

TDC A/S
Nørregade 21
0900 København C

23. september 2004
Sag 3/1120-0100-0922
/ TPH
Deres ref.

Afgørelse af Telia's klage over TDC vedr. krav om leje af transmissionskapacitet

Telia har ved brev af 7. juli 2003 klaget til Konkurrencestyrelsen over TDC Mobil for misbrug af dominerende stilling. Telia anfører i sin klage, at TDC Mobil, som betingelse for at udføre direkte udveksling af koblet samtrafik mellem TDC Mobils central på Borups Alle i København og Telia's net – altså direkte overførsel af opkald/trafik mellem Telias net til TDC Mobils net, kræver, at Telia samtidig køber transmissionen mellem de to net af TDC Totalløsninger – altså at Telia køber/lejer de forbindelser, der forbinder de to net, af TDC. TDC kræver således, at transmission ud fra TDC Mobils central i København til en brønd umiddelbart uden for TDC Mobils central skal lejes af TDC Totalløsninger.

Ifølge Telia ligger TDC's pris for transmission væsentligt over, hvad Telia selv vil kunne udføre transmissionen for. Telia anfører, at TDC's krav derfor indebærer en urimelig fordyrelse for Telia og samtidig udelukker andre operatører end TDC Totalløsninger fra at sælge pågældende transmissionskapacitet til tredjeparter. Da TDC Mobil og TDC Totalløsninger er den del af samme koncern udgør denne adfærd i følge Telia et misbrug af dominerende stilling omfattet af forbudet mod misbrug af dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1.

Afgørelse

Konkurrencestyrelsen finder, at de relevante markeder i sagen er markedet for udveksling af koblet samtrafik til TDC Mobils net og markedet for transmissionsforbindelser i Danmark.

Konkurrencestyrelsen finder, at TDC misbruger sin (TDC Mobils) dominerende stilling på markedet for udveksling af koblet samtrafik til TDC Mobils net til at vinde fordele på markedet for transmissionsforbindelser ved at betinge udveksling af koblet samtrafik til TDC Mobils net af samtidig køb af transmissionskapacitet fra TDC Totalløsninger, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 4.

Det bemærkes, at Konkurrencestyrelsens afgørelse i medfør af konkurrencelovens § 19, stk. 1, kan indbringes for Konkurrenceankenævnet, Sekretariatet, Kampmannsgade 1, 1780 København V. I henhold til kon-

KONKURRENCESTYRELSEN

Nyropsgade 30
1780 København V

Tlf. 72 26 80 00
Fax 33 32 61 44
CVR-nr. 64 96 46 15
ks@ks.dk
www.ks.dk

ØKONOMI- OG ERHVERVSMINISTERIET

konkurrencelovens § 20, stk. 2, skal klage indgives senest 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt. Der gøres opmærksom på, at der opkræves et gebyr på 5.000,- kr. ved anke.

Sagens baggrund

Telia har ved brev af 7. juli 2003 til Konkurrencestyrelsen klaget over, at TDC stiller krav om leje af transmission – altså leje af de forbindelser, der forbinder de to net - som betingelse for at acceptere direkte udveksling af koblet samtrafik med Telia – altså når opkald/trafik skal overføres mellem de to net. Telia anfører i sin klage, at et sådant krav om betinget køb er omfattet af forbudet mod misbrug af dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 11.

Konkurrencestyrelsen har ved brev af 5. september 2003 anmodet TDC om at kommentere klagen og oplyse om baggrunden for at opstille kravet om leje af transmission i forbindelse med etableringen af direkte forbindelse med henblik på udveksling af koblet samtrafik mellem TDC Mobil og Telias Mobilnet. TDC har svaret ved brev af 25. september 2003.

TDC anfører i brevet af 25. september 2003, at de to parter nuværende samtrafikkonstellation – altså den måde, hvorpå opkald overføres mellem de to net - er baseret på, at Telia kan bestille transmissionsforbindelser mellem Telias net og TDC Mobil af TDC Mobil. TDC Mobil indkøber disse forbindelser af TDC Totalløsninger, og viderefakturerer en del af omkostningerne til Telia. Telia ønsker at ændre denne struktur ved at oprette direkte forbindelser mellem de to selskabers mobilcentraler med henblik på direkte udveksling af trafik.

