

# **Analyse af bredbåndspriser 2004**

**25. MAJ 2005**

# Indholdsfortegnelse

<b>1. INDLEDNING</b> .....	<b>3</b>
1.1. HØRING OVER BENCHMARKEN .....	3
1.2. BENCHMARKENS KONKLUSION.....	3
1.3. ANDRE PRISSAMMENLIGNINGER .....	4
<b>2. ÅRSAGER TIL DET DANSKE BREDBÅNDSPRISNIVEAU</b> .....	<b>4</b>
2.1 GEOGRAFISK OG DEMOGRAFISK DÆKNING .....	5
2.2 BINDINGSPERIODER.....	5
2.3 FORSKELLE I KØBEKRAFT .....	6
2.4 KVALITETSFORSKELLE .....	6
2.5 ØKONOMISKE FORHOLD .....	7
2.6 FORSKELLE I OMKOSTNINGSNIVEAU.....	11
<b>3. INITIATIVER</b> .....	<b>12</b>
<b>4. BILAG 1</b> .....	<b>15</b>
<b>5. BILAG 2</b> .....	<b>18</b>
<b>6. BILAG 3</b> .....	<b>20</b>

## 1. Indledning

Af den IT- og telepolitiske redegørelse (2004) fremgår, at Danmark har et relativt højt prisniveau på ADSL, når priserne sammenlignes med udlandet.

For at skabe størst muligt klarhed over årsagerne til det eventuelle højere prisniveau har Videnskabsministeriet anmodet IT- og Telestyrelsen om at udarbejde en rapport om bredbåndspriser, der skal indeholde følgende:

- En benchmark på bredbåndspriser i Danmark sammenlignet med udvalgte EU-lande
- På baggrund af en analyse afdække årsager til det eventuelle højere prisniveau i Danmark på bredbåndsforbindelser
- På baggrund af ovenstående fremkomme med overvejelser om mulige indsatsområder og eventuelle forslag til konkrete initiativer med henblik på at kunne nedbringe prisniveauet på bredbånd i Danmark

Andersen Advisory Group (AAG) har for IT- og Telestyrelsen udarbejdet analysens første del, der omhandler en benchmark af priserne i Danmark sammenlignet med udvalgte EU-lande.

Benchmarken er baseret på forbrugerpriser og leveringsbetingelser for produkter, der er sammenlignelige med de i Danmark udbudte båndbredder 512 kbit/s, 2 Mbit/s og 4 Mbit/s. 11 EU-lande og Norge og Island er udvalgt til at indgå i undersøgelsen, hvilket repræsenterer lande, Danmark ofte sammenlignes med. Når Norge og Island er medtaget, selv om de ikke er EU-lande, skyldes det dels, at Danmark ofte sammenlignes med disse lande, dels at disse lande har en høj penetration af bredbåndsforbindelser. I den gennemførte undersøgelse er der således indsamlet data fra 57 ledende udbydere i de udvalgte lande. I hvert land er der indsamlet produktpriser og leveringsbetingelser fra de 3-5 mest betydende udbydere af bredbånd. I det omfang bredbånd via kabel er udbudt i det pågældende land, er minimum to udbyderes produkter medtaget i analysen.

### 1.1. Høring over benchmarken

For at have det bedst mulige beslutningsgrundlag valgte IT- og Telestyrelsen at inddrage branchen, da benchmarken blev udarbejdet. Den 9. november 2004 sendte IT- og Telestyrelsen derfor et udkast til rapport med ovennævnte benchmark i høring. IT- og Telestyrelsen modtog 11 høringssvar. Høringssvarene koncentrerer sig i det væsentligste om metodiske og faktuelle forhold i det fremlagte udkast til rapport. For en nærmere gennemgang heraf, henvises der til ”Høringsnotat vedr. svar på høring over udkast til rapport om bredbåndspriser”.

På baggrund af høringen udarbejdede AAG sin endelige rapport ”Europæiske bredbåndspriser: Benchmark 2004” til IT- og Telestyrelsen.

Efter at der i marts 2005 blev stillet spørgsmålstegn ved AAG’s habilitet, valgte Videnskabsministeriet at udsende benchmarken i fornyet høring for at udelukke tvivl om rapportens lødighed. Høringen løb frem til 15. april 2005, og Videnskabsministeriet konkluderede på baggrund af høringen, at prisbenchmarken godt kan udgøre det faktuelle grundlag for IT- og Telestyrelsens efterfølgende analyse af bredbåndspriser (nærværende dokument). Den fornyede høring gav således ikke anledning til ændringer i AAG’s benchmark.

### 1.2. Benchmarkens konklusion

Af benchmarken fremgår, at Danmark på basis af de tre sammenlignede bredbånds-kapaciteter (512 kbit/s, 2 Mbit/s og 4 Mbit/s) ligger blandt de dyreste lande i hvert enkelt tilfælde, jf. bilag 1.

### 1.3. Andre prissammenligninger

Det er vanskeligt at sammenligne priser på bredbånd produkter på tværs af lande. Ofte er produkterne i de forskellige lande ikke identiske – båndbredden kan være forskellig, der kan være tilknyttet forskellige til-lægsydelser, prisen kan være enten forbrugsafhængig eller flat-rate osv. Det betyder, at der i metodevalget skal forsøges taget højde for disse forskelle. Da der ikke eksisterer én endegyldig sammenligningsmetode, vil der altid kunne argumenteres for, at visse forhold i metodegrundlaget skulle have været anderledes. IT- og Telestyrelsen har i sit samarbejde med AAG om metodevalget været opmærksom på disse problemstillinger og har derfor – som nævnt ovenfor – valgt at sende benchmarken i høring i branchen for at få branchens overvejelser og bemærkninger til den valgte metode. Denne høringsproces har ført til flere ændringer i benchmarken og den benyttede metode, hvilket fremgår af det ovenfor nævnte høringsnotat.

Det skal dog understreges, at på trods af de mange forskellige måder at designe sådanne prisundersøgelser på, så er flertallet af den seneste tids bredbåndsprissammenligninger, som IT- og Telestyrelsen har kendskab til, nået frem til den konklusion, at Danmark prismæssigt ligger i den dyre ende.

Nedenfor gennemgås tre aktuelle eksempler, der alle understøtter benchmarkens konklusion.

I publikationen ”Nøgletal om informationssamfundet Danmark 2004” foretages en sammenligning af priser på ADSL pr. januar 2004, jf. bilag 2. Undersøgelsen er baseret på oplysninger pr. januar 2004 fra Broadband Market Tariffwatch. Undersøgelsen omfatter alene incumbents (de pågældende landes tidligere monopol-selskaber) og tager ikke højde for forskelle i købekraft. Undersøgelsen viser, at prisen på ADSL i Danmark med 359 kr. pr. måned for 512 kbit/s er blandt de dyreste (i alt 19 lande, herunder Canada og USA).

”Informationssamfundet Danmark 2004” omfatter en sammenligning af ADSL-priser pr. juni 2004, jf. bilag 2. Undersøgelsen omfatter 12 europæiske lande. Undersøgelsen viser, at Danmark sammenlignet med andre lande har relativt høje priser. Dette gælder både ADSL-forbindelser med lave hastigheder (512 kbit/s) og de hurtigere forbindelser (2 Mbit/s). Holland, Belgien og Sverige er blandt de billigste, mens Spanien, Danmark og Norge er blandt de dyreste.

OECD har udarbejdet en benchmark<sup>1</sup> af bredbåndspriser i medlemslandene. De sammenlignede priser er efterhånden af ældre dato, idet de var gældende i oktober 2003, men der er tale om de nyeste tilgængelige OECD-tal på bredbåndsområdet. OECD-rapporten konkluderer, at Danmark havde en høj bredbåndspenetrations, men at de basale DSL-produkter enten var med meget lav kapacitet eller var meget dyre set i forhold til serviceniveauet. Dette gjaldt især for forbrugsafregnede DSL-produkter, som skulle bruges til andet og mere end simpel erstatning for en dial-up-forbindelse.

