemærkningerne i afsnit 1 og 2 ovenfor. De væsentligste retlige, økonomiske og konkurrencemæssige betænkeligheder ved det påtænkte prisklemmeværn er følgende;

3.1.1 Manglende detailmarkedsanalyse

KFST har som anført fortsat ikke foretaget nogen reel analyse af detailbredbåndsmarkedet, herunder de konkrete forhold, der skulle begrunde den væsentlige skærpelse af prisklemmereguleringen, som præsenteres i Markedsafgørelsesudkastet. Dette er en væsentlig retlig mangel, idet en sådan analyse udgør den retlige og faktiske præmis for overhovedet at kunne indføre ex ante-regulering.

Det kan af telelovens §§ 37-41, samt artikel 64, 67 og 68 i Kodeks udledes, at den rette fremgangsmåde ved gennemførelse af ex ante-regulering er, at myndigheden afgrænser det relevante marked, analyserer om markedet er effektivt konkurrenceudsat, identificerer SMP-udbydere og de konkrete konkurrenceproblemer, der begrunder regulatorisk indgriben, og herefter pålægger forpligtelser, som på en proportional og mindst indgribende måde adresserer de identificerede markedsproblemer.

KFST synes imidlertid at være sprunget direkte til den regulatoriske "problemløsningsfase", uden først at have gennemført den analyse der indledningsvist skulle afdække, hvorvidt der overhovedet forelå konkurrenceproblemer på detailmarkedet, som kunne begrunde indgriben. Herved mangler den nødvendige kausale sammenhæng mellem et identificeret problem, og pålagte foranstaltninger. Fraværet af analyse indebærer, at KFST ikke har dokumenteret konkurrenceproblemer på detailmarkedet, og dermed heller ikke, at prisklemmeværnet er egnet, nødvendigt og proportionalt. Dette er metodisk og retligt problematisk og vanskeligt foreneligt med telelovens systematik, Kodeks samt de almindelige forvaltningsretlige principper om proportionalitet og saglig forvaltning,

TDC gjorde allerede i den indledende fase af tilsagnsprocessen gældende, at en analyse af detailbredbåndsmarkedet og de konkrete konkurrenceforhold på detailniveau var en nødvendig forudsætning for at gennemføre den skærpelse af detailprisreguleringen, som KFST varslede allerede i Tilsagnsvejledningen. KFST har imidlertid – trods gentagne opfordringer og forsøg på dialog fra TDC, herunder gennem TDC's eksterne rådgiver Poul Schmith/Kammeradvokaten – hverken tilvejebragt en analyse eller dokumentation af de konkrete konkurrencemæssige forhold på detailmarkedet.

Markedsafgørelsesudkastet (og Bilag C i markedsanalysen) synes tilsyneladende i stedet at bygge på en antagelse om, at TDC's vertikale integration i sig selv begrunder en skærpet detailregulering. En sådan tilgang kan ikke erstatte en konkret analyse af, om der foreligger konkurrencemæssige problemer på detailmarkedet, og hvorfor netop de valgte forpligtelser er nødvendige for at adressere dem.

Samlet set er det TDC's opfattelse, at fraværet af analyse af detailmarkedet er en retlig mangel, som medfører at grundlaget for en skærpelse af prisklemmeværnet ikke er tilvejebragt. En effektuering af det påtænkte prisklemmeværn vil således være uforenelig med de metodiske forudsætninger, som er fastsat i teleloven samt Kodeks.

3.1.2 Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

Den vidtgående prisklemmeregulering, som KFST agter at pålægge TDC, er i strid med det forvaltningsretlige ligebehandlingsprincip. Dette skal ses i lyset af, at TDC underlægges væsentligt mere restriktiv regulering end de øvrige vertikalt integrerede netejere, herunder Norlys og Fibia.

Således underlægges TDC – som den eneste aktør – en prisklemmemodel, baseret på et treåret historisk gennemsnit af regnskabsmæssige omkostninger, hvilket risikerer at fastlåse TDC's priser på et niveau, der ikke afspejler fremadrettede omkostninger. Yderligere reserverer KFST sig – alene i relation til TDC – muligheden for at inkludere flere flagskibsprodukter end det egentlig oplistede antal. Endelig lægges der op til en mere intensiv regulatorisk monitorering og overvågning af TDC. Mens Norlys og Fibia i vidt omfang får mulighed for selv at udvikle og vedligeholde deres prisklemmemodeller, agter KFST – udelukkende i relation til TDC – at forestå udviklingen og vedligeholdelsen af prisklemmemodellen, indhente data, opdatere værktøjet ved ændrede markedsforhold, ligesom der i øvrigt stilles krav om, at TDC løbende dokumenterer compliance over for KFST.

Henset til at KFST ikke har gennemført en analyse af detailbredbåndsmarkedet, har KFST ikke godtgjort, at der foreligger konkrete og mere omfattende konkurrenceproblemer på detailmarkedet i TDC's SMP-område, som kan begrunde, at TDC underlægges væsentligt mere restriktiv regulering end de øvrige infrastrukturejere. Denne tilsidesættelse af lighedsprincippet savner en objektiv og saglig begrundelse.

3.1.3 Manglende proportionalitet

3.1.3.1 Fraværet af analyse og dokumentation indebærer i sig selv, at skærpelser er disproportionale

Allerede fordi KFST ikke har tilvejebragt nogen analyse og dokumentation for, at der foreligger konkrete konkurrenceproblemer eller markedssvigt, som nødvendiggør en væsentlig intensivering af den eksisterende prisklemmeregulering, må det have formodningen imod sig, at prisklemmeværnet er nødvendigt og proportionalt.

Fraværet af analyse og dokumentation gør det uklart, hvorvidt KFST's behov for at skærpe prisklemmeværnet udspringer af en bekymring vedrørende et aktuelt niveau for detailpriser til slutbrugerne, en forventet fremtidig prisudvikling som følge af svækket konkurrence, eller utilstrækkelige investerings- eller innovationsniveauer. Det er endvidere uklart, hvordan KFST forventer, at de påberåbte markedsproblemer vil udvikle sig over reguleringsperioden, og hvilket analytisk grundlag denne forventning hviler på. En fremadskuende regulering forudsætter en fremadskuende analyse.

KFST har heller ikke godtgjort, at der består en reel risiko for, at eksisterende tjenesteudbydere vil blive tvunget til at forlade markedet eller tabe markedsandele som følge af utilstrækkelig regulering. Hertil kommer, at KFST ikke har analyseret de konkrete konsekvenser af den foreslåede skærpelse for de vertikalt integrerede operatører. Det er ikke vurderet, om en skærpet regulering [XX], eller hvilke konsekvenser det vil have, at muligheden for at møde

konkurrencen begrænses. Disse spørgsmål er centrale for proportionalitetsvurderingen og forudsætter en konkret analyse.

Endelig har KFST ikke redegjort for, hvilke problemstillinger der ikke allerede er omfattet af den almindelige konkurrencelovgivning. De problemstillinger, som KFST beskriver, herunder risikoen for prisklemmer og udnyttelse af markedsposition, er netop de forhold, som den generelle konkurrenceregulering er indrettet til at adressere gennem ex post-håndhævelse. Hvis de rejste problemer med lave marginer for tjenesteudbydere primært er drevet af andre aktører end de vertikalt integrerede operatører, rejser det et grundlæggende spørgsmål om, hvorvidt det er i overensstemmelse med telelovens formål at pålægge netop disse operatører en skærpet ex ante-regulering.

KFST har dermed ikke godtgjort og begrundet, at eventuelle problemstillinger ikke kan håndteres tilstrækkeligt inden for rammerne af den almindelige konkurrenceret, eller hvorfor den sektorspecifikke ex ante-regulering er nødvendig i tillæg hertil. Denne manglende begrundelse for nødvendigheden af ex ante-regulering frem for den generelle konkurrenceregulering er samtidig i strid med den europæiske regulatoriske tilgang, hvor den sektorspecifikke forhåndsregulering netop skal ophøre eller lempes i takt med, at konkurrenceforholdene udvikler sig til et niveau, hvor de kan varetages af de almindelige konkurrenceregler.

Fraværet af analyse, herunder en stillingtagen de oplisterede spørgsmål, samt den manglende dokumentation indebærer, at den naturlige retlige konsekvens må være, at der ikke er tilvejebragt et grundlag for intensivering af eksisterende regulering, og allerede af den grund er enhver skærpelse disproportional.

3.1.3.2 De kumulative effekter af engros- og detailregulering

Prisklemmевærnet går væsentligt videre, end hvad der kunne være nødvendigt for at varetage de konkurrencemæssige hensyn, der følger af SMP-reguleringen. Reguleringsintensiteten af prisklemmевærnet skal vurderes i sammenhæng med de øvrige foranstaltninger TDC underlægges. KFST agter både at regulere TDC's engrospriser gennem LRAIC-baserede maksimalpriser og samtidig underlægge TDC et detaljeret ex ante-prisklemmевærn, der begrænser detailforretningens kommercielle dispositioner, herunder dennes mulighed for at fastsætte detailpriser, og som ikke giver mulighed for at møde konkurrencen ("MCD"). Intensiteten forstærkes yderligere af den foreslåede omkostningsmodel og den myndighedsstyrede compliance-model.

Den kumulative virkning indebærer, at TDC i praksis efterlades med et meget begrænset selvstændigt kommercielt råderum. Mens reguleringen af engrosleddet begrænser TDC's mulighed for at konkurrere på pris gennem engrosforretningen, begrænser prisklemmевærnet samtidig TDC's mulighed for at konkurrere i detailledet - særligt som følge af fraværet af retten til at møde konkurrencen. En så indgribende regulering forudsætter dokumenterede konkurrenceproblemer og en begrundelse for, hvorfor TDC skal underlægges en mere restriktiv regulering. Begge dele mangler.

Den samlede reguleringsintensitet som KFST lægger op til at pålægge TDC fremstår også særledes vidtgående set i et europæisk perspektiv. Economic Replicability Tests (ERT) anvendes i en række medlemsstater typisk som et middel til at skabe større prisfleksibilitet eller som et alternativ til engrosprisregulering. KFST anvender derimod

ERT som et yderligere lag oven på en allerede omfattende regulering. Hvor ERT normalt ledsages af et vist kommercielt råderum for SMP-operatøren, kombineres den foreslåede model med LRAIC-baserede engrosmaksimalpriser, et detaljeret ex ante-prisklemmевærn og et fuldstændigt fravær af MCD. KFST har ikke dokumenteret, hvilke særlige konkurrenceforhold, der kan begrunde denne reguleringsintensitet.

Den manglende mulighed for at møde konkurrencen indebærer samtidig en risiko for regulatorisk arbitrage. [XX]

3.1.3.3 Prisklemmевærnet er særdeles restriktivt og begrænser TDC's kommercielle dispositioner unødigt

3.1.3.3.1 KFST's anvendte omkostningsgrundlag begrænser TDC's kommercielle frihed

Den omkostningsmodel, som KFST agter at pålægge TDC, indebærer i sig selv en unødigt indgribende begrænsning af TDC's kommercielle handlefrihed. Problemet forstærkes væsentligt af fraværet af en mulighed for at møde konkurrencen (MCD).