TDC har ikke afvist, at Telia selv bekoster og etablerer størstedelen af de nødvendige transmissionsforbindelser med henblik på aflevering af Telias trafik til TDC Mobils centraler. TDC kræver dog, at transmission ud fra TDC Mobils central i København til en brønd umiddelbart uden for TDC Mobils central skal være lejet af TDC Totalløsninger. Denne transmission udgør en begrænset del af de samlede nødvendige transmissionsforbindelser. Dette skyldes ifølge TDC, at TDC Mobils central er samhuset på en af TDC Totalløsningers lokaliteter. Kravet følger derfor af TDC Totalløsningers aftaler om samhusning.

Telia klager over, at kravet indebærer en betydelig fordyrelse for Telia, og i særdeleshed at kravet forhindrer andre operatører i at sælge pågældende transmissionskapacitet til tredjeparter, der ønsker at udveksle koblet samtrafik med TDC Mobil.

Udkast til afgørelse blev sendt i høring hos sagens parter d. 2. marts 2004. Høringen gav anledning til en række bemærkninger, som har ført til ændringer i udkastet til afgørelse. Fornyet høring blev foretaget den 30. juli 2004. Høringen gav ikke anledning til ændringer i Konkurrencestyrelsens vurdering af sagen.

Forholdet til teleloven

Telesektoren er underlagt en omfattende sektorspecifik lovgivning. TDC's vilkår for adgang til udveksling af trafik med TDC Mobil, herunder vilkår for adgang til samhusning eller direkte transmission til brug for udveksling af trafik med TDC Mobil er således særskilt reguleret i teleloven¹.

TDC anfører i sit høringssvar af 25. marts 2004 indledningsvis, at Konkurrencestyrelsen ikke har hjemmel til at træffe afgørelse i nærværende sag. Konkurrencestyrelsen er ikke enig i heri. Derfor skal det indledningsvis afklares, hvordan nærværende sag forholder sig i forhold til den sektorspecifikke telelovgivning.

Konkurrencestyrelsen har fra IT- og Telestyrelsen indhentet udtalelse om afgrænsningen til telelovgivningen og IT- og Telestyrelsens kompetence i nærværende sag. IT- og Telestyrelsens udtalelse er vedlagt.

IT- og Telestyrelsen anfører, at spørgsmål vedrørende TDC's forpligtelser som mobiloperatør med stærk markedsposition som udgangspunkt vil være omfattet af IT- og Telestyrelsens kompetence. Denne kompetence omfatter både spørgsmål om i hvilke situationer og på hvilke måder TDC som mobiloperatør skal give adgang til sit net, herunder om TDC måtte arrangere sig på en sådan måde, at selskabet de facto begrænser de forpligtelser, som TDC som udbyder med stærk markedsposition på forskellige markeder er underlagt i medfør af telelovgivningen.

IT- og Telestyrelsen forstår sagen, således at den vedrører et aftalekoncept, der indebærer, at parterne i større eller mindre grad er fælles om at afholde omkostningerne til transmission mellem Telia og TDC Mobils net. Derfor vedrører sagen ikke en afklaring af TDC's forpligtelser som mobiloperatør med stærk markedsposition til at give adgang til sit net i henhold til telelovens § 49. Sager vedrørende netadgang i medfør af § 49 implicerer, at det er den anmodende part, der selv afholder omkostningerne for den fulde strækning fra eget net og frem til aftalepartens net (point of interconnection).

Tilbage står således alene en strid om TDC's interne "leveringskrav" til den sidste ende af transmissionen fra en brønd uden for bygningen, hvor TDC Mobil har lejet samhusningsfaciliteter hos TDC og ind til TDC Mobils samhusningslokation.

Det følger ikke af telelovgivningen, at TDC Mobil alene skal indgå aftale med TDC Totalløsninger om at anlægge denne sidste del af transmissionen. Eventuel aftale herom med anden leverandør af transmissionskapacitet vil i givet fald dog kræve, at der indgås aftale med TDC totalløsning.

¹ Lbkg pr. 661 af 10. juli 2003 om lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet samt bkg. nr. 930 af 19. november 2002 om samtrafik på m.v.

ger om inddragelsen i de nødvendige bygningsmæssige foranstaltninger (boring af hul og etablering af kabelbakker mv.).