Bemærk dog, at Danmark for blot nogle år siden havde relativt lave ADSL-priser i forhold til udlandet (dette fremgik af ITST's udredning om hurtige adgangsveje til internettet - status medio 2002). Dette understreger, at der er tale om et meget dynamisk marked, og at enhver undersøgelse kun kan tegne et øjebliksbillede.

På baggrund af ovenstående gennemgang af tilsvarende rapporter m.v., kan det således konstateres – på trods af forskellige metodevalg – at Danmark prismæssigt i øjeblikket ligger placeret som et af de dyreste lande på bredbåndsforbindelser. Det bemærkes dog, at der siden tidspunktet for indhentning af oplysninger til benchmarken er sket prisfald på bredbåndsforbindelser i Danmark.

## 2. Årsager til det danske bredbåndsprisniveau

IT- og Telestyrelsen har via benchmarken og høringsfasen identificeret følgende forhold, der kan have betydning for det højere prisniveau i Danmark på bredbåndforbindelser:

---

<sup>1</sup> Benchmarking broadband prices in the OECD, DSTI/ICCP/TISP(2003)8/FINAL

- Geografisk og demografisk dækning
- Bindingsperioder
- Forskelle i købekraft
- Kvalitetsforskelle
- Økonomiske forhold
- Forskelle i omkostningsniveau

## 2.1 Geografisk og demografisk dækning

Danmark er kendetegnet ved, at en meget stor del af de væsentlige bredbåndsudbydere – og ikke kun TDC, der er ”incumbent” – udbyder deres produkter i hele landet og til samme pris. Det betyder, at ikke kun den demografiske, men også den geografiske dækning, er høj. Der bliver således i Danmark gjort relativt lille forskel mellem kunder på landet og i byområder, hvad angår tilgængelighed. I en lang række af de andre lande har mange af de alternative udbydere (altså de udbydere, der konkurrerer med landets incumbent) valgt udelukkende at udbyde deres tjenester i de større byer. F.eks. tilbyder en af undersøgelsens svenske udbydere udelukkende sine produkter til kunder i Stockholm og omegn, mens en belgisk udbyder begrænser sit udbud til Bruxelles og Leuven.

Dækningsgraden kan have stor indflydelse på prisen. Det er generelt billigere at udbyde bredbåndsprodukter i områder med høj befolkningskoncentration (byer) end i landområder eller svært fremkommelige områder. Det skyldes dels, at det ofte vil være billigere at udbygge infrastrukturen i byerne (f.eks. pga. kortere afstande) og dels, at der er flere potentielle kunder pr. central til at dække omkostningerne til bredbåndsudstyr.

Flere høringsvar påpeger, at den danske model, hvor flertallet af de væsentlige udbydere har valgt at være landsdækkende og tager samme pris uanset kundens leveringsadresse betyder, at den dyre udrulning af bredbånd til yderområderne bliver finansieret af højere priser til de billige bykunder. Høringsvarene anfører, at Danmark adskiller sig fra de sammenlignede lande på dette punkt, og at den ”solidariske” danske model medfører, at de danske udbyderes priser er højere, end hvis de valgte udelukkende at koncentrere sig om de lukrative byområder.

En følsomhedsvurdering af dækningsgradens indflydelse på prisniveauet indikerer imidlertid, at dækningsgraden ikke umiddelbart ses at kunne forklare Danmarks placering. Hvis man beregner landekurve for produkter i 512 kbit/s-gruppen alene for de udbydere, der har dækning på 95 % eller derover, viser det sig, at Danmark placerer sig allerdyrest<sup>2</sup>. Foretages samme beregning idet der tages højde for Total Cost of Ownership (TCO)<sup>3</sup> akkurat som i benchmarkens figur 20 (side 83), er Danmark andendyrest af de fem lande, hvor der findes udbydere med høj dækningsgrad. Denne følsomhedsvurdering signalerer således, at selvom man udelukkende sammenligner udbydere med høj dækningsgrad, placerer Danmark sig fortsat i den dyreste ende.

Der er ikke i den danske lovgivning krav om at tilbyde ens priser i hele landet.

## 2.2 Bindingsperioder

En række høringsvar peger på, at længden af bindingsperioder er langt kortere i Danmark end i flertallet af de øvrige lande i sammenligningen. Således fremhæver TDC og Cybercity, at længden af bindingsperioden har stor betydning på prissætningen af bredbåndsprodukter. Det anføres, at lande med længere bin-

<sup>2</sup> Der er i alt syv udbydere i fem lande, der opfylder kravet om min. 95 % dækning. De syv udbydere er Belgacom (Belgien), Cybercity (Danmark), TDC (Danmark), Finnet (Finland), P&T Luxembourg (Luxembourg), Luxembourg Online (Luxembourg) og TeliaSonera (Sverige).

<sup>3</sup> TCO betyder, at foruden listepriiserne for bredbåndsprodukterne er medregnet oprettelse, gør-det-selv-installation, hardware samt udgifter til bærerlinje eller telefonabonnement, såfremt dette er krævet.

dingsperioder end i Danmark har mulighed for at prissætte deres bredbåndsprodukter tilsvarende lavere, fordi de er sikret en indtægt på hver enkelt kunde over en længere periode.

Argumentet bag bindingsperioder er, at internetudbydere kan have brug for at tiltrække nye kunder ved ikke umiddelbart at lade kunderne afholde f.eks. større etableringsomkostninger ved oprettelse af et abonnement. Ved at binde kunderne en periode kan selskaberne tjene udgifterne til etableringsomkostninger hjem.

Omvendt er det ud fra et isoleret forbrugersynspunkt en ulempe at være bundet til en bestemt internetudbyder. Forbrugerne kan ikke skifte til bedre og billigere tilbud, mens de er bundet. Og internetudbydere har ikke samme incitament til at holde på kunderne ved at tilbyde nye, innovative tjenester og god kundeservice.

Det er i Danmark politisk besluttet, at 6 måneders binding er en rimelig balance mellem hensynet til forbrugerne på den ene side og telebranchen på den anden.

Rapporten ”Europæiske bredbåndspriser: Benchmark 2004” konkluderer desuden, at der ikke generelt kan konstateres en sammenhæng mellem bindingsperiode og pris.

### **2.3 Forskelle i købekraft**

Hvis man vil foretage en realøkonomisk sammenligning af bredbåndspriserne i forskellige lande er det ikke tilstrækkeligt at omregne slutbrugerpriserne i hvert enkelt land til en fælles valuta. En sådan omregning tager ikke højde for, at der er generelle forskelle i prisniveauerne landene imellem. Disse forskelle i købekraft kan der korrigeres for ved at gøre brug af såkaldte købekraftspariteter. Købekraftspariteterne beregnes bl.a. af OECD og udtrykker generelle forskelle i forbrugerpriserne landene imellem. Korrektion vha. købekraftspariteter vil dermed eliminere forskelle i f.eks. momsatsen landene imellem.

Korrigeres bredbåndspriserne for forskelle i købekraft finder man, at priserne i Danmark ligger meget tæt på de gennemsnitlige købekraftsregulerede priser i de øvrige lande, der indgår i sammenligningen. En del af forklaringen på, at bredbånd er dyrere i Danmark end i de fleste øvrige lande er således, at prisniveauet helt generelt er højere i Danmark.

Det generelle danske prisniveau er selvsagt en eksternt givet faktor.

### **2.4 Kvalitetsforskelle**

Et enkelt høringssvar påpeger, at undersøgelsen ikke i tilstrækkelig grad tager højde for udbuddenes kvalitetsparametre. Der er i undersøgelsen indsamlet data om tilbud om Service Level Agreements og om garanteret eller best effort båndbredde. I høringssvaret argumenteres der for, at undersøgelsen således ikke tager højde for, at abonnementsprisen kan inkludere andre kvalitetsparametre som spam og virusfilter, emailadresser, support m.m.

Der kan givet være store forskelle på, hvilke tillægsydelser, der er inkluderet i de enkelte bredbåndsudbud – både mellem de sammenlignede lande og mellem de enkelte udbydere. På et konkurrencepræget marked er det således sandsynligt, at brugeren vil have valget mellem billige løsninger med et begrænset serviceniveau og dyrere løsninger med forskellige kombinationer af tillægsydelser. Det skal dog bemærkes, at der både blandt de danske og de udenlandske bredbåndsprodukter i analysen er indeholdt tillægsydelser af varierende omfang.