Efter Markedsafgørelsesudkastets afsnit 4.6.2.1 skal følgende omkostningsgrundlag lægges til grund for prisklemmetesten:

“TDC's detailomkostninger for hvert brand fastsættes én gang årligt på baggrund af data fra TDC. Detailomkostningerne er gældende fra 1. januar det relevante år og fastsættes som et gennemsnit af detailomkostningerne fra de seneste tre regnskabsår. Vurderingen af en eventuel variation i detailomkostninger foretages individuelt for hvert af TDC's relevante brands.”

Hvor engrosprisregulering naturligt kan baseres på langsigtede investeringer og stabile rammer, bør et prisklemmевærn på detailniveau være fremadskuende og afspejle den faktiske konkurrence på markedet. TDC fraråder generelt direkte regulering af detailpriser, men må konstatere, at det foreslåede prisklemmевærn i praksis får denne funktion. Det foreslåede grundlag, hvor TDC's detailomkostninger opgøres som et treårigt historisk gennemsnit af regnskabsmæssige omkostninger, risikerer at fastlåse priserne på et niveau, der ikke afspejler fremadrettede omkostninger, og dermed begrænser TDC's mulighed for at reagere på ændrede markedsforhold og effektivisering. Omkostningsgrundlaget bør derfor baseres på fremadskuende LRAIC-principper frem for historiske regnskabstal, således som KFST i øvrigt anvender ved reguleringen af TDC's engrospriser.

TDC er opmærksom på, at KFST tidligere har administreret en prisklemmemodel baseret på tilsvarende principper. Eventuelle skævheder i omkostningsopgørelsen havde imidlertid begrænset praktisk betydning under den daværende regulering, fordi TDC havde mulighed for at møde konkurrencen. Denne mulighed er fuldstændig fraværende i den foreslåede model.

KFST har heller ikke analyseret, hvilke virkninger det foreslåede omkostningsgrundlag vil have for TDC's mulighed for at reagere på konkurrence, introducere nye produkter eller omsætte effektiviseringer til lavere detailpriser.

3.1.3.3.2 Behovet for fjerne adgangen til MCD savner en saglig begrundelse

Det fuldstændige fravær af en MCD-mekanisme i Markedsafgørelsesudkastet¹² er disproportional og savner en saglig begrundelse. TDC's tilsagnsforslag indeholdt en snævert afgrænset mulighed for defensivt at møde konkurrencen fra andre tjenesteudbydere i de geografiske områder, hvor TDC er udpeget som SMP-operatør. MCD kunne alene anvendes inden for det relevante SMP-område, på baggrund af dokumenterede konkurrerende tilbud og uden indvirkning på prisklemmeberegningen. Forslaget etablerede således en kontrolleret mekanisme, der gjorde det muligt at matche eksisterende markedstilbud uden at svække Prisklemmeværnets formål

Markedsafgørelsesudkastet indeholder ingen dokumenteret analyse af, hvorfor en sådan mekanisme er uforenelig med formålet om økonomisk replikerbarhed, eller hvorfor mindre indgribende alternativer til et absolut fravær af MCD ikke er tilstrækkelige. Dette er særligt bemærkelsesværdigt, fordi den regulering, der følger af Markedsafgørelsesudkastet, bygger på en mere detaljeret og restriktiv model end den regulering, der har været gældende i tilsagnsperioden

Fraværet af MCD indebærer en risiko for, at Prisklemmeværnet i praksis udvikler sig fra et værn mod konkurrence-skadelig adfærd til en regulatorisk begrænsning af TDC's mulighed for at reagere på faktisk konkurrence. Dermed risikerer reguleringen at skabe en asymmetrisk konkurrencesituation, hvor alternative tjenesteudbydere frit kan sænke priserne, mens TDC af regulatoriske grunde kan være afskåret fra at matche disse tilbud, selv i situationer hvor en sådan prismatching hverken ville udelukke konkurrenter eller stride mod konkurrencerettens prisklemmeværn.

3.1.3.3.3 Fraværet af MCD skaber en konkurrencemæssig asymmetri til skade for konkurrencen

MCD i ex ante-reguleringen er nødvendig for at sikre, at Prisklemmeværnet ikke afskærer TDC fra at reagere på faktisk konkurrence på markedet, uden at dette skaber en reel risiko for konkurrencebegrænsende udelukkelse.

Når en konkurrent selv har introduceret en lavere pris på markedet, foreligger der som udgangspunkt et stærkt indicium for, at den pågældende pris er kommercielt bæredygtig. I sådanne situationer er det vanskeligt at begrundede, at en prismatching i sig selv skulle føre til ekskluderende virkninger. Tværtimod indebærer prismatching alene, at den eksisterende konkurrencesituation opretholdes.

Der består samtidig en væsentlig forskel mellem en situation, hvor TDC selv initierer en prisedsættelse, og en situation, hvor TDC alene matcher et allerede eksisterende tilbud. I førstnævnte situation kan der være grundlag for at undersøge potentielle ekskluderende virkninger. I sidstnævnte situation udgør adfærden derimod en defensiv og kommercielt rationel reaktion på et konkurrencepres, som er skabt af en konkurrent og ikke af TDC.

Hvis TDC i en ex ante-regulering afskæres fra at reagere på sådanne dokumenterede konkurrerende tilbud, opstår der en regulatorisk asymmetri, hvor konkurrenter kan opnå markedsandele som følge af reguleringen snarere end som følge af større effektivitet, bedre produkter, højere kvalitet eller stærkere konkurrencemæssige præstationer.

¹² TDC er opmærksom på, at øvrige SMP-operatører tilsyneladende ikke har MCD inkluderet i deres tilsagnsforslag. Disse SMP-operatører er imidlertid heller ikke underlagt en så streng og indgribende prisklemmetest, som KFST lægger op til at påtvinge TDC. MCD-fraværet vil derfor ramme TDC hårdere end øvrige operatører uden at der er godtgjort et behov eller en begrundelse herfor.

KFST synes i Markedsafgørelsesudkastet at lægge til grund, at en vertikalt integreret operatør selv ved regulerede engrospriser kan have incitament til at acceptere lave eller negative detailmarginer for at beskytte eller styrke sin markedsposition. Selv hvis denne risiko lægges til grund, følger det imidlertid ikke heraf, at ethvert rum for defensiv prismatching skal elimineres. Proportionalitetsprincippet kræver, at regulatoren godtgør, hvorfor mindre indgribende alternativer ikke er tilstrækkelige. KFST har ikke dokumenteret, hvorfor en afgrænset og kontrolleret MCD-model svarende til den model, TDC har været underlagt i tilsagnsperioden, ikke i tilstrækkelig grad kan adressere de risici, som KFST beskriver. Når KFST har valgt den mest indgribende løsning og samtidig har afskåret enhver mulighed for defensivt at møde konkurrencen, påhviler det KFST at godtgøre, hvorfor mindre indgribende alternativer ikke er tilstrækkelige. En sådan dokumentation foreligger ikke.

3.1.3.3.4 MCD er en nødvendig proportionalitetsmekanisme

MCD fungerer som en nødvendig proportionalitetsmekanisme i lyset af den særlige udformning af den ex ante-regulering, som KFST har lagt til grund i Markedsafgørelsesudkastet. Netop fordi KFST har valgt en væsentligt mere restriktiv regulering end den traditionelle konkurrenceretlige, bliver behovet for en proportionalitetsmekanisme tilsvarende større.

Den prisklemmetest, som KFST har lagt til grund i Markedsafgørelsesudkastet, er strukturelt mere restriktiv end den vurdering, der normalt foretages efter konkurrenceretten. Hvor en konkurrenceretlig ex post-vurdering tager udgangspunkt i virksomhedens samlede adfærd, produktportefølje og de faktiske markedsvirkninger, baserer den valgte ex ante-model sig på individuelle flagskibsprodukter, konkrete prispunkter, afgrænsede analyseperioder og krav om løbende overholdelse. Herved flyttes vurderingen fra porteføljeniveau til enkeltproduktniveau, hvilket reducerer SMP-operatørens kommercielle råderum betydeligt.

Denne forskel er væsentlig. En isoleret negativ margin på et enkelt produkt vil ikke nødvendigvis føre til, at der efter konkurrenceretten konstateres en konkurrencebegrænsende prisklemme. Efter den ex ante-model, som KFST har lagt til grund i Markedsafgørelsesudkastet, kan samme forhold derimod indebære, at TDC afskæres fra at reagere på et konkret konkurrerende tilbud, selv om den samlede produktportefølje fortsat er rentabel, og selv om de faktiske markedsvirkninger ikke understøtter en konkurrenceskadelig effekt. En adfærd, der ikke nødvendigvis ville give anledning til problemer efter den traditionelle margin squeeze-vurdering, kan dermed blive regulatorisk uacceptabel.

Fraværet af MCD indebærer derfor, at Prisklemmевærnet får en væsentligt mere indgribende effekt end den konkurrenceretlige vurdering, som reguleringen i sidste ende skal understøtte. Reguleringen risikerer dermed at omfatte adfærd, som ikke ville blive anset for konkurrencebegrænsende efter konkurrenceretten.

Særligt problematisk er det, at det kommercielle råderum mellem en traditionel margin squeeze-vurdering og reglerne om predatory pricing i praksis elimineres. KFSTs model kombinerer elementer fra begge vurderinger ved både at anvende fuldt allokerede omkostninger og teste på enkeltproduktniveau. Der opstår dermed en risiko for, at adfærd, som hverken ville være predatory eller give anledning til en konkurrenceskadelig prisklemme, alligevel bliver regulatorisk uacceptabel.

Netop derfor er MCD nødvendig som en proportionalitetsmæssig sikkerhedsventil. MCD sikrer, at TDC kan reagere på faktisk konkurrence uden at svække formålet med prisklemmeværnet. Hvis KFST fastholder en model baseret på flagskibsprodukter og enkeltprodukttest, er det vanskeligt at se, hvordan et absolut fravær af MCD kan anses for proportionalt.

Uden MCD vil reguleringen begrænse TDC's mulighed for at omsætte investeringer, innovation og kommercielle initiativer til konkurrencemæssige resultater. Dette er vanskeligt at forene med de regulatoriske målsætninger om både at fremme effektiv konkurrence og bevare investeringsincitamentene i højkvalitets elektroniske kommunikationsnet.

3.1.3.3.5 Fraværet af MCD begrænser priskonkurrencen og reducerer forbrugervelfærden

MCD fremmer forbrugervelfærden ved at sikre, at gevinsterne ved faktisk og effektiv konkurrence kommer slutbrugere til gode.