Det forhold, at TDC i den aktuelle sag ikke ønsker at give eget datterselskab/forretningsområde (TDC Mobil) adgang til at indgå aftale om at lade andre end TDC etablere den pågældende transmissionskapacitet i en situation, hvor omkostningerne hertil er fælles mellem TDC Mobil og Telia, er derimod ikke et forhold, der kan behandles i henhold til telelovgivningen. Derfor vil en afgørelse omkring dette ikke være omfattet af den sektorspecifikke telelovgivning.

På denne baggrund finder Konkurrencestyrelsen, at styrelsen har hjemmel til at træffe afgørelse i nærværende sag.

Konkurrencestyrelsens vurdering

Telia udbyder bl.a. mobiltjenester til slutbrugere på markedet for mobilkommunikation. Telia har i den forbindelse behov for at kunne udveksle trafik med andre mobiloperatører, heriblandt TDC Mobil, således at Telias slutbrugere kan foretage kald til slutbrugere hos andre mobiloperatører. Telia ønsker at udføre såkaldt direkte udveksling af koblet samtrafik med TDC.

For at kunne udveksle trafik mellem net, skal de to net være fysik forbundet med hinanden. Forbindelsen mellem de to net er et såkaldt fast kredsløb med en given transmissionskapacitet, som kan leveres af begge af de to indehavere af net eller af en tredjepart. Både TDC og Telia er udbydere af transmissionskapacitet på markedet.

De relevante markeder

Telia ønsker altså at udføre direkte udveksling af koblet samtrafik med andre operatører – herunder TDC Mobil.

Telias behov for at udveksle trafik med et andet mobilselskab, herunder TDC Mobil, forstærkes af det andet selskabs markedsandel. Jo større markedsandel et mobilselskab har, desto mere attraktivt er det at udveksle trafik med selskabet. Uden udveksling af trafik mellem mobilnet vil værdien af mobiltelefoni forringes, og det selskab med størst markedsandel vil alt andet lige være det eneste, der overlever på markedet. Kunderne vil nemlig have størst nytte af at tilslutte sig det net, hvori der er tilsluttet flest andre kunder. Bl.a. af denne årsag er mobilselskaberne forpligtet til at tilbyde udveksling med andre mobilnet².

Derfor udgøres markedet for udveksling af koblet samtrafik af en række selvstændige markeder, nemlig et marked for hvert net. I nærværende sag er det relevante marked for udveksling af koblet samtrafik markedet for udveksling af koblet samtrafik med TDC Mobils net.

² Jf. Bekendtgørelse af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet. Lovbekendtgørelse nr. 661 af 10. juli 2003

Udveksling af trafik med ét net kan ikke erstattes med udveksling af trafik med et andet net. Når en kunde hos Telia vil ringe til en kunde hos eksempelvis TDC Mobil, skal Telia således udveksle trafik med TDC Mobil. Denne tjeneste kan ikke erstattes med eksempelvis at udveksle trafik med SONOFON.

Konkurrencestyrelsen vurderer, at TDC Mobil i sagens natur besidder en dominerende stilling på markedet for udveksling af koblet samtrafik med TDC Mobils net.

Telia er endvidere aktive på markedet for transmissionsforbinder. Der er en række udbydere på dette marked, herunder TDC Totalløsninger. Det er ikke nødvendigt at afgrænse dette marked nærmere og dermed bestemme markedsandele og eventuel dominerende position på markedet for transmissionskapacitet. Det skyldes, at TDC efter styrelsens vurdering søger at opnå fordele på dette marked for transmissionsforbindelser ved at misbrug af sin dominerende position på et andet marked – altså markedet for udveksling af koblet samtrafik med TDC Mobils net. TDC behøver derfor ikke have en dominerende stilling på markedet for transmissionskapacitet for at kunne udføre dette misbrug.

Misbrug

Telia er nødt til at udveksle trafik med TDC Mobil, men TDC Mobil betinger denne udveksling af trafik med et samtidig køb af transmissionskapacitet hos TDC Totalløsninger.