Da det som tidligere nævnt er vanskeligt at sammenligne bredbåndsprodukter på tværs af lande, har AAG i samarbejde med IT- og Telestyrelsen valgt i benchmarken primært at fokusere på nogle få og simple produktkarakteristika for at gøre produkterne så sammenlignelige som mulige. Det har til gengæld betydet, at

en række kvalitetsparametre (hjemmeside, webmail m.v.) ikke er blevet inddraget i benchmarken. Undersøgelsen kan derfor ikke udelukke, at højere danske priser kan være et udtryk for, at der i Danmark evt. er tale om bredbåndsprodukter med flere tillægssydler end i de øvrige lande.

## **2.5 Økonomiske forhold**

### **Prisen på rå kobber**

Prisen for rå kobber fastsættes i dag på grundlag af LRAIC-metoden. Det indebærer, at prisen fastsættes udfra, hvad rå kobber koster i et nyt abonnentnet og ikke i et eksisterende abonnentnet som TDC's.

Hovedprincippet i LRAIC-metoden er at simulere, hvad det vil koste at tilvejebringe teleydelser i et nybygget og fuldt effektivt net. Det betyder, at prisen for det rå kobber bliver dyrere efter LRAIC-metoden end efter historiske omkostningers metode, fordi udgangspunktet er genanskaffelsværdierne ved etablering af et abonnentnet og ikke de nedskrevne historiske værdier af det eksisterende net.

TDC's konkurrenter har i anden sammenhæng slået til lyd for, at rå kobberpriserne bør fastsættes efter historiske omkostningers metode, idet dette som nævnt ovenfor giver lavere rå kobberpriser, da TDC's accessnet regnskabsmæssigt er afskrevet.

En tilbagevenden til fastsættelse af prisen for rå kobber efter historiske omkostninger, kan have væsentlige konsekvenser for konkurrencen på infrastrukturområdet.

Det skyldes, at én af hensigterne med indførelsen af LRAIC-metoden var, at nye infrastrukturinvesteringer sker ud fra fremadrettede teknologivalg, frem for på baggrund af prisen på videreførelsen af gårsdagens teknologi. LRAIC-metoden er således med til at understøtte målsætningen om fremme af konkurrencen på lang sigt (infrastrukturbaseret konkurrence).

TDC har i den forbindelse bemærket, at den i dag gældende prisregulering af rå kobber (LRAIC) i sig selv er udtryk for en meget lav barriere for adgang til udnyttelse af det eksisterende accessnet. Prisreguleringen giver ikke fuld dækning af TDC's samlede omkostninger ved tilvejebringelse af dette engrosprodukt. Hvis TDC med dette udgangspunkt pålægges endnu lavere priser for rå kobber, vil det ifølge selskabet virke forstyrrende på udviklingen af et sundt konkurrencepræget marked. Incitamentene til opbygning af nye kabel- eller radiobaserede accessinfrastrukturer vil blive reduceret - også i tilfælde, hvor denne udvikling ville være den samfundsmæssigt ønskede udvikling.

At der ikke er grundlag for at kræve de danske priser for rå kobber yderligere nedsat følger efter selskabets opfattelse også af det faktum, at disse priser allerede i international sammenligning er lave. Dertil kommer, at der ifølge TDC hverken i dansk lovgivning eller gældende EU-bestemmelser synes at være et grundlag for at fravige den gældende LRAIC-baserede prissætning.

IT- og Telestyrelsen skal bemærke, at det i medfør af teleloven er fastsat, at LRAIC-modellen – herunder de indlagte forudsætninger – som minimum skal revurderes af IT- og Telestyrelsen hvert 3. år. Næste revision skal ske i løbet af 2005.

IT- og Telestyrelsen har parallelt med den planlagte LRAIC-revision iværksat en undersøgelse af fordele og ulemper ved at skifte fra LRAIC-prisfastsættelsesmetoden til historiske omkostningers metode. Konklusionen af undersøgelsen forventes at foreligge medio september 2005.

### **50/50 princippet**

En af forudsætningerne i LRAIC-modellen er, at to tjenester, som er fælles om at anvende samme rå kobber, skal bidrage til dækning af omkostningerne til den rå kobber med hver deres halvdel - 50/50-princippet. De to tjenester er telefoni og ADSL.

Det betyder, at telefondelen - dvs. TDC's forsyningspligtforretning - hhv. ADSL-udbyderen hver afholder 50 pct. af omkostningerne til den rå kobber i de tilfælde, hvor en rå kobber samtidig anvendes til ADSL.

Hvis ADSL-anvendelsen ophører, vender man tilbage til den oprindelige situation, hvor telefondelen - TDC's forsyningspligtforretning - igen betaler 100 pct. af omkostningerne til den rå kobber. Tilsvarende forhøjes ADSL-anvendelsens andel til 100 pct., hvis kunden opsiger sit telefonabonnement.

En række af TDC's konkurrenter har i flere sammenhænge anfægtet dette fordelingsprincip og finder, at prisen for at benytte en rå kobber til ADSL ikke længere skal være afhængig af, om den rå kobber også benyttes til telefoni. Det pågældende princip anvendes også i en række andre lande, fx Sverige, Norge og Finland.

Eventuelle gennemgribende ændringer i LRAIC-forudsætningerne kan have væsentlige konsekvenser for konkurrencen på infrastrukturområdet. Ændringer i de indlagte forudsætninger mv. bør således ikke foretages uden grundige analyser af eventuelle konsekvenser for konkurrencen på infrastrukturområdet. IT- og Telestyrelsen har derfor parallelt med den planlagte LRAIC-revision iværksat en analyse af fordele og ulemper ved at ændre 50/50-fordelingsprincippet. En konklusion på analysen forventes at foreligge medio september og vil kunne indgå i arbejdet med revision af LRAIC-modellen.

### **Dobbeltdækning**

Det er i flere sammenhænge anført, at TDC i forbindelse med samtrafikproduktet delt rå kobber (og BSA) får dækket sine omkostninger til det rå kobber mere end én gang.

For leje af delt rå kobber betaler en udbyder en leje på DKK 402,-(indtil årsskiftet 2005/2006) årligt. Imidlertid sker der ikke en tilsvarende direkte reduktion i prisen på det almindelige telefonabonnement, selv om en del af omkostningerne nu dækkes gennem indtægten på udleje af delt rå kobber (og BSA).

Det er blevet anført, at hvis en slutbruger i forvejen har et traditionelt PSTN-abonnement, får TDC overdækning for det rå kobber svarende til 50 % af prisen for lejen af rå kobber, såfremt der ikke sker en kompenserende reduktion af PSTN-priserne.

Vedrørende dækningen af omkostninger i de tilfælde, hvor flere ydelser anvender en og samme nettilslutning, har TDC flere gange anført, at det for TDC er afgørende, at selskabet på både kort og langt sigt kan få dækket sine omkostninger ved drift, vedligehold og udbygning af det samlede accessnet. En ændring af gældende principper for prissætning i særlige tilfælde kan således ikke meningsfuldt vurderes uden samtidig inddragelse af og vurdering af ovennævnte bindinger.

Det er IT- og Telestyrelsens opfattelse, at ”dobbeltdækning” kan imødegås på flere måder.

I en række lande, hvor PSTN bidrager til ledningsomkostningerne med 100 %, bidrager bredbåndsanvendelsen (ADSL) ikke til grundomkostningerne til abonnentnettet (det rå kobber). Herved sikres det, at infrastrukturejeren (i Danmark TDC) ikke modtager betaling for det rå kobber mere end én gang.

I flere andre lande – f.eks. Sverige, Norge og Finland – benyttes et omkostningsfordelingsprincip, hvor PSTN- og ADSL-tjenesterne ligesom i Danmark på 50/50-basis bidrager til at dække grundomkostningerne til det rå kobber.