Hvis TDC afskæres fra at reagere på konkurrerende priser, risikerer Prisklemmeværnet at fastholde højere detailpriser og reducere intensiteten af priskonkurrencen i forhold til det niveau, som ellers ville følge af de faktiske markedsforhold.

Dette gælder navnlig i MCD-situationer, hvor TDC matcher en konkurrents tilbud. I sådanne tilfælde er den lavere pris allerede introduceret af en konkurrent og må som udgangspunkt antages at være kommercielt bæredygtig for denne udbyder. MCD giver derfor ikke TDC mulighed for at initiere eller forstærke en aggressiv priskonkurrence, men alene mulighed for at reagere på den konkurrence, der allerede eksisterer på markedet. Konsekvensen af et absolut fravær af MCD er derfor ikke, at en konkurrenceskadelig prisnedsættelse forhindres. Konsekvensen er derimod, at slutbrugere afskæres fra de prisfordele, som den eksisterende konkurrence ellers ville skabe. Dermed risikerer Prisklemmeværnet paradoksalt nok at svække den detailkonkurrence, som reguleringen netop har til formål at understøtte.

På denne baggrund bør Markedsafgørelsesudkastet tilpasses, således at Prisklemmeværnet indeholder en MCD-mekanisme svarende til den model, der indgik i TDC's tilsagnsforslag og den eksisterende tilsagnsordning. En sådan model vil sikre en mere proportional regulering, beskytte den effektive konkurrence og samtidig bevare fordelene for slutbrugere, uden at formålet med Prisklemmeværnet tilsidesættes.

3.1.4 Opsummering

Det kan på baggrund af ovenstående udledes, at KFST ikke har dokumenteret et behov for en skærpelse af prisklemmeværnet. Markedsafgørelsesudkastet indeholder hverken en analyse af konkurrenceforholdene på detailmarkedet eller en dokumentation for, at den påtænkte regulering er nødvendig, egnet og proportional. Allerede af den grund er det ikke begrundet at skærpe den eksisterende regulering. Dette er særligt bemærkelsesværdigt, eftersom KFST samtidig anlægger en væsentligt mere restriktiv tilgang end den, der ses i sammenlignelige europæiske jurisdiktioner.

Der er således ikke tilvejebragt et tilstrækkeligt faktisk eller retligt grundlag for at indføre prisklemmevænet i den påtænkte form. Hvis KFST fastholder behovet for ex ante-prisklemmeregulering, må modellen som minimum baseres på et dokumenteret behov på detailmarkedet, indeholde en proportional mulighed for at møde konkurrencen, anvende et retvisende og fremadskuende omkostningsgrundlag og sikre en klar, forudsigelig og praktisk håndterbar ramme for efterlevelse.

3.2 Engrosmarkedet - infrastrukturforpligtelser

3.2.1 Netadgang

3.2.1.1 Fiber

Markedsafgørelsesudkastets afsnit 4.2.2.1 pålægger TDC en forpligtelse om netadgang til fiberforbindelser i form af et fiberbaseret BSA-produkt med central, virtuel netadgang. TDC var i tilsagnsforslaget villig til at give denne form for netadgang med specificerede kerneegenskaber.

TDC's tilsagnsforslag om netadgang til fiberforbindelser omfattede central, virtuel netadgang til fibernettet i form af Fiber VULA-produktet, hvor TDC NET forpligtede sig til, at netadgangen skulle ske redeligt, rimeligt og rettidigt, og hvor produktets kerneegenskaber var nærmere specificeret i et bilag til tilsagnet. Markedsafgørelsesudkastets afsnit 4.2.2.1 viderefører langt de fleste af disse kerneegenskaber, herunder lag 2-adgang baseret på Ethernet, mulighed for eget slutkundeudstyr, differentierede hastigheder, trafikprioritering og flere VLAN pr. bruger, samt adgang til accessoriske delelementer og samhusning.

Markedsafgørelsesudkastet indeholder derudover en yderligere selvstændig forpligtelse for TDC til at etablere fiberstik-ledninger til adresser inden for 30 meter fra klargjort fiberinfrastruktur ("homes passed"), uden at forpligtelsen samtidig begrænses af hensynet til uforholdsmæssige etableringsomkostninger eller andre tilsvarende rimelighedsbetragtninger. Det gøres gældende, at denne uklare forpligtelse strider mod EU-Domstolens afgørelse i sagen C-556/12, *TDC*, af 19. juni 2014. I sagen fandt EU-Domstolen, at det var i overensstemmelse med det dagældende adgangsdirektiv at pålægge en SMP en forpligtelse til at efterkomme rimelige anmodninger om adgang til og anvendelse af specifikke netelementer og tilhørende faciliteter, såfremt denne forpligtelse tog udgangspunkt i konkret identificeret problemer samt var forholdsmæssig og berettiget i lyset af direktivets målsætninger, jf. især præmis 45. Til forskel fra dommen har KFST ikke begrænset sig til, at forpligtelsen skal gælde rimelige anmodninger, ej heller har KFST i udkastet til markedsanalyse godtgjort et behov for, at der pålægges en stikledningsforpligtelse og slet ikke at den pålægges i det påståede omfang, og det på trods af markant ændrede markedsomstændigheder end de, som lå til grund for sagen.

KFST's udstrækning af stikforpligtelsen indebærer en uproportional og ulige behandling af TDC. Mens andre SMP-operatører frit kan definere hvilke adresser der optages på en kommerciel whitelist og dermed gøres tilgængelige for tjenesteudbydere, udløses TDC's forpligtelse automatisk for alle adresser inden for 30 meter fra klargjort fiberinfrastruktur uanset om TDC kommercielt har planlagt eller ønsker at forsyne den pågældende adresse. TDC er dermed den eneste SMP-operatør, der pålægges en teknisk baseret stikledningsforpligtelse frem for en whitelist-model.

KFST har ikke i Markedsafgørelsesudkastet angivet nogen begrundelse for, hvorfor det er nødvendigt at indføre en strengere forpligtelse sammenlignet med det nugældende tilsagn eller hvorfor TDC som den eneste operatør pålægges en teknisk defineret stikledningsforpligtelse frem for den kommercielle whitelist-model, der gælder for andre SMP-operatører. Det er TDC's opfattelse, at forpligtelsen er for vidtgående og bør udformes således, at TDC på samme vilkår som andre SMP-operatører selv kan fastlægge en kommerciel whitelist over salgbare adresser, og at stikledningsforpligtelsen alene gælder for adresser, som TDC har optaget på denne whitelist.

Den ubetingede karakter af stikledningsforpligtelsen har derudover en selvstændig konsekvens for TDC's investeringsstyring, idet TDC efter tilsagnsforslagets principper for udvælgelse af fiberudrulningsområder selv kunne fastlægge, hvilke områder der skulle fiberudbygges, ud fra hensyn til omkostninger, eksisterende infrastruktur og forventet udnyttelsesgrad. Markedsafgørelsesudkastet indebærer derimod at stikledningsforpligtelsen udløses automatisk af fiberaccessnettets tekniske udbredelse, såfremt adressen kommer til at ligge inden for 30 meter af et fiberfordelingspunkt uden hensyn til de ovennævnte momenter såsom et omkostningshensyn ved etableringen af stikledningen.

KFSTs påberåbte hensyn til at imødegå en first mover fordel for TDC varetages fuldt ud af en forpligtelse, der omfatter adresser, TDC selv har valgt at forsyne med fiberforbindelser. En rimelig undtagelse for uforholdsmæssighed vil ikke svække denne beskyttelse af tjenesteudbydernes adgang til lige konkurrence med TDC om detailkunder, men vil alene sikre, at TDC ikke pålægges investeringer til nedgravning af stikledninger, som TDC hverken har planlagt eller foretaget vurderinger af omkostningerne til etablering af, idet det dog fastholdes, at der fortsat bør gælde en kommerciel whitelist-model.

TDC ønsker desuden at understrege, at forpligtelsen om netadgang til fiberforbindelser, efter TDC's opfattelse ikke bør begrænse TDC's kommercielle frihed til at udvælge områder for fiberudrulning, eller de partnerskabsmodeller for fiberudrulning og fiberaktivering, som TDC foreslog som led i tilsagnsforhandlingerne og som indgik i tilsagnsforslaget, så længe disse er i overensstemmelse med ikke-diskriminationsforpligtelsen og transparensforpligtelsen.

3.2.1.2 Coax

Markedsafgørelsesudkastet fastslår, at TDC skal tilbyde tjenesteudbydere, der anmoder om netadgang til TDC coaxinfrastruktur, adgang og skal imødekomme alle rimelige anmodninger om indgåelse eller ændring af aftaler om netadgangsprodukterne og forhandle med reelle hensigter med de tjenesteudbydere, der anmoder om netadgang. Derudover skal TDC bl.a. foretage mindre, nødvendige tilpasninger af nettet og opretholde adgang til faciliteter, som der tidligere er givet adgang til.

3.2.1.2.1 Incitamenter til migrering til fiber

TDC's tilsagnsforslag omfattede central, virtuel netadgang til coax-nettet (Coax BSA) for masseforhandlede bredbåndsprodukter på redelige, rimelige og rettidige vilkår. Tilsagnet indeholdt dog en undtagelse, som Markedsafgørelsesudkastet ikke synes at afspejle - om end TDC forstod, at KFST er positivt stemt heroverfor - nemlig muligheden for at undlade at tilbyde nysalgsgang til Coax BSA-produktet på adresser, hvor TDC også tilbyder et fiberprodukt, og hvor coax-forbindelsen er inaktiv. Denne mulighed er afgørende for at understøtte migrationen fra

coax til fiber og Markedsafgørelsesudkastet bør efter TDC's opfattelse udtrykkeligt forholde sig hertil, jf. nærmere nedenfor, herunder også henset til, at coax er i markant tilbagegang, og at KFST i udkastet til markedsanalysen selv anerkender, at fiber over tid vil erstatte coax. Det skal hertil bemærkes, at den kommende reguleringsperiode strækker sig helt frem til 2031, og at udkastet til markedsanalysen ikke synes at tage tilstrækkelig højde for udviklingen i teknologien i denne periode, jf. også afsnit 1 og afsnit 2.

En uændret videreførelse af coax-reguleringen kan fastholde parallel drift af coax og fiber på adresser, hvor TDC tilbyder begge infrastrukturer, og dermed forsinke den naturlige migration til fiber. Markedsanalysen forholder sig ikke i tilstrækkeligt omfang til, om fortsat coax-regulering på sådanne adresser er nødvendig, eller til reguleringens betydning for aktiveringen af det allerede udrullede fibernet. Det harmonerer dårligt med KFST's egen forventning om, at fiber over tid vil erstatte coax, og med de investeringshensyn, der følger af Gigabithenstillingen. Der foreligger således ikke en tilstrækkelig markedsanalyse af behovet for en fortsat coax-regulering, samt hvilke byrder dette pålægger TDC. Som følge heraf er en sådan forpligtelse ikke tilstrækkeligt begrundet og proportional.