De to produkter eller tjenester, udveksling af koblet samtrafik med TDC Mobils net og transmission ud fra TDC Mobils central til en brønd umiddelbart uden for TDC Mobils central, må ud fra efterspørgselssiden betragtes som separate produkter. Det er således både naturligt og sædvanligt at handle produkterne hver for sig, og produkterne kan tilmed siges at tilhøre hver sit marked. Ligeledes er der på udbudssiden ingen klare objektive økonomiske grunde til, at produkterne kun bør sælges samlet. Dels vurderes det, at der ikke er tekniske vanskeligheder at levere det ene produkt uden at levere det andet, og at der dermed ikke er klare omkostningsbesparelser at hente ved kun at levere produkterne samlet. Desuden vurderes det, at der ikke er andre økonomiske gevinster ved at sælge produkterne samlet.

TDC Mobils krav om, at transmissionskapacitet ud fra TDC Mobils central til en brønd umiddelbart uden for TDC Mobils central skal købes af TDC Totalløsninger, indebærer derfor efter styrelsens vurdering ulovlig ”tying” eller koblingssalg.

Da TDC Totalløsninger og TDC Mobil er en del af samme koncern, vurderer styrelsen således, at TDC misbruger sin (TDC Mobils) dominerende position på markedet for udveksling af koblet samtrafik til TDC Mobils net, til at vinde konkurrencefordele (for TDC Totalløsninger) på

markedet for transmissionsforbindelser. Derved svækkes konkurrencen på markedet for transmissionsforbindelser, da andre operatører forhindres i at sælge transmissionskapacitet ud fra TDC Mobils central til andre operatører, der ønsker direkte udveksling af trafik med TDC Mobil. Dertil kommer, at konkurrencen på slutbrugermarkedet for mobilkommunikation svækkes, da kravet indebærer en fordyrelse for Telia.

TDC anfører i sit høringssvar, at kravet ikke kan udgøre et misbrug af dominerende stilling, da kravet dels har en objektiv og saglig begrundelse og dels at kravet ikke har en mærkbar påvirkning på konkurrencen.

TDC anfører, at kravet således er indført som en generel passus i samhusningsaftalerne for at undgå, at TDC's samhusningsforpligtelse misbruges af andre operatører til, på TDC's bekostning, at skaffe sig enkel og billig adgang til placering af udstyr til andre formål end til brug for samtrafik med TDC.

Styrelsen finder, at det er et rimeligt krav, at virksomheder mindst skal udveksle trafik med TDC Totallosninger, hvis de vil have samhusning i TDC Totallosningers bygninger. Men styrelsen finder ikke, at der er en objektiv og saglig begrundelse for, at transmissionen ud fra TDC Mobils central i København til en brønd umiddelbart uden for TDC Mobils central skal lejes af TDC Totallosninger.

For at undgå, at TDC's samhusningsforpligtelse misbruges af andre operatører til, på TDC's bekostning, at skaffe sig enkel og billig adgang til placering af udstyr til andre formål end til brug for samtrafik med TDC, kunne i stedet indføres et krav om, at virksomheder mindst skal udveksle trafik med TDC Totallosninger, hvis de vil have samhusning i TDC Totallosningers bygninger.

Hvad angår mærkbarheden af kravet anfører TDC, at TDC's pris for transmission fra brønden ind til samhusningslokaliteten udgør en begrænset del af den samlede transmissionsforbindelse, og at kravet derfor ikke har en mærkbar påvirkning af konkurrencen på markedet.

Konkurrencestyrelsen skal hertil bemærke, at det ikke er et krav at påvise, at kravet har en mærkbar påvirkning af konkurrencen for, at det kan udgøre et misbrug. Såfremt det kan påvises, at TDC har dominans på markedet, og at TDC's adfærd udgør et misbrug omfattet af konkurrenceovens forbudsbestemmelser, er der ikke behov for at påvise mærkbarhed af konkurrencen på markedet, da misbrug er objektivt.

I nærværende sag vurderer Konkurrencestyrelsen derfor, at TDC har klar dominans på markedet for udveksling af koblet samtrafik til TDC Mobils net, og at kravet udgør misbrug i form af "tying" eller koblingssalg til skade for konkurrencesituation på markedet for transmissionsforbindelser. På denne baggrund finder styrelsen, at kravet udgør et misbrug af

dominerende stilling omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 11, stk. 1.

Med venlig hilsen

[Redacted signature block]