Ved at fordele omkostningerne, som det er sket i Danmark (dvs. 50/50), opnås der en hensyntagen til, at ingen af delene af en rå kobber forbindelse (hhv. smal- og bredbåndsdelen) rent faktisk tilvejebringes gratis, og at prisen for delt rå kobber ikke holdes kunstigt nede til skade for konkurrerende bredbånds- eller infrastrukturteknologier.

Ved den nuværende prisfastsættelse (50/50) er det væsentligt at sikre, at metoden ikke fremmer, at TDC får overdækket sine omkostninger.

Dette kan ske ved enten kollektiv eller individuel reduktion i PSTN-abonnenternes regning.

Ved kollektiv reduktion bliver de omkostninger, som TDC får dækket ved udleje af bredbåndsdelen af det rå kobber, fratrukket den samlede omkostningspulje for telefonianvendelsen, dvs. forsyningspligtregnskabet, og fordeles til samtlige telefonislutbrugere. Denne reduktion kan ikke af IT- og Telestyrelsen udmøntes materielt gennem sænkning af maksimalprisen for PSTN-abonnemeter, fordi de gældende regler om fastsættelse af maksimalpriser på forsyningspligtområdet har fastfrosset denne til 2003 niveau. En forpligtelse til at sætte abonnementsprisen lavere vil derfor kræve, at der tilvejebringes hjemmel hertil.

Ved individuel reduktion ville de omkostninger, TDC får dækket ved udleje af bredbåndsdelen af det rå kobber, blive fratrukket direkte i den enkelte slutbrugers telefonregning. Denne reduktion vil kræve, at der tilvejebringes særskilt hjemmel til at pålægge denne type reduktion i telelovgivningens forsyningspligtbestemmelser.

IT- og Telestyrelsen har tidligere adresseret emnet om dobbeltdækning i forbindelse med Telekonkurrencereguleringen.

TDC oplyste bl.a. i den forbindelse, at omkostninger, som vedrører PSTN-området, var opgjort under forudsætning af, at en del af TDC's omkostninger til accessnettet dækkes af indtægter fra delt anvendelse og BSA, og at der således ikke forekom overdækning af omkostningerne til accessnettet.

De oplysninger, som dengang blev fremlagt af TDC, betød, at antagelsen om dobbeltdækning og dermed et foreslået initiativ om individuel reduktion bortfaldt.

TDC's afsætning (såvel internt som eksternt) af delt anvendelse og BSA er imidlertid vokset markant i de senere år, hvorfor disse produkters dækning af omkostningsbasen må antages at være vokset tilsvarende markant. Der kan således være grund til at se nærmere på konsekvenserne af de anvendte omkostningsfordelingsprincipper set i sammenhæng med udviklingen i overskudsgraderne på de berørte forretningsområder.

IT- og Telestyrelsen skønner, at fordele og ulemperne ved de beskrevne alternativer bør gøres til genstand for grundige analyser, forinden der eventuelt ændres i gældende principper. Desuden vil IT- og Telestyrelsen nærmere undersøge TDC's indtægter og omkostninger i forbindelse med accessnettet.

På baggrund heraf har IT- og Telestyrelsen iværksat en nærmere analyse, hvor spørgsmålet om dobbeltdækning adresseres. Analysen forventes at foreligge ultimo september 2005.

### **TDC's bærerlinjeprodukt**

TDC leverer to typer ADSL-produkter til sine konkurrenter, nemlig

- 1) et produkt, hvor konkurrenten køber en ADSL-forbindelse (BSA), medens TDC eller en anden udbyder fortsætter leveringen af et PSTN-abonnement til slutbrugeren på samme linie, eller

- 2) en enkeltstående ADSL-forbindelse (BSA) uden noget samtidigt telefonabonnement på samme linie (ADSL uden PSTN).

Sidstnævnte produkt, ADSL uden PSTN, modsvarer det slutbrugerprodukt, som TDC kalder "ADSL med bærerlinie".

Prissætningen for de to produkter følger samme principper, hvorfor prisen på ADSL uden PSTN svarer til produktet ADSL inklusive PSTN, dvs. at der ikke er en besparelse, når PSTN-abonnementet opsiges.

I stedet for at købe ovennævnte engrosprodukt, ADSL uden PSTN, kan TDC's konkurrenter købe engrosproduktet ren rå kobber og selv påsætte det nødvendige udstyr med henblik på at kunne levere ADSL via abonnentnettet uden samtidig at skulle levere PSTN til slutbrugeren.

Når TDC's konkurrenter ønsker at have mulighed for at aftage ADSL uden PSTN i stedet for at anvende ren rå kobber, som grundlag for at levere ADSL uden PSTN til slutbrugeren, skyldes det, at det er kostbart selv at opsætte og samhuse udstyr for små abonnentmængder på en given lokalcentral.

Det er i flere sammenhænge påpeget, at det er en økonomisk barriere, at TDC ikke ønsker at prissætte engrosproduktet ADSL uden PSTN til en pris, der afspejler TDC's formodede lavere omkostninger ved ikke mere at skulle levere selve PSTN-*abonnement-tjenesten*, når TDC's konkurrenter alene ønsker adgang til at køre ADSL over abonnentledningen.

Der er således tale om en formodet økonomisk barriere både for landsdækkende udbydere med få kunder, der ønsker at starte med et udbud baseret på BSA og for større udbydere, der er infrastrukturbaserede i de store byer, men som evt. ønsker at starte med et udbud baseret på BSA i de mindre byer.

TDC påpeger, at det er selskabets principielle synspunkt, at selskabets samlede omkostninger til at anlægge og drive abonnentnettet bør dækkes ind af brugerne af nettet.

Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at der er behov for hurtigt at få undersøgt forholdet. IT- og Telestyrelsen vil derfor i forbindelse med markedsanalysen af bredbåndsmarkedet (marked 12) tage stilling til eventuel pålæggelse af nye forpligtelser, herunder evt. krav til prissætningen af TDC's levering af ADSL uden PSTN på engrosvilkår. Udkast til afgørelse for marked 12 forventes at foreligge ultimo juni 2005.

Problemstillingen genfindes i øvrigt på slutbrugermarkedet. TDC's kunder, der ønsker at få ADSL, bliver i dag mødt med et krav om enten at skulle have et telefonabonnement eller en såkaldt bærerlinie. Prisen for bærerlinien er i dag den samme som prisen for et telefonabonnement. Det betyder, at slutbrugeren kan føle, at der ikke er noget vundet ved at opsiges telefonabonnementet hos TDC, når prisen for den bærerlinie, som vedkommende så skal aftage i stedet, er den samme. Dette medfører videre, at en kunde direkte eller indirekte de facto kan blive tvunget til fortsat at betale prisen for et PSTN-abonnement, når kunden ønsker at benytte andre telefoniformer til sine samtaler, f.eks. gennem IP-telefoni eller mobiltelefoni.

Forholdet reguleres ikke pt. af telelovgivningen, men en løsning på det mulige problem på engrosmarkedet (marked 12) forventes at have tilstrækkelige afledte effekter til slutbrugermarkedet, således at problematikken også afhjælpes her. Skulle dette ikke være tilfældet, vil Konkurrencestyrelsen undersøge nærmere, om der måtte være problemer i forhold til konkurrencelovgivningen.

### **Forskel mellem danske og svenske engrospriser**

Det har på det seneste været fremme i medierne, at højere danske priser på bredbåndsforbindelser i forhold til de svenske priser skyldes højere danske engrospriser – specielt har der været nævnt priser på de såkaldte accessoriske ydelser (samhusning mv.). IT- og Telestyrelsen har derfor valgt at sammenligne en række engrospriser i de to lande.

En sammenligning af engrosmarkedet for bredbånd i Danmark og Sverige har vist, at de danske engrospriser er lavere end de svenske. Sammenligningen af produkter og priser mellem de to markeder vanskeliggøres imidlertid af forskellige forhold. Dels fordi produktet Bit Stream Access ikke udbydes på begge markeder, og dels fordi produkter, der findes på begge markeder, kun vanskeligt kan sammenlignes på grund af forskellig udformning af produkterne og forskellige prisstrukturer for produkterne. Rabatter på det svenske marked og forskellig brug af gebyrer mv. for tillægsydelser er bl.a. med til at sløre sammenligningen af engrospriser mellem de to markeder. Se bilag 3 for yderligere oplysninger.