TDC fremhæver desuden, at en lempelse, der understøtter migrationen fra coax til fiber, ikke alene vil reducere TDC's omkostninger til at drifte to parallelle infrastrukturer på samme adresser, men også vil bidrage til en øget aktivering af TDC's allerede udrullede fibernet. Så længe TDC på en betydelig del af sit fiber-footprint fortsat også har coax til rådighed, udgør den parallelle tilstedeværelse af begge platforme en væsentlig barriere for, at tjenesteudbydere og slutkunder reelt migrerer til fiber, uanset at fiberproduktet allerede er tilgængeligt. En lempelse af coax-forpligtelserne på disse adresser vil derfor understøtte formålet om at fremme effektive investeringer i infrastruktur, jf. telelovens § 1, stk. 2, nr. 6, ved at sikre bedre vilkår for at udrulle fibernet samt kommerciel udnyttelse af den fiberinfrastruktur, som TDC allerede har etableret.

3.2.1.2.2 Delvis nedlukning og adgang til CMC reframing

TDC efterspurgte under tilsagnsforhandlingerne oprindeligt adgang til yderligere redskaber til gradvist at reducere antallet af aktive coax-kunder forud for en egentlig nedlukning, herunder generelle migrationskampagner rettet mod hele coax-kundebasen. KFST afviste disse elementer, herunder migrationskampagner som en selvstændig mulighed, under henvisning til de mulige markeds- og konkurrencemæssige effekter heraf. TDC fastholder, at de oprindeligt ønskede redskaber vil understøtte en mere skånsom overgang fra coax til fiber, men TDC vil i det følgende i stedet fremhæve de mere afgrænsede redskaber, som indgik i det endelige tilsagnsforslag.

I tilsagnsforslaget foreslog TDC, at TDC skulle have mulighed for at tage Coax BSA-forbindelser ud af drift på CMC- eller anlægsniveau med fokus på adresser, hvor TDC også tilbyder fiber. For aktive forbindelser gjaldt et varslingskrav på mindst 12 måneder, og samtidig med nedlukningsvarslet kunne TDC lukke for nysalg på de berørte adresser. TDC NET forpligtede sig til behørig inddragelse af tjenesteudbydere og til at sikre mest mulig transparens, så tjenesteudbydere kunne migrere slutkunderne til anden infrastruktur inden for varslingsperioden.

Tilsagnsforslaget indeholdt forslag til begrænsning for perioden frem til 1. januar 2032. I denne periode kunne nedlukning alene varsles, hvis der var 50 eller færre aktive Coax BSA-slutkunder tilbage på den pågældende CMC, og det samlede antal CMC'er, der kunne nedlukkes, var begrænset til 387. Efter 1. januar 2032 var der fri nedlukning. Herudover kunne KFST godkende nedlukning af yderligere CMC'er efter en underbygget anmodning fra TDC. Disse

elementer var en del af et kompromis under tilsagnsforhandlingerne, idet TDC oprindeligt ønskede og fandt det velbegrunder med en friere nedlukningsret. Kompromisset bør som minimum afspejles i Markedsafgørelsesudkastet, idet det ikke retssikkerhedsmæssigt forsvarligt kan holdes ude af vurderingen af proportionaliteten i behovet for og omfanget af en eventuel regulering af coax-forpligtelser.

Det er uklart, hvorfor KFST har fundet det hensigtsmæssigt at opsplitte de to processer. Den nuværende proces, hvor KFST har lagt op til en separat proces om TDC NET's notat om tilgang til coax i områder, hvor TDC NET tilbyder både fiber og coax, og som indeholder tilsvarende initiativforslag til rammerne for delvis nedlukning af coax som tilsagnsforslaget, bliver med KFST's opsplitning af processerne ikke en reel høringsproces, som kan påvirke Markedsafgørelsesudkastet, og det må anses for uklart for respondenterne hvilket formål høringen har samt om og i givet fald hvordan deres høringssvar kommer til at indgå i henholdsvis markedsafgørelsen og/eller processen for en eventuel nedlukning af coax.

Rammerne for en eventuel nedlukning samt muligheden for en delvis nedlukning af coax bør ikke behandles isoleret fra markedsafgørelsen. Hvis forudsætningerne for en gradvis coax-nedlukning først skal afklares efterfølgende, træffes markedsafgørelsen uden samtidig stillingtagen til et forhold, som har direkte betydning for vurderingen af proportionaliteten af de pålagte forpligtelser. De to forhold indvirker således på hinanden og bør ikke isoleres i to separate processer. Med KFST's forslag lægges der op til at regulere coax-nettet, som om det skal drives uændret i hele perioden, selv om KFST samtidig anerkender og er positivt stemt over for, at en udfasning kan komme på tale. KFST's proces med separat vurdering af rammerne for en eventuel coax-nedlukning får endvidere den konsekvens, at interessenter ikke får mulighed for at afgive høringssvar om markedsafgørelsens reelle forventelige konsekvenser, hvilket foruden at svække værdien af høringen skaber retssikkerhedsmæssige betænkeligheder for TDC. Høringsparterne bør have mulighed for at forholde sig til det samlede regulatoriske regime, herunder navnlig til at forholde sig til samspillet mellem eventuelle nedlukningsmekanismer og de foreslåede coax-forpligtelser, inden markedsafgørelsen færdiggøres. Opsplitningen skaber således samlet set en betydelig regulatorisk og retssikkerhedsmæssig usikkerhed og indebærer en høj risiko for, at markedsafgørelsen træffes på et ufuldstændigt grundlag.

TDC finder i den forbindelse særligt anledning til at påpege, at såfremt markedsafgørelsen træffes først, kan den efterfølgende coax-proces risikere at blive begrænset af de forudsætninger og vurderinger, der allerede er lagt til grund i markedsafgørelsen. Samtidig kan udfaldet af den efterfølgende proces vise, at visse forpligtelser burde have været udformet anderledes fra begyndelsen. Samtlige disse omstændigheder taler således for en samlet behandling af spørgsmålene om coax i markedsafgørelsen.

Tilsagnet indeholder endvidere en prismekanisme, hvorefter TDC fra 1. januar 2031 med seks måneders varsel kunne hæve prisen på nedlukningsvarslede Coax BSA-forbindelser op til maksimalprisen for Fiber VULA-produktet, forudsat at TDC NET også tilbød fiber på de pågældende adresser. De berørte linjer skulle i så fald ikke medregnes i beregningsgrundlaget for den gennemsnitlige coax-pris. Denne mekanisme var tænkt som et migreringsværktøj og bør indgå i Markedsafgørelses-udkastet som supplement til nedlukningsmulighederne.

TDC understreger, at villigheden til at afgive tilsagn om coax-adgang var en del af en samlet tilsagnsløsning. Når KFST vælger at pålægge ensidige forpligtelser i stedet for at gøre tilsagnet bindende, må KFST i Markedsafgørelsesudkastet begrunde fraværet af de tiltag og tilsagn, som KFST selv var villig til at acceptere som led i tilsagnsløsningen, eksempelvis ved at KFST kan godtgøre, at TDC's markedsrættigheder adskiller sig væsentligt fra den markedsrættigheder situation, der forelå i januar 2026 på en sådan måde, at det kan begrunde den skærpede regulering.

3.2.2 Samhusning

Markedsafgørelsesudkastets afsnit 4.2.2.3 pålægger TDC en særskilt forpligtelse til *"at tilbyde samhusning uden samtidigt køb af andre netadgangsprodukter"*. Andre operatører er ikke pålagt en tilsvarende bestemmelse.

Samhusningsforpligtelsen er en væsentlig skærpelse i forhold til TDC's nugældende tilsagn, hvor TDC alene har forpligtet sig til at tilbyde samhusning som en accessorisk ydelse i tilknytning til et netadgangsprodukt. Pålægget er tilsvarende en skærpelse i forhold til TDC's tilsagnsforslag fra januar 2026, hvor adgang til samhusning som en selvstændig ydelse heller ikke var genstand for drøftelse på noget tidspunkt under tilsagnsprocessen. Til trods herfor har KFST ikke analyseret eller begrundet, hvorfor det er nødvendigt at pålægge TDC denne udvidede forpligtelse og hvorfor TDC som den eneste operatør skal være underlagt denne forpligtelse. KFST synes snarere at have videreført ordlyden fra Erhvervsstyrelsens markedsafgørelse over for TDC fra 2017, hvor en identisk ordlyd fandtes.

Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at KFST ikke har redegjort for, hvilke forhold der siden lempelsen af samhusningsforpligtelsen i 2022 har ændret sig på en sådan måde, at det nu igen er nødvendigt at genindføre den tidligere regulering fra 2017. Samhusning omtales ikke i produktmarkedsafgrænsningen, markedsanalysen, tre-kriterietesten eller SMP-vurderingen, og hverken markedsanalysen eller Markedsafgørelsesudkastet indeholder en analyse af samhusning eller de konkurrencemæssige problemer, som den foreslåede regulering skal adressere. KFST har således hverken identificeret markedssvigt relateret til samhusning, vurderet behovet for sektorspecifik regulering af samhusning eller begrundet, hvorfor TDC som den eneste operatør skal underlægges en sådan forpligtelse. Dette gælder navnlig i relation til den foreslåede adgang til samhusning uden samtidig aftagelse af et reguleret netadgangsprodukt, som efter sin ordlyd indebærer adgang til samhusning som et selvstændigt netadgangsprodukt. Den foreslåede bestemmelses identiske ordlyd med den ni år gamle markedsafgørelse fra 2017 understøtter tværtimod indtrykket af, at forpligtelsen ikke er baseret på en konkret og aktuel vurdering af behovet for reguleringen, men tilsyneladende udgør en ukritisk genindførsel af historisk regulering uden den fornødne begrundelse.

Samhusning er ikke identificeret som et selvstændigt marked i Kommissionens henstilling om relevante produkt- og tjenestemarkeder, der kan være underlagt forhåndsregulering. Såfremt forpligtelsen til at tilbyde samhusning uden samtidigt køb af andre regulerede netadgangsprodukter skal forstås således, at samhusning reguleres som en selvstændig ydelse, som tjenesteudbydere kan købe uafhængigt af fiber- eller coax-BSA-adgang, må KFST derfor først afgrænse et særskilt marked for samhusningsydelser og gennemføre en særskilt tre-kriterietest for dette marked, jf. henstillingens betragtning 22. Hvis tre-kriterietesten er opfyldt, skal KFST herefter foretage en særskilt konkurrenceanalyse og SMP-vurdering for det afgrænsede marked, hvor TDC udpeges med SMP, før der kan pålægges de foreslåede ex ante-forpligtelser. KFST har hverken afgrænset et sådant marked, gennemført en tre-kriterietest eller foretaget den efterfølgende konkurrenceanalyse og SMP-vurdering.

Først på dette grundlag kan KFST vurdere reguleringsbehovet og udpege TDC som en SMP-operatør på et eventuelt marked for samhusningsydelser og pålægge TDC samhusningsforpligtelsen, såfremt der kan identificeres et konkret behov herfor. I fravær af en sådan analyse, udpegnings og begrundelse lider Markedsafgørelsesudkastet også på dette punkt af en væsentlig hjemmels- og begrundelsesmangel, og som derudover er klart i strid med proportionalitetsprincippet efter EU-retten og dansk ret.

På den baggrund lægger TDC til grund, at den foreslåede ordlyd beror på en fejl eller utilsigtet videreførelse af tidligere regulering, og opfordrer derfor KFST til at tilrette bestemmelsen, således at samhusning alene kan indgå som en accessorisk ydelse i tilknytning til et netadgangsprodukt i overensstemmelse med både den eksisterende regulering af TDC og den fremadrettede regulering af de øvrige SMP-udbydere.

3.2.3 Ikke-diskriminationsforpligtelser

Markedsafgørelsesudkastets afsnit 4.3 pålægger TDC en forpligtelse om ikke-diskrimination, der både omfatter ligestilling mellem eksterne tjenesteudbydere indbyrdes og ligestilling mellem eksterne tjenesteudbydere og TDC's egen detailforretning. TDC bemærker dog særligt følgende:

TDC's tilsagnsforslag indeholder en forpligtelse om ikke-diskrimination, hvorefter TDC NET forpligtede sig til at stille andre tjenesteudbydere lige med TDC Brands og til ikke at diskriminere mellem tjenesteudbydere indbyrdes, herunder ved at tilbyde netadgangsprodukterne til samme priser, af samme kvalitet, med samme tilgængelighed og inden for samme tidsramme. Tilsagnsforslaget gav TDC NET mulighed for selv at vælge mellem to modeller for overholdelse af forpligtelsen, henholdsvis Equivalence of Output (EoO) og Equivalence of Input (EoI), understøttet af telelovens krav om vandtætte skotter og TDC-gruppens funktionelle separation i TDC NET og TDC Brands. EoI indebærer, at leveringen af netadgangsprodukter til TDC Brands og øvrige tjenesteudbydere sker på samme betingelser og vilkår ved brug af de samme systemer og processer, og dermed møder samme grad af pålidelighed og ydeevne. TDC-gruppens funktionelle separation i TDC NET og TDC Brands er i øvrigt en af de mest omfattende i Europa. Denne separation understøtter ikke-diskriminationen og TDC bemærker, at Markedsafgørelsesudkastet i lighed med markedsanalysen ikke forholder sig til dette. Tværtimod pålægges TDC mere byrdefulde forpligtelser i relation til ikke-diskrimination end andre og langt mindre adskilte udbydere.

Markedsafgørelsesudkastets afsnit 4.3 pålægger således TDC en forpligtelse til, at tjenesteudbydere, der udbyder tilsvarende tjenester under tilsvarende forhold, skal tilbydes tilsvarende vilkår og priser, og stiller derudover et selvstændigt krav om teknisk replikerbarhed, hvorefter eksterne tjenesteudbydere i rimelig tid og senest samtidig med TDC's egen detailforretning skal have adgang til de relevante netadgangsprodukter og til samme tekniske og kommercielle oplysninger som TDC's detailforretning.

Til sammenligning forpligter både Fibia og Norlys sig i deres tilsagn alene til, at engroskunder under tilsvarende forhold tilbydes tilsvarende vilkår og priser, og at nye engrosprodukter eller ændringer varsles over for eksterne tjenesteudbydere i rimelig tid inden lancering over for egen detailforretning, uden at der i tilsagnene stilles et særskilt og dokumenteret krav om teknisk replikerbarhed svarende til det, TDC pålægges. Hertil kommer, at Fibias og Norlys' ikke-diskriminationsforpligtelser er resultatet af frivilligt afgivne tilsagn, hvor aktørerne selv har kunnet vælge og udforme den underliggende organisatoriske model for overholdelse, herunder Norlys' brug af OpenNet, mens

TDC gennem en mere detaljeret forpligtelse pålægges ikke-diskriminationsforpligtelsen ensidigt gennem Markedsafgørelsesudkastet, uden at TDC eksplicit er tillagt mulighed for på samme måde som i tilsagnsforslaget at vælge mellem EoO og EoI. TDC gør gældende, at denne skærpelse er i strid med ligebehandlingsprincippet og usaglig, særligt i lyset af den vidtgående organisatoriske og selskabsmæssige opsplitning beskrevet ovenfor, og at kravet om teknisk replikerbarhed må udgå.

TDC pålægges derudover en ensidig og mere vidtgående forpligtelse end TDC's eget tilsagnsforslag af 26. januar 2026, uden at KFST har godtgjort eller påvist, at der er ændrede konkurrenceforhold siden tilsagnsforhandlingerne i januar 2026, der kan begrunde denne mere vidtgående forpligtelse. TDC bør derfor også yderligere sikres den fleksibilitet med hensyn til valg mellem EoO og EoI, som fulgte af tilsagnsforslaget, eftersom der ikke ses at foreligge forhold, som kan begrunde skærpelsen, idet det ikke er godtgjort, at TDC's markeds-mæssige situation i dag skulle adskille sig fra den markeds-mæssige situation, der forelå i januar 2026.

3.2.4 Transparensforpligtelser

Markedsafgørelsesudkastets afsnit 4.4 pålægger TDC en forpligtelse om transparens, herunder udarbejdelse af standardtilbud, Service Level Agreements ("SLA'er"), varsling ved infrastrukturændringer og offentliggørelse af KPI'er.

TDC's tilsagnsforslag omfattede en transparensforpligtelse, hvorefter TDC forpligtede sig til at afholde kundemøder to til fire gange årligt, som skulle give TDC og tjenesteudbydere mulighed for dialog og løsning af problemstillinger, der relaterer sig til netadgangsprodukterne. Derudover indeholdt tilsagnsforslaget en forpligtelse til at udarbejde og give tjenesteudbydere adgang til standardtilbud. Standardtilbuddet omfattede vilkår for netadgang, bestillingsprocedurer, betalingsvilkår, SLA'er og misligholdelsesvilkår. For så vidt angår KPI'er var TDC villig til at rapportere KPI'er til tjenesteudbydere relateret til netadgangsprodukterne. I de tilfælde, hvor TDC Brands ikke aftager det netadgangsprodukt, som de andre tjenesteudbydere aftager, forpligtede TDC NET sig i tilsagnsforslaget til at sikre, at KPI-beregningsmetoden for henholdsvis afsætning til andre tjenesteudbydere henholdsvis TDC Brands tog udgangspunkt i sammenlignelige netadgangsprodukter - dvs. engrosprodukter, der svarer til de produkter, som TDC Brands selv ville aftage.

Markedsafgørelsesudkastets afsnit 4.2.2.3 fastlægger, at TDC skal udarbejde SLA'er for tre udtømmende angivne serviceforhold, nemlig bestillingsprocessen, levering og fejlfhjælpning, og at hver enkelt SLA skal opfylde nærmere angivne indholdskrav. For bestillingsprocessen skal SLA'en angive, hvornår der er adgang til bestilling, og hvilke svartider TDC skal opfylde på henvendelser. For levering skal SLA'en angive et kvalitetsmål defineret dels som et absolut mål for den maksimale leveringstid, eksempelvis at levering skal ske inden for et bestemt antal arbejdsdage, dels som et mål om levering til et aftalt tidspunkt. For fejlfhjælpning skal SLA'en tilsvarende angive et absolut mål for den maksimale fejlfhjælpningstid, eksempelvis angivet i timer eller dage. Til sammenligning forpligtede TDC sig i tilsagnsforslaget alene til at udarbejde SLA'er for en række nærmere fastlagte serviceforhold, som eksempelvis omhandlede leverancepræcision og leveringstid, fejlhåndteringsperformance samt tilgængelighed og svartider for it-systemer, og med udgangspunkt i de SLA'er, som TDC allerede målte og delte med tjenesteudbydere på tidspunktet for afgivelse af tilsagnet.

Markedsafgørelsesudkastet fastholder således ikke alene en forpligtelse til at udarbejde SLA'er, men går væsentligt videre end tilsagnsforslaget og TDC's gældende tilsagn ved at foreskrive det konkrete indhold af hvert enkelt kvalitetsmål. Hvor tilsagnsforslaget og det gældende tilsagn lader det være op til TDC NET selv at fastlægge de nærmere serviceforhold og målemetoder med udgangspunkt i selskabets eksisterende målepraksis, opstiller Markedsafgørelsesudkastet i højere grad bindende krav til, hvilke tre serviceforhold der skal måles, og hvordan kvalitetsmålet for hvert af disse konkret skal være udformet. Der er efter TDC's opfattelse tale om en klar skærpelse og en omfattende detailregulering af SLA'erne, som går langt videre end nødvendigt for at sikre reel netadgang på ikke-diskriminerende vilkår. KFST har således ikke tilvejebragt en begrundelse for, hvorfor det i lyset af de konkrete markedsforhold er nødvendigt at skærpe reguleringen i forhold til TDC's eksisterende tilsagn, TDC's tilsagnsforslag eller i øvrigt i forhold til reguleringen af øvrige operatører, hvilket er en klar mangel ved Markedsafgørelsesudkastet.

Det samme billede gør sig gældende for transparensforpligtelsens krav om offentliggørelse af KPI'er. Markedsafgørelses-udkastets afsnit 4.4.2 forpligter TDC til at offentliggøre KPI'er for hver af de SLA'er, som TDC skal udarbejde i medfør af netadgangsforpligtelsen i afsnit 4.2.2.3, og TDC skal derudover kvartalsvis offentliggøre disse KPI'er med de tilgrund-liggende KPI-beregningsmetoder og indsende dem til KFST. Til sammenligning forpligtede TDC sig i tilsagnsforslagets alene til regelmæssigt at opføre og formidle KPI'er til de enkelte tjenesteudbydere, herunder de tilgrundliggende KPI-beregningsmetoder, med henblik på at demonstrere overholdelse af SLA'erne og af forpligtelsen om ikke-diskrimination. Tilsagnsforslaget indeholdt derimod ikke en forpligtelse til at indsende KPI'er og beregningsmetoder til KFST på fast kvartalsvis basis. Markedsafgørelsesudkastet beskriver derudover væsentligt mere detaljeret, hvad det enkelte kvalitetsmål skal indeholde, end tilsagnsforslaget, der overlod denne udformning til TDC selv.

KFST har ikke i Markedsafgørelsesudkastet godtgjort, at denne detailregulering af SLA'ernes indhold og den kvartalsvise indberetningspligt til KFST er nødvendig for at afhjælpe de konstaterede konkurrenceproblemer, herunder hvorfor den kundefremmede transparens, som TDC tilbød i tilsagnsforslaget, ikke i tilstrækkelig grad vil sikre reel transparens og understøtte ikke-diskriminerende netadgang. Som redegjort for oven for pålægges TDC derudover en ensidig og mere vidtgående forpligtelse, uden at KFST har godtgjort eller påvist, at der er ændrede konkurrenceforhold siden tilsagnsforhandlingerne i januar 2026, der kan begrunde denne mere vidtgående forpligtelse.