Derudover skal det bemærkes, at Konkurrenceverket i Sverige har bedømt marginalen mellem priserne på slutkunde- og grossistmarkedet til ikke at være dækkende for omkostningerne i detailledet. Konkurrenceverket idømte derfor i december 2004 TeliaSonera en bøde på 144 mio. SEK for misbrug af dominerende stilling. En klemt marginal eller krydssubsidiering kan altså være en forklaring på, at svenske slutbrugerpriser er lavere end de danske, mens de svenske engrospriser samtidigt er højere.

Samlet set kan de relativt høje danske slutbrugerpriser på bredbåndsprodukter således ikke umiddelbart henføres til, at de danske engrospriser er højere end i Sverige.

### **2.6 Forskelle i omkostningsniveau**

Forskelle i danske og udenlandske teleselskabers omkostninger til drift og infrastruktur mv. vil givetvis påvirke slutbrugerpriserne på bredbånd. I Telekonkurrencereguleringen fra 2003 blev der foretaget en finansiel analyse af televirksomhedernes økonomiske forhold, og her vurderedes det, at den danske telebranche (uden TDC) havde højere driftsomkostninger end den tilsvarende branche i andre lande. Oplysninger om udbydernes økonomiske forhold indgår imidlertid ikke i denne undersøgelse, hvorfor en uddybende analyse af forskelle i omkostningsniveauet ikke er foretaget.

### 3. Initiativer

På baggrund af gennemgangen i afsnit 2 kan IT- og Telestyrelsen pege på nedenstående initiativer til adressering af problemet med de relativt høje priser på bredbånd i Danmark.

#### **Prisen på rå kobber**

Prisen for rå kobber fastsættes i dag på grundlag af LRAIC-metoden. Det indebærer, at prisen fastsættes udfra, hvad rå kobber koster i et nyt abonnentnet og ikke i et eksisterende abonnentnet som TDC's.

TDC's konkurrenter har i anden sammenhæng slået til lyd for, at rå kobberpriserne bør fastsættes efter historiske omkostningers metode, idet dette som nævnt ovenfor giver lavere rå kobberpriser, da TDC's accessnet regnskabsmæssigt er afskrevet.

IT- og Telestyrelsen skal bemærke, at det i medfør af teleloven er fastsat, at LRAIC-modellen – herunder de indlagte forudsætninger – som minimum skal revurderes af IT- og Telestyrelsen hvert 3. år. Næste revision skal ske i løbet af 2005.

IT- og Telestyrelsen har parallelt med den planlagte LRAIC-revision iværksat en undersøgelse af fordele og ulemper ved at skifte fra LRAIC-prisfastsættelsesmetoden til historiske omkostningers metode. Konklusionen af undersøgelsen forventes at foreligge medio september 2005.

#### **50/50 princippet**

En af forudsætningerne i LRAIC-modellen er, at to tjenester, som er fælles om at anvende samme rå kobber, skal bidrage til dækning af omkostningerne til den rå kobber med hver deres halvdel - 50/50-princippet. De to tjenester er telefoni og ADSL.

En række af TDC's konkurrenter har i flere sammenhænge anfægtet dette fordelingsprincip og finder, at prisen for at benytte en rå kobber til ADSL ikke længere skal være afhængig af, om den rå kobber også benyttes til telefoni. Det pågældende princip anvendes også i en række andre lande, fx Sverige, Norge og Finland.

Eventuelle gennemgribende ændringer i LRAIC-forudsætningerne kan have væsentlige konsekvenser for konkurrencen på infrastrukturområdet. Ændringer i de indlagte forudsætninger mv. bør således ikke foretages uden grundige analyser af eventuelle konsekvenser for konkurrencen på infrastrukturområdet. IT- og Telestyrelsen har derfor parallelt med den planlagte LRAIC-revision iværksat en analyse af fordele og ulemper ved at ændre 50/50-fordelingsprincippet. En konklusion på analysen forventes at foreligge medio september 2005 og vil kunne indgå i arbejdet med revision af LRAIC-modellen.

#### **Dobbeltdækning**

Det er fra flere sider anført, at TDC i forbindelse med samtrafikproduktet delt rå kobber (og BSA) får dækket sine omkostninger til det rå kobber mere end én gang. Således anføres det, at hvis en slutbruger i forvejen har et traditionelt PSTN-abonnement, får TDC overdækning for det rå kobber svarende til 50 % af prisen for lejen af rå kobber, såfremt der ikke sker en kompenserende reduktion af PSTN-priserne.

IT- og Telestyrelsen vil på den baggrund nærmere undersøge TDC's indtægter og omkostninger i forbindelse med accessnettet.

Det er IT- og Telestyrelsens opfattelse, at eventuel dobbeltdækning kan imødegås på flere måder. Ved den nuværende prisfastsættelse (50/50) er det væsentligt at sikre, at metoden ikke fremmer, at TDC får overdækket sine omkostninger. Dette kan ske ved enten kollektiv eller individuel reduktion i PSTN-abonnenternes regning.

IT- og Telestyrelsen skønner, at fordele og ulemperne ved de beskrevne alternativer bør gøres til genstand for grundige analyser, forinden der eventuelt ændres i gældende principper. På baggrund heraf har IT- og Telestyrelsen iværksat en nærmere analyse, hvor spørgsmålet om dobbeltdækning adresseres. Analysen forventes at foreligge ultimo september 2005.

### **TDC's bærerlinjeprodukt**

TDC leverer to typer ADSL-produkter til sine konkurrenter, nemlig

1. et produkt, hvor konkurrenten køber en ADSL-forbindelse (BSA), medens TDC eller en anden udbyder fortsætter leveringen af et PSTN-abonnement til slutbrugeren på samme linie, eller
2. en enkeltstående ADSL-forbindelse (BSA) uden noget samtidigt telefonabonnement på samme linie (ADSL uden PSTN).

Sidstnævnte produkt, ADSL uden PSTN, modsvarer det slutbrugerprodukt, som TDC kalder "ADSL med bærerlinie".

Prissætningen for de to produkter følger samme principper, hvorfor prisen på ADSL uden PSTN svarer til produktet ADSL inklusive PSTN, dvs. at der ikke er en besparelse, når PSTN-abonnementet opsiges.

Der er tale om en formodet økonomisk barriere både for landsdækkende udbydere med få kunder, der ønsker at starte med et udbud baseret på BSA og for større udbydere, der er infrastrukturbaserede i de store byer, men som evt. ønsker at starte med et udbud baseret på BSA i de mindre byer.

Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at der er behov for hurtigt at få undersøgt forholdet. IT- og Telestyrelsen vil derfor i forbindelse med markedsanalysen af bredbåndsmarkedet (marked 12) tage stilling til eventuel pålæggelse af nye forpligtelser, herunder evt. krav til prissætningen af TDC's levering af ADSL uden PSTN på engrosvilkår. Udkast til afgørelse for marked 12 forventes at foreligge ultimo juni 2005. En løsning på det mulige problem på engrosmarkedet (marked 12) forventes at have tilstrækkelige afledte effekter til slutbrugermarkedet, således at problematikken også afhjælpes her. Skulle dette ikke være tilfældet, vil Konkurrencestyrelsen undersøge nærmere, om der måtte være problemer i forhold til konkurrence Lovgivningen.

### **Samhusning (ledsaget eller uledsaget adgang):**

Det er i flere sammenhænge anført, at den ledsageordning, som udbyderne tilbydes i forbindelse med en aftale om samhusning, er ufleksibel og dyr. I forbindelse med IT- og Telestyrelsens udarbejdelse af "Telekonkurrenceredegørelse 2003" oplystes det, som eksempel på uhensigtsmæssige procedurer, at udbyderes teknikere ikke kan forlade samhusningen i det bestilte tidsinterval for at hente eksempelvis udstyr. I så fald, skal der bestilles en ny ledsaget adgang.