Hertil kommer, at TDC stilles klart ringere end eksempelvis Norlys og Fibia, som på dette punkt bibeholder deres kommercielle handlefrihed, mens TDC underlægges en offentligretlig detailregulering af forhold, som griber langt ind i daglige driftsmæssige forhold. Dette er såvel i strid med ligebehandlingsprincippet som uproportionalt i forhold til behovet for at sikre tilstrækkelig transparens.

Det er på den baggrund TDC's opfattelse, at TDC som minimum bør stilles som foreslået i tilsagnsforslaget fra januar 2026, og at de konkrete indholds krav til SLA'erne i afsnit 4.2.2.3 samt kravet om kvartalsvis indberetning af KPI'er og KPI-beregningsmetoder til KFST i afsnit 4.4.2 bør udgå eller som minimum lempes i den endelige markedsafgørelse.

3.2.5 Prissætningsforpligtelser

Markedsafgørelsesudkastets afsnit 4.5 pålægger TDC en forpligtelse om priskontrol med LRAIC-baserede maksimalpriser for Fiber BSA og Coax BSA. Prisaftagørelsesudkastet udmønter denne forpligtelse ved at fastsætte konkrete maksimale gennemsnitspriser for de to teknologier. I de nedenstående afsnit kommer TDC med sine bemærkninger om prissætningsforpligtelser, der dels fremgår af Markedsafgørelsesudkastet, dels fremgår af Prisaftagørelsesudkastet. Der henvises derudover til det parallelle og selvstændige høringssvar over prisaftagørelsen, og det følgende skal læses i sammenhæng hermed.

Selve grundlaget for Markedsafgørelsesudkastet og Prisaftagørelsesudkastet er KFST's markedsanalyse, hvori KFST konkluderer, at der er varierende konkurrenceforhold mellem de forskellige geografiske delmarkeder, hvilket blandt andet skyldes *"en stor variation i tilstedeværelsen af aktører og graden af parallel dækning"*.¹³ Videre anføres på side 9, at *"Ovenstående analyse viser, at der er betydelige forskelle i konkurrenceforholdene mellem delmarkederne. Det udspringer af forskellen i aktørkreds og den grad af fiberudrulning, som de pågældende aktører har foretaget. Den varierende grad af fiberudrulning ses også i graden af parallel dækning."* og at *"Styrelsen finder også, at der er betydelige forskelle i engrospriser mellem delmarkeder, som følge af den forskellige aktørkreds."*¹⁴

På trods heraf anvender KFST generelle antagelser i sin LRAIC-model, som er baseret på observationer og input fra hele Danmark og i nogle tilfælde endnu bredere og med usammenlignelige peer groups, selvom eksempelvis forholdene på de enkelte delmarkeder adskiller sig betydeligt.

Her kan alene nævnes, at 1) f.eks. graveomkostningerne adskiller sig væsentligt på de forskellige delmarkeder,¹⁵ at 2) f.eks. låneomkostningerne er væsentligt forskellige for andelsejede andelsselskaber med betydelig egenkapital, aktieselskaber med en divers ejerkreds aktive alene i Danmark eller store internationale teleselskaber (BEREC's peer group)¹⁶, 3) at udstyrsomkostningerne er forskellige mellem netejerne,¹⁷ og 4) at den forventede aktiveringsgrad (penetration) for fiberinfrastrukturen er forskellig mellem delmarkederne, f.eks. afhængigt af omfanget af parallel infrastruktur, anvendelsen af 5G-forbindelser mv. Alle disse forhold er egnede til i væsentlig grad at skabe forskel i omkostninger og potentiale for indtjening.

På trods heraf har KFST valgt en i al væsentlighed generisk tilgang til opgørelsen af TDC's omkostninger, hvor der ikke tages udgangspunkt i TDC's dokumenterede omkostninger som grundlag for analyser, men på gennemsnitlige og generiske betragtninger for alle netejere. Denne tilgang adskiller sig fra tidligere omkostningsmodeller, f.eks. i 2020-2021. Det følger ellers direkte af telelovens § 46, stk. 3, at der netop skal *"tages hensyn til den forpligtede udbyders investeringer og tillades en rimelig forrentning af den relevante investerede kapital under hensyn til de risici, der er forbundet hermed"* (vores understregninger). Det følger også af Priskontrolbekendtgørelsens § 3, stk. 2, at der tages udgangspunkt i *"effektivt afholdte omkostninger"*. Tilsvarende fremgår det af § 5, at KFST til brug for udarbejdelsen af en LRAIC-model kan pålægge udbydere at *"gennemføre en særskilt omkostningsanalyse, der ta-*

¹³ Bilag B, Udkast til geografisk markedsafgrænsning for højkapacitetsmarked, side 1 og afsnit 1.2.

¹⁴ Bilag B, Udkast til geografisk markedsafgrænsning for højkapacitetsmarked, side 13.

¹⁵ Se afsnit 6 i Analysys Mason høringssvar.

¹⁶ Se afsnit 5 i Analysys Mason høringssvar.

¹⁷ Se afsnit 2.1, 2.2. og 6 i Analysys Mason høringssvar.

ger udgangspunkt i udbyderens eksisterende omkostninger med visse fremadrettede justeringer, hvor forældede løsninger erstattes med optimal teknologi (top-down-analyse)". Udgangspunktet er således den enkelte udbyders faktisk afholdte omkostninger, som alene korrigeres i forhold til den teknologiske udvikling. Det retlige grundlag fordrer således at omkostningerne fastlægges med udgangspunkt i den enkelte udbyder, og ikke at omkostningerne fastsættes gennemsnitligt for f.eks. alle udbydere på forskellige delmarkeder.

Ændringen i KFST's tilgang er også sket på trods af, at Kommissionen i Gigabithenstillingen netop understregede vigtigheden af at operatørerne kunne opnå dækning af deres afholdte omkostninger. KFST har heller ikke i behandlingen af høringssvar, bilag 3 til markedsanalysen, givet nogen retligt holdbar begrundelse for, hvorfor der skulle være grundlag for at fravige henstillingen på dette væsentlige punkt,

At tilgangen til at opgøre omkostninger ændres er også i strid med formålene med SMP-reguleringen om at sikre forudsigelige vilkår og mulighed for at opnå dækning af investerede midler, for at fremme investeringslysten hos operatørerne. Det fremgår særligt tydeligt af præambelbetragtning 4 og 39-40. I præambelbetragtning 4 og 39-40 angives f.eks., at

(4) Det er vigtigt at skabe reguleringsmæssig forudsigelighed for at fremme effektiv investering og innovation i VHC-net. Det er helt afgørende at bruge en sammenhængende og stabil reguleringsmæssig tilgang over tid for at bibringe investorerne den tillid, som er nødvendig for at udarbejde bæredygtige forretningsplaner. For at skabe den nødvendige forudsigelighed over en længere periode (dvs. længere end den periode, en enkelt markedsundersøgelse dækker) bør de nationale tilsynsmyndigheder i forbindelse med indførelsen af reguleringsmæssige afhjælpende foranstaltninger i henhold til direktiv (EU) 2018/1972 så vidt muligt præcisere, hvordan forudsigelige ændringer i markedsforholdene kan påvirke de relevante afhjælpende foranstaltninger.

[...]

(39) Hvis betingelserne for prisleksibilitet ikke er opfyldt, og hvis det er berettiget at pålægge regulerede engrospriser for adgang, bør de nationale tilsynsmyndigheder sikre, at omkostningsberegningsmetoden giver et klart incitament til investeringer gennem forudsigelige og stabile regulerede priser.

(40) Omkostningsdækning er et nøgleprincip, der sikrer, at udbyderne både kan få dækket de omkostninger, de reelt har afholdt, og få et passende afkast af den investerede kapital.

Også af artikel 3 om overordnede mål i Kodeks fremgår, at det er afgørende, at der sikres forudsigelige vilkår som medfører en investeringslyst, så højhastighedsinfrastruktur kan udbygges.

Når KFST vælger at undlade at følge en henstilling fra Kommissionen er KFST underlagt en direkte pligt til at begrundede behovet herfor, jf. artikel 38, stk. 2 i Kodeks, og præmis 34 og 38 i C-28/15 *Koninklijke KPN NV*. EU-Domstolen understregede desuden i den nævnte dom, at "de nationale tilsynsmyndigheder ved udøvelsen af deres tilsynsopgaver har en udvidet beføjelse til at vurdere behovet for regulering af et marked ud fra den konkrete situation og i hvert enkelt tilfælde (dom af 3.12.2009, *Kommissionen mod Tyskland*, C-424/07, EU:C:2009:749, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis). Dette er tilfældet som led i priskontrollen, hvorom det i 20. betragtning til adgangsdirektivet anføres, at den metode, der anvendes ved omkostningsdækningen, bør afhænge af situationen og tage hensyn til nødvendigheden af at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence og øgede fordele for forbrugerne." (vores understregning).

Netop den konkrete situation og det enkelte tilfælde i forhold til TDC medfører, at der ikke kan anvendes generiske, generelle og gennemsnitlige antagelser om omkostninger. Hertil kommer, at det er TDC's opfattelse, at gennemførelsen af ændringen i LRAIC-modellen til anvendelsen af generiske data er sket i strid med de forvaltningsretlige regler og kravet om kontradiktion, ligesom KFST's begrundelse for ændringen i strid med Kommissionens henstilling også har været klart utilstrækkelig. KFST's helt lakoniske svar i sit høringsnotat på kritikken af modelskiftet i form af at *"Den regulering, som styrelsen lægger op til i udkast til analyse af højhastighedsmarkedet, er i overensstemmelse med Telelovens formålsbestemmelse. Styrelsen har i øvrigt inddraget henstillinger i det omfang, de har haft relevans for konkurrenceanalysen af telemarkedet, herunder fx Gigabithenstillingen"* er ingen begrundelse, og som påvist i dette høringssvar heller ikke korrekt.

Der henvises yderligere til det parallelle høringssvar vedrørende LRAIC-modellen og anvendelsen heraf og rapporten fra Analysys Mason, hvor den konkrete betydning af, at KFST ikke anvender TDC's faktisk dokumenterede omkostninger fremgår. Der henvises også til TDC's cover letter herom og konsekvenserne af KFST's tilgang beskrevet heri. Som anført i det parallelle høringssvar skal det som et særskilt emne fremhæves, at såfremt der lægges op til en fem-årig reguleringsperiode, uanset afgørelsesformen (forpligtelse vs tilsagn), må konsekvensen af de manglende tilpasninger være, at der fastlægger klare kriterier, som regulerer, hvornår konstaterede afvigelse i beregningsgrundlaget skal medføre at maksimalpriserne må genberegnes og modellen genbesøges, eller at prisen fastlægges for et år ad gangen.