Det er i dag muligt for udbyderen at undgå ledsaget adgang, såfremt der af udbyderen og for dennes regning, etableres særskilte rum i samhusningen. Denne samhusningsform er dog væsentlig dyrere end samhusningsløsningen med ledsaget adgang.

På ovenstående baggrund har der fra flere udbydere været ytre ønske om adgang til samhusningslokaliteter uden ledsaget adgang. I forlængelse af en mægling mellem TDC og Tele2 er forholdene omkring adgang til TDC's centraler i flere nyligt indgåede samhusningsaftaler blevet ændret. Der er således aftalt en ordning med særskilt certificeret adgang for visse centraler. Udover ændringerne har TDC iværksat en afdækning af, hvorvidt ordningen kan udbredes til yderligere samhusningslokaliteter.

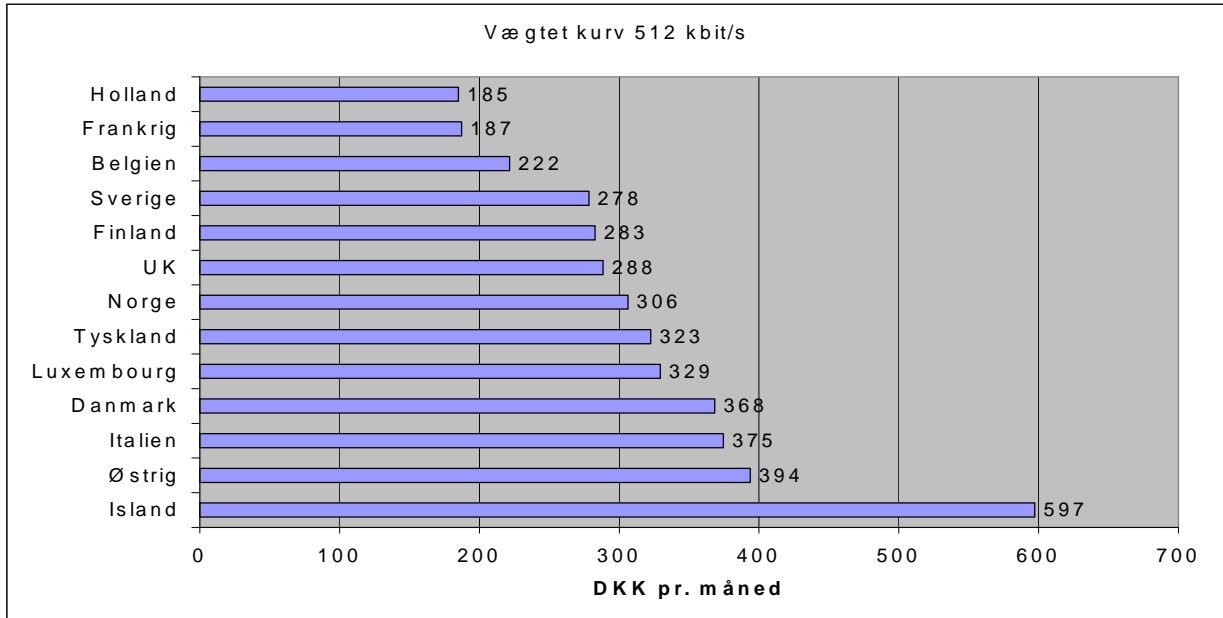
### **Andre initiativer**

IT- og Telestyrelsen vil fortsat sikre prisgennemsigtighed i markedet ved løbende at opdatere styrelsens teleprisguide, der bl.a. omfatter bredbåndsprodukter. Der eksisterer danske udbydere, der tilbyder billigere bredbåndsprodukter end de, der indgår i benchmarken, men disse udbydere er ikke medtaget, fordi deres markedsandele er relativt lave. Øget prisgennemsigtighed vil kunne tilskynde slutbrugerne til at skifte til de billigere udbydere, og vurderes derfor at være et vigtigt element i styrkelsen af konkurrencen.

## 4. Bilag 1

### Landekurve inklusive moms

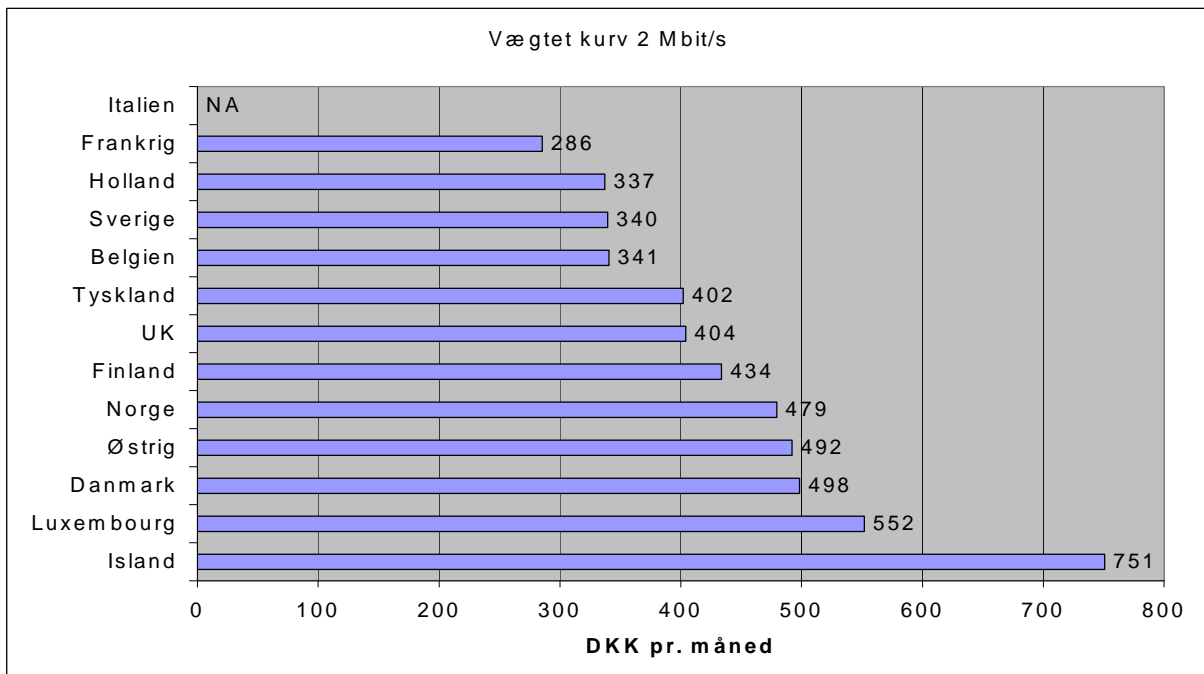
#### Landekurve 512 kbit/s (inkl. moms)



Kilde: IDC, 2004

Sammenligningen placerer Danmark blandt de dyreste lande, kun overgået af Italien, Østrig og Island.

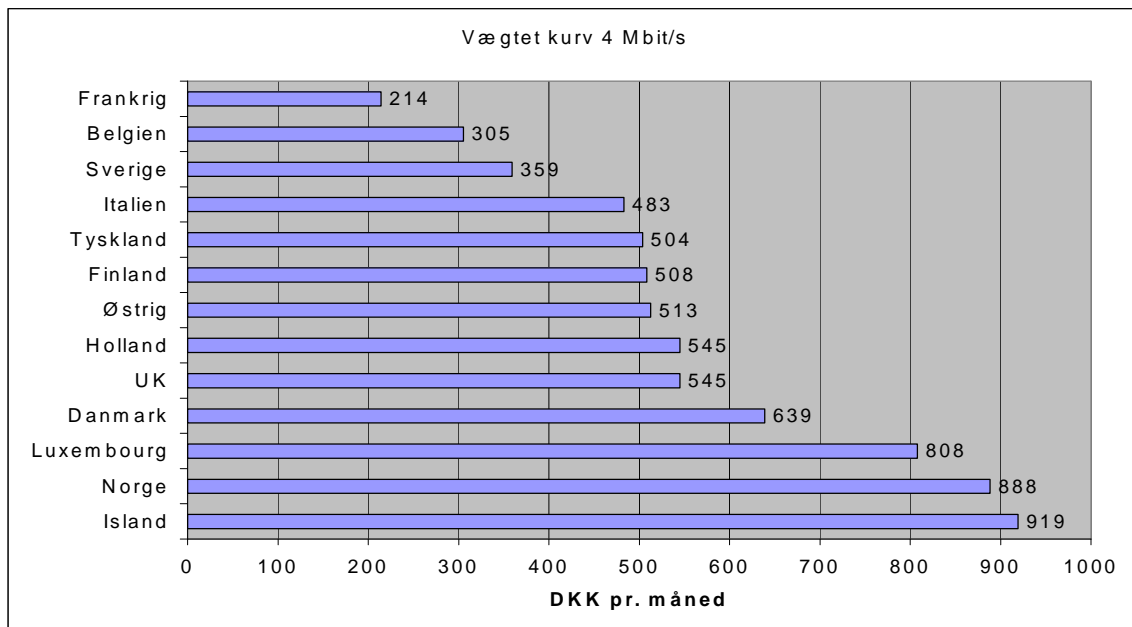
#### Landekurve 2 Mbit/s (inkl. moms)



Kilde: IDC, 2004

Sammenligningen placerer Danmark blandt de dyreste lande, kun overgået af Luxembourg og Island.