3.2.5.1 Fiber

Prisafgørelsesudkastet fastsætter den maksimale gennemsnitspris for Fiber BSA til DKK 2.560 pr. år i 2027, indekseret med 0,68 % årligt fra 1. januar 2028. TDC foreslog i tilsagnsforslaget en gennemsnitlig maksimalpris for Fiber VULA på DKK 3.294 i 2027 med en årlig stigning på 0,8 % plus inflationsjustering. Prisafgørelsesudkastets fiberpris ligger således DKK 734 lavere pr. år end det niveau, TDC var villig til at forpligte sig til i tilsagnet. TDC finder, at dette prisniveau er utilstrækkeligt til at sikre den rimelige forrentning af de investeringer, der er foretaget og fortsat foretages i fiberinfrastrukturen. Prisniveauet afspejler heller ikke det omkostningsniveau, som TDC NET fremadrettet står over for (herunder omkostninger til at bygge, drive og vedligeholde netværket i Hovedstadsregionen), antallet af aktive linjer over tid, som skal dække disse omkostninger, omkostningerne til nødvendig sikkerhed/resiliens og samtidig sikre et afkast af allerede foretagne og fremtidige investeringer. Det foreslåede prisniveau vil have alvorlige konsekvenser for TDC's evne til at investere og fremtidssikre nettet, herunder resilienssikringen, jfr. TDC's coverletter.

Hertil kommer at Prisafgørelsesudkastets indekseringsrate på 0,68 % er væsentligt lavere end tilsagnsforslagets 0,8 % plus inflationsjustering. Forskellen vil akkumulere over reguleringsperioden og yderligere udvide gabet mellem det prisniveau, TDC anser for nødvendigt for at opretholde investeringsincitamentene, og det prisniveau, som KFST fastsætter.

Herudover bemærker TDC, at selvom der kan være forskellige maksimalpriser for forskellige netejere, så forekommer det ubegrundet, at der er betydelige forskelle på den prisjustering som de enkelte netejere tillades under de varslede SMP-forpligtelser. I punkt 4.1.3 i Fibias udkast til tilsagn fremgår, at *"Den gennemsnitlige maksimalpris reguleres én gang årligt pr. 1. januar med 1,44%."*, mens det af Norlys' udkast til tilsagn i punkt 9.3, b), fremgår, at

"Den Maksimal Regulerede Netleje indekseres uden yderligere varsel i Tilsagnets varighed hver den 1. januar med 1,66 %, første gang i 2028." Energi Fyns udkast til tilsagn indebærer i punkt 7.2.4, at "Den maksimale gennemsnitlige netleje og oprettelsesgebyr indekseres ift. nettoprisindeks fra forrige år (beregnet pr. 1. oktober i det foregående år sammenholdt med Nettoprisindekset pr. 1. oktober året før det), og det tilskrives d. 1. januar hvert år (tilskrives første gang 1. januar 2028)." Nettoprisindekset er et ganske bredt indeks, og det er ikke klart, hvorfor det er relevant som grundlag for indekseringen af en maksimalpris. Ændringen i nettoprisindekset fra oktober 2023 til oktober 2024 var desuden 1,4 %, mens ændringen fra oktober 2024 til oktober 2025 var hele 2,2 %.¹⁸ På tilsvarende vis reguleres maksimalpriserne i AURAs udkast til tilsagn (punkt 4.1.8) og i BornFibers udkast til tilsagn (punkt 5.1) efter nettoprisindekset.

At de prisstigninger som Fibia, Norlys, AURA, BornFiber og Energi Fyn vil være udsat for i reguleringsperioden, og som skal kunne rummes inden for maksimalprisen, er ca. 100 % større end de prisstigninger som KFST lægger op til at TDC vil blive udsat for, og som TDC kan regulere sin maksimalpris med er ulogisk, ubegrundet og usagligt.

3.2.5.2 Coax

Prisafgørelsesudkastet fastsætter den maksimale gennemsnitspris for Coax BSA til DKK 1.423 pr. år i 2027, indekseret med 2,62 % årligt. TDC foreslog i tilsagnsforslaget en gennemsnitlig maksimalpris på DKK 1.693 i 2027 med en årlig stigning på 2,6 % inflationsjusteret, beregnet som et vægtet gennemsnit over kundemængder for hastigheder op til 1.000 Mbit/s. Prisafgørelsesudkastet ligger således DKK 270 lavere pr. år end tilsagnets niveau. Indekseringen er tilnærmelsesvis den samme, men udgangspunktet er væsentligt lavere. KFST mangler dog at medregne visse omkostninger til coax-nettet, hvilket har betydning for prisniveauet. Dette er nærmere behandlet nedenfor i afsnit 3.2.5.6. Der er derudover uproportionelt, at KFST pålægger en prissætningsforpligtelse på coax, når fiber under de nuværende markedsforhold kan fungere som ankerpris.

3.2.5.3 Prismodellen og udmøntning på enkelthastigheder

Udmøntningen af gennemsnitsprismodellen i Markedsafgørelsesudkastet er på linje med det, som TDC og KFST blev enige om som led i den samlede tilsagnsløsning. Det bemærkes, at såfremt en afgørelse mod TDC's indstilling vil omfatte hastigheder over 1.000 Mbit/s, skal de 20%, som er grænsen for fravigelsen af maksimalprisen i opadgående retning ændres til minimum [XX]% for at kunne rumme prisforskelle på produkterne.

3.2.5.4 Prismodellen og 30-meter forpligtelsen

Fiberprisen i Prisafgørelsesudkastet tager udgangspunkt i den bagvedliggende LRAIC-model, hvori der kun er inkluderet omkostninger forbundet med nedgravning af stikledninger i en afstand på op til 30 meter. Hermed medtages ikke omkostninger for den resterende afstand til de adresser, som ligger længere end 30 meter væk fra nærmeste punkt for fibertilslutning. Det er TDC's opfattelse, at KFST ved denne ændringer i modelleringen fejlagtigt sammenblander en 30-meter stikledningsforpligtelse og 30-meter stikledningsprissætning.

Uagtet om TDC bliver pålagt en stikledningsforpligtelse vil TDC fortsat tilbyde etablering og tilslutning til adresser i den aktuelle whitelist. Denne whitelist indeholder både adresser over og under 30 meter fra punkt for fiber-

¹⁸ Danmarks Statistik, [PRIS04](#).

tilslutning, og TDC vil fortsætte med at tilbyde tilslutningen uden en oprettelsespris til dækning af eventuel gravning ud over de 30 meter. Denne omkostning skal derfor fortsat dækkes af den årlige fiberpris som følge af TDC's valgte prissætning. LRAIC-modellen skal derfor fortsat inkludere omkostninger til gravning udover 30 meter for at sikre omkostningsdækning.

Såfremt KFST fastholder den anvendte tilgang i modellen vil TDC ikke opnå omkostningsdækning for de fibertilslutninger over 30 meter, som allerede er etableret, da disse tidligere er prissat ud fra en omkostningsdækning via de årlige omkostninger. TDC kan ikke retrospektivt opkræve en oprettelsesomkostning, på en fibertilslutning, som f.eks. er oprettet i 2024 med en længde på 35 meter. Her var forventningen at stikledningsomkostningen ville blive dækket af de løbende omkostninger over fiberens levetid. Ved en ændring til en 30-meter stikledningsprissætning fra 2027, vil TDC - i eksemplet opstillet ovenfor - få dækket omkostninger for de 5 meter i 2-3 år i stedet for de beregnede 35 år i modellen gældende for 2024.

For at sikre omkostningsdækning for allerede etablerede stikledninger og for at afspejle TDC's prissætningsmodel opfordres KFST til at inkludere graveomkostninger til adresser med afstande på over 30 meter fra nærmeste punkt for fibertilslutning i LRAIC-modellen.

3.2.5.5 Hastighedsbegrænsning

Prisafgørelsesudkastet anfører, at den maksimale gennemsnitspris "*inkluderer alle udbudte hastigheder*". I den eksisterende regulering af TDC fra 2021 er prisreguleringen begrænset til hastigheder op til og med 1.000 Mbit/s. Dette var også tilfældet i tilsagnsforslaget fra januar 2026, ligesom det også svarer til den regulering, som de øvrige prisregulerede udbydere foreslås underlagt.

KFST's forslag er på den baggrund en betydelig udvidelse af reguleringen, og alene rettet mod TDC, uden at KFST i Markedsafgørelsesudkastet - eller i udkastet til markedsanalyse - har begrundet eller på anden måde godtgjort behovet herfor, herunder at TDC's markedsræssige situation skulle adskille sig fra den markedsræssige situation, der forelå i januar 2026 på en sådan måde, at det kan retfærdiggøre denne signifikante ændring i forhold til tilsagnsforslaget. Uden en forudgående analyse af konkurrenceforholdene for de enkelte hastigheder og en samtidig identificering af konkrete konkurrenceproblemer på alle udbudte hastigheder, har KFST ikke hjemmel til at træffe afgørelse om, at prisafgørelsen skal indeholde samtlige udbudte hastigheder. Markedsanalysen har blandt andet ikke foretaget nogen særskilt kvantitativ undersøgelse af hastigheder på over 1.000 Mbit/s. Der foreligger således hverken et faktisk grundlag eller en markedsanalyse, der forklarer eller begrundet en udvidelse af prisreguleringen til hastigheder ud over 1.000 Mbit/s. KFST's Markedsafgørelsesudkast lider således også på dette punkt af en væsentlig begrundelsesmangel.

KFST's egen markedsanalyse¹⁹ dokumenterer alene, at blot 6 % af kunderne efterspørger højere hastigheder. Når KFST ikke har analyseret konkurrenceforholdene for hastigheder på over 1.000 Mbit/s, og når KFST's eget analysemateriale samtidig viser, at den faktiske efterspørgsel på højere hastigheder er marginal, er der hverken det fornødne analysegrundlag eller den konkrete påviste konkurrencemæssige bekymring, som kan begrunde en prisfor-

¹⁹ Bilag A, Udkast til produktmarkedsafgrænsning, s.14

pligtelse for disse hastigheder. En prisforpligtelse for hastigheder, som hverken er analyseret eller i praksis efterspørges i nævneværdigt omfang, opfylder ikke proportionalitetskravet, idet forpligtelsen hverken tager udgangspunkt i et konkret problem påvist i markedsanalysen eller er forholdsmæssig i lyset af den dokumenterede markedsefterspørgsel.

Hastigheder over 1.000 Mbit/s repræsenterer nye premium-produkter²⁰ og er baseret på en anden teknologi (XGS-PON), hvor investeringsincitamenterne er særligt følsomme over for prisregulering, især når ingen hastigheder må have en pris, som er 20 % højere end maksimalgennemsnitsprisen. Tal fra andre markeder viser, at kunder, der er interesserede i højhastighedsfiber, er villige til at betale en højere prisdifference end 20 %. En prisregulering af disse hastigheder vil således hæmme TDC's incitament til at investere i de netopgraderinger, og ny teknologi, som er nødvendige for at levere sådanne hastigheder. Gigabithenstillingen understøtter, at der bør udvises tilbageholdenhed med prisregulering af nye højkapacitetstjenester.

KFST anfører derudover selv i det nye opdaterede udkast til markedsafgrænsningen, at priserne på de højere hastigheder er kraftigt faldende, og at der bl.a. har været: *"...et fald i priserne på produkter med 2.500 Mbit/s downloadhastighed. Faldet i gennemsnitsprisen på 2.500 Mbit/s produkter er imidlertid ikke overraskende, da produktet er forholdsvist nyt og endnu ikke er udbredt blandt tjenesteudbydernes detailbud. Det må derfor forventes, at det vil tage tid, før produktet har indfundet sig på det rette, effektive prisniveau på markedet."*²¹ Dette fald i priserne er sket i en reguleringsperiode, hvor der ikke har været nogen regulering af priserne på produkter med en hastighed på over 1.000 Mbit/s, hvilket understøtter, at der ikke konkret er en konkurrencemæssige bekymring, som kan begrunde en prisforpligtelse for disse hastigheder.

Det er derfor TDC's opfattelse, at der ikke er grundlag for at fravige den hastighedsbegrænsning på 1.000 Mbit/s, som fulgte af tilsagnsforslaget fra januar 2026, og som derfor bør gælde i prisafgørelsen.

TDC bemærker i den anledning, at KFST tilsyneladende har accepteret muligheden for, at Norlys' tilsagn kan indeholde en hastighedsbegrænsning på bredbåndshastigheder op til 1.000/1.000 Mbit/s, mens Fibias udkast til tilsagn indeholder en begrænsning på op til 2.750 Mbit/s. KFST har ikke heller ikke i dette lys godtgjort eller begrundet, hvorfor TDC skal pålægges en væsentligt mere restriktiv prismodel, der inkluderer alle udbudte hastigheder. Proportionalitets- og ligebehandlingsprincippet er i fraværet af konkret begrundelse for manglende hastighedsbegrænsning følgelig ikke overholdt.

TDC anmoder på den baggrund om, at forpligtelsen begrænses til produkter med hastigheder på 1.000 Mbit/s eller derunder, således at den gennemsnitlige maksimalpris og begrænsningen på 20 % alene finder anvendelse på produkter med hastigheder på 1.000 Mbit/s eller derunder.

For at sikre konsistens med denne forudsætning i prisfastsættelsen bør XGS-PON deaktiveres i LRAIC-modellen ved at sætte det relevante input i COVER-arket (selection.xgspon.technology) til værdien "No deployment of XGS-PON".

²⁰ Dette er også udtrykkeligt anerkendt af KFST i udkastet til markedsanalyse fra 2025, hvor KFST på side 7 anfører, at "Produkter med en hastighed på 2500 Mbit/s skiller sig imidlertid ud rent prismæssigt. Disse er premium-produkter, som for nyligt er blevet introduceret på markedet."

²¹ Bilag A, Udkast til produktmarkedsafgrænsning, s.8-9

3.2.5.6 Omkostninger til accessledning for coax

Markedsafgørelsesudkastet eller Prisaftgørelsesudkastet indeholder ingen omtale af, om omkostninger til accessledninger for private coax-net er dækket. Denne ændring indebærer, at TDC ikke får dækket de faktisk afholdte omkostninger til accessledningen for denne del af coax-infrastrukturen.

TDC forstår ikke baggrunden for, hvorfor KFST uden videre har udeladt coax-accessledninger fra de løbende coax-accessledningsudgifter i LRAIC-modellen. KFST har ikke begrundet denne ændring i høringsdokumenterne, og ændringen har ikke været overvejet i nogen af de tidligere versioner af modellen, som er blevet fremlagt for branchen i perioden 2019-2025. TDC er heller ikke blevet hørt om denne ændring, og ændringen er ikke underbygget i Prisaftgørelsesudkastet.

Siden engros coax-bredbåndsprodukter første gang blev prisreguleret i 2011, har coax-accessledningsinfrastruktur indgået i det omkostningsgrundlag, der kan dækkes via løbende afgifter. I perioden 2011-2017 fastsatte den daværende sektormyndighed (Erhvervsstyrelsen) en løbende udgift pr. abonnent for engros coax BSA, der var beregnet til at dække omkostninger til accessledningen. Denne tilgang blev modelleret i begge de coax-LRAIC-modeller, som blev anvendt i den pågældende periode, og blev implementeret i prisfastsættelsen. Medtagelsen af disse aktiviteter blev følgelig anset for berettiget under den tidligere prisregulering af engros coax-produkter.²²

Under drøftelserne med Erhvervsstyrelsen i november 2020 i forbindelse med den oprindelige færdiggørelse af LRAIC-modellen fremlagde TDC oplysninger om behandlingen af coax-accessledninger og redegjorde for, at de tilknyttede omkostninger dækkes af TDC enten direkte eller gennem tilpassede prisaftaler med netejerne. Der er således tale om omkostninger, der bør kunne dækkes via de løbende afgifter.

KFST anfører desuden i Prisaftgørelsesudkastet, at coax-omkostningerne ikke indeholder omkostninger til installation. Det er uklart, hvad grundlaget for denne konstatering er, og om det skyldes, at KFST har forvekslet installationsomkostninger (installation i boligen) med omkostninger til accessledningen. Hvis denne forveksling lægges til grund, ser TDC ikke noget argument for ikke at dække de installationsomkostninger, der historisk har indgået i de årlige omkostninger.

Ændringen udgør således en ændring af parametersætningen i LRAIC-modellen, som efter sit indhold og sin virkning er af materiel karakter. En sådan ændring kræver efter TDC's opfattelse, at den er begrundet i en forudgående markedsanalyse af området, der dokumenterer, at de underliggende markedsforhold har ændret sig på en måde, der tilsiger en ændret omkostningsdækning. KFST har imidlertid ikke foretaget en sådan analyse.

TDC bemærker i den forbindelse, at spørgsmålet om dækning af omkostninger til accessledning for private coax-net tidligere har været genstand for dialog mellem TDC og KFST, og at KFST i forlængelse af denne dialog medtog de pågældende omkostninger i modellen. Der er ikke i den mellemliggende periode indtrådt ændringer i markedsforholdene, som kan begrunde en ændret regulatorisk behandling af disse omkostninger.

TDC opfordrer på den baggrund KFST til at genindsætte omkostninger til accessledning for private coax-net

²² 2018 blev engrosprisreguleringen erstattet af TDC's eget kommercielle engrostitilbud

3.2.5.7 Accessoriske ydelser

Markedsafgørelsesudkastets afsnit 4.5.2.2 fastsætter, at netadgangsprodukter, herunder accessoriske ydelser, der ikke er prisfastsat ved LRAIC, skal prisfastsættes ved historiske omkostningers metode. Dette er en klar skærpelse i forhold til TDC's gældende tilsagn og TDC's tilsagnsforslag, som opererer med en "fair and reasonable"-standard for accessoriske ydelser, hvilket er en mere fleksibel tilgang end historiske omkostningers metode, og dermed en mindre indgribende regulering af TDC's kommercielle handlefrihed. TDC finder, at en fair and reasonable-standard er mere hensigtsmæssig for accessoriske ydelser, idet disse ydelser ofte er af varierende karakter og omfang, og idet en streng omkostningsbaseret regulering af sådanne ydelser kan medføre uforholdsmæssige administrative byrder uden en tilsvarende gevinst for konkurrencen. Også på dette punkt stiller Markedsafgørelsesudkastet TDC ringere end tilsagnet, som KFST i det væsentlige havde accepteret, uden at KFST har anført en begrundelse herfor.

Tilsvarende er der også på dette punkt tale om en skærpelse af reguleringen sammenlignet med de øvrige udbydere, hvor eksempelvis Fibia og Norlys tillades fortsat at prissætte efter "fair and reasonable"-standarden. Heller ikke her er der fremlagt noget analytisk grundlag for, hvorfor en sådan regulatorisk forskelsbehandling skulle være berettiget og proportional. Selvom begrebet "fair and reasonable" ikke indgår blandt de priskontrolmetoder, der kan pålægges i en markedsafgørelse over for SMP-udbydere efter Priskontrolbekendtgørelsen, udelukker dette ikke, at KFST kunne have søgt at videreføre den eksisterende reguleringsmodel gennem et delvist tilsagn, som TDC foreslog under processen, men som KFST afviste. Alternativt burde KFST som minimum have overvejet anvendelsen af priskontrolmetoden "krav om rimelige priser" jf. bekendtgørelsens § 2, nr. 4. Efter TDC's opfattelse giver denne metode mulighed for en administration, der i væsentligt omfang læner sig op ad den praksis, som i dag anvendes ved vurderingen af "fair and reasonable"-prissætning, og som fremstår mindre indgribende end den valgte regulering efter historiske omkostningers metode. KFST har imidlertid ikke redegjort for, hvorfor disse mindre indgribende alternativer ikke skulle være tilstrækkelige, eller hvorfor den foreslåede regulering er nødvendig og proportional.

3.3 Tilsagn

Som anført i afsnit 1 har TDC opdateret og revideret tilsagnsforslaget af 26. januar 2026, herunder med et oplæg til et ændret engrosprinsniveau for fiber og en model til indfasning af det væsentligt lavere prinsniveau over en år-række. Med det opdaterede forslag imødekommer TDC på afgørende punkter KFST, og TDC's opdaterede tilsagnsforslag adresserer den uenighed om engrosprinsniveauet for fiber, der var den eneste tilbageværende uenighed mellem TDC og KFST, og som førte til KFST's afvisning af at markedsteste tilsagnsforslaget af 26. januar 2026. Alle øvrige forhold og vilkår i tilsagnsforslaget er identiske med indholdet i tilsagnsforslaget af 26. januar 2026. For så vidt angår netadgangsforpligtelserne viderefører det opdaterede forslag de elementer, som KFST på alle andre parametre end fiberprisen fandt egnede til at imødekomme de konstaterede konkurrenceproblemer, herunder tilsagn om central, virtuel netadgang til fibernet (Fiber VULA) og til coax-nettet (Coax BSA) på redelige og rimelige vilkår samt de øvrige vilkår, der er nærmere beskrevet i tilsagnsforslaget.

Det er på denne baggrund TDC's opfattelse, at KFST bør iværksætte en markedshøring af det opdaterede tilsagnsforslag med henblik på, at dette kan danne grundlag for en tilsagnsafgørelse. Tilsagnsforslaget er vedlagt dette høringssvar som Appendix 1 (med ændringsmarkeringer i forhold til udkastet fra januar 2026).

TDC anmoder om et møde snarest muligt, hvor vi får lejlighed til at uddybe og redegøre nærmere for de anførte forhold.

Med venlig hilsen

TDC NET og TDC Brands

Appendix 1: TDC's reviderede tilsagnsforslag af 21. august 2026