### Landekurve 4 Mbit/s (inkl. moms)

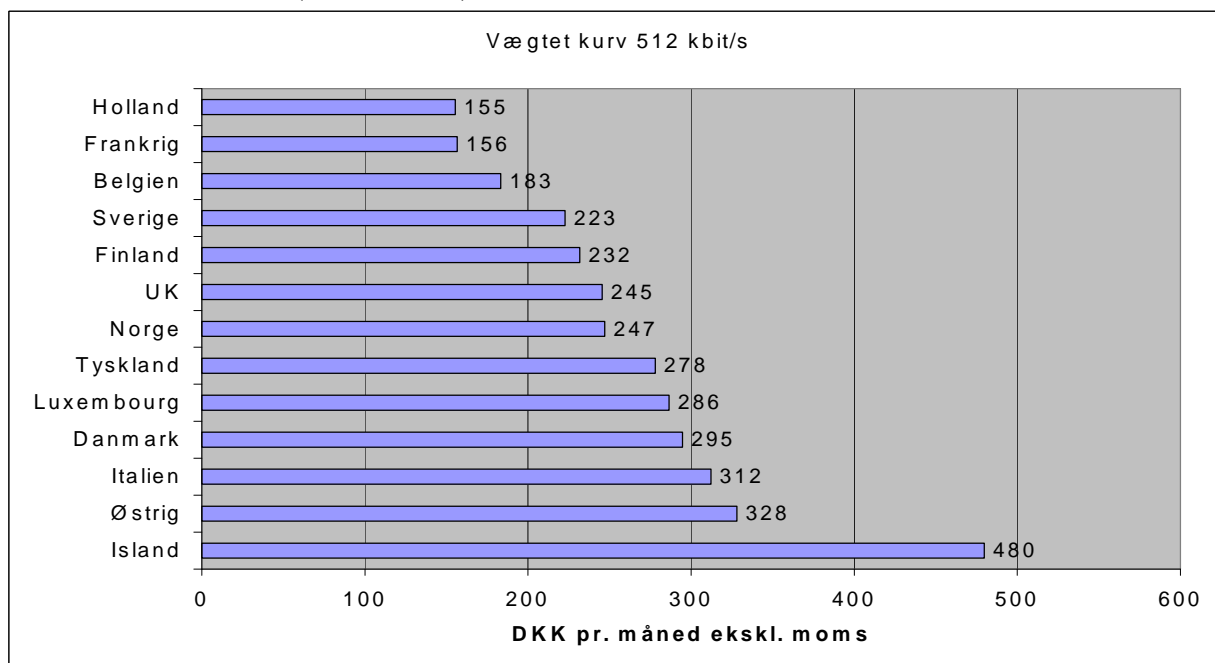


Kilde: IDC, 2004

Sammenligningen placerer Danmark blandt de dyreste lande, kun overgået af Luxembourg, Norge og Island.

### Landekurve eksklusive moms

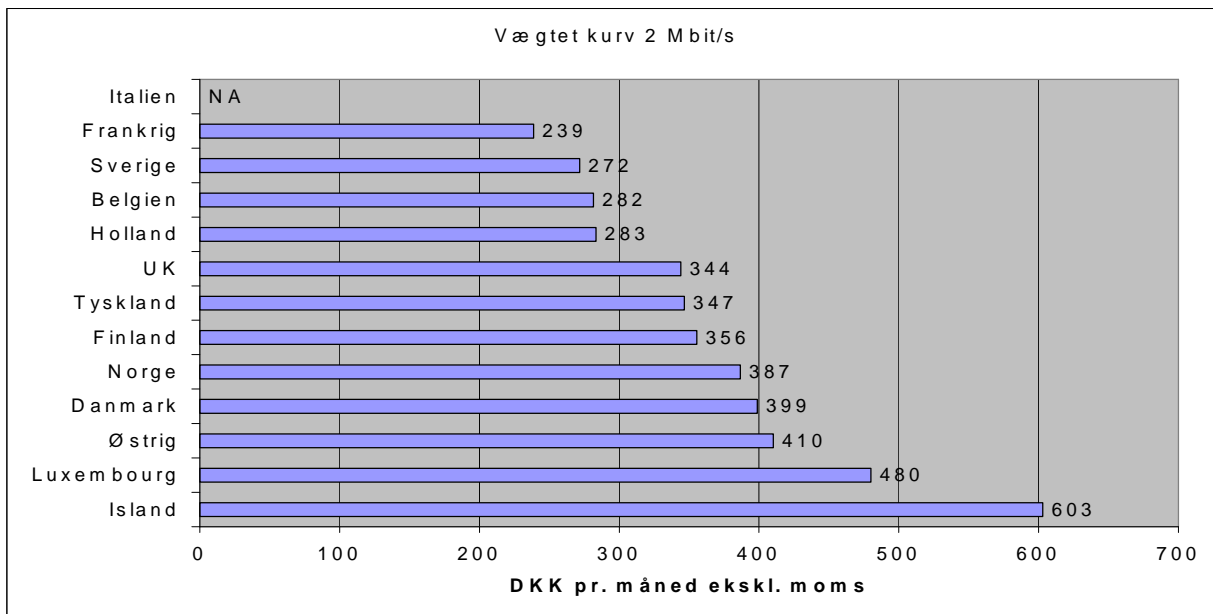
#### Landekurve 512 kbit/s (ekskl. moms)



Kilde: IDC, 2004

Ligesom landekurven inkl. moms, er Danmark eksklusive moms placeret som fjerdedyreste land i undersøgelsen, kun overgået af Italien, Østrig og Island.

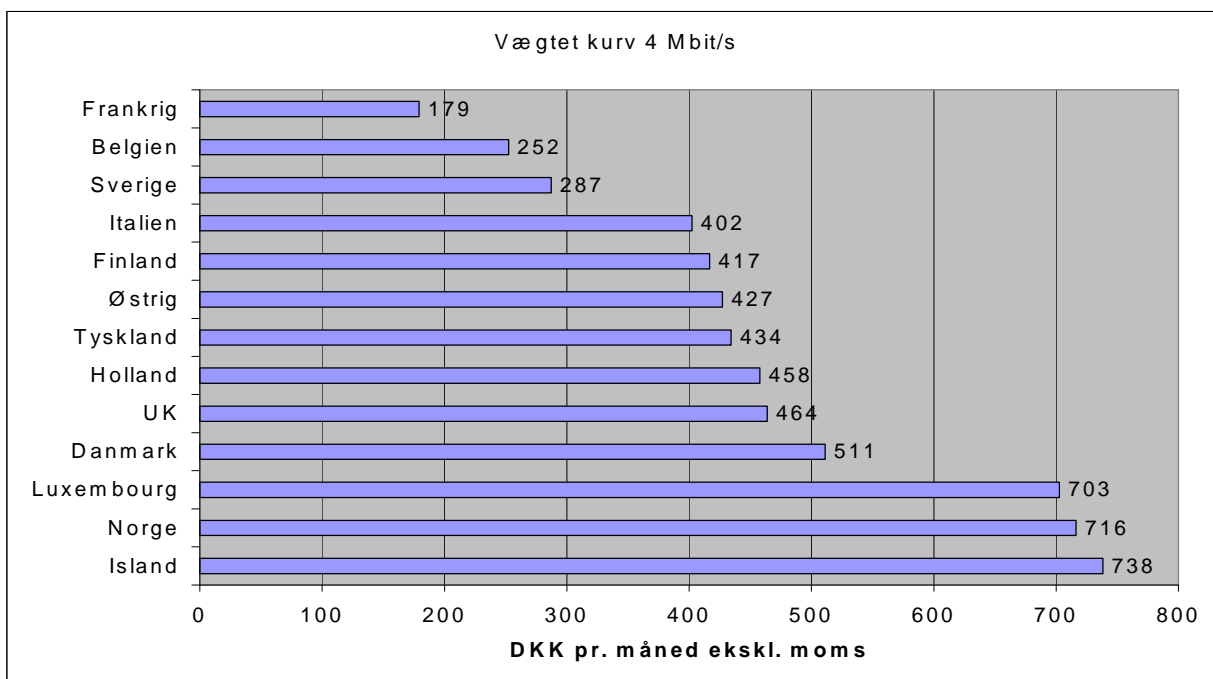
### Landekurve 2 Mbit/s (ekskl. moms)



Kilde: IDC, 2004

Sammenlignet med landekurven inkl. moms, er Danmark eksklusive moms fortsat placeret som fjerdedyreste land i undersøgelsen, kun overgået af Luxembourg, Østrig og Island.

### Landekurve 4 Mbit/s (ekskl. moms)



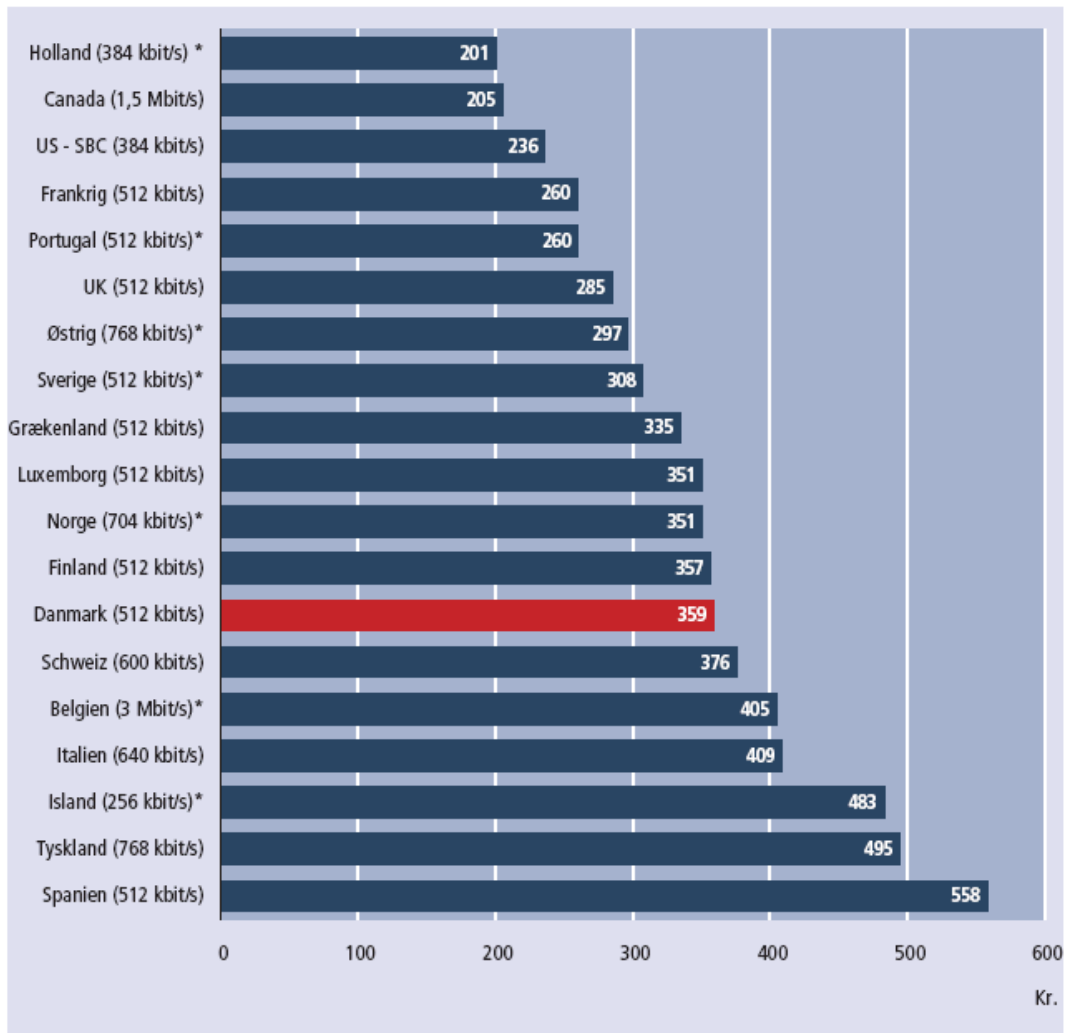
Kilde: IDC, 2004

Sammenlignet med landekurven inkl. moms, fastholder Danmark placeringen som fjerdedyreste land i undersøgelsen, kun overgået af Norge, Luxembourg og Island.

## 5. Bilag 2

### Nøgletal om informationssamfundet Danmark 2004. Sammenligning af priser på ADSL, januar 2004.

Figur 1.8 Sammenligning af priser på ADSL, januar 2004

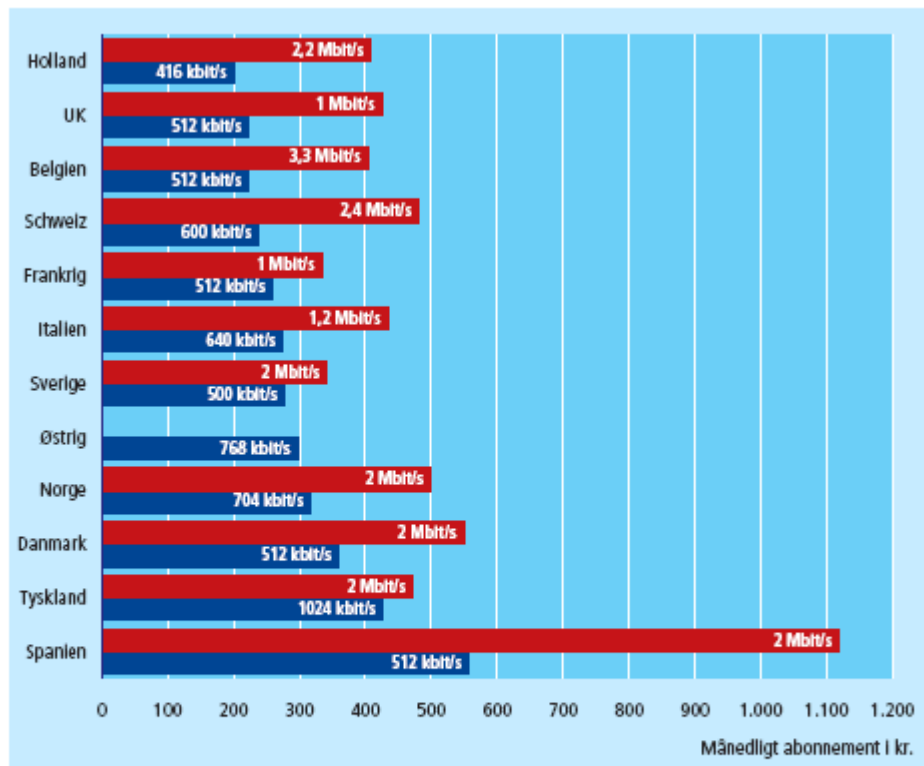


Anm. Repræsenteret ved den billigste af de største udbydere i hvert land. Priserne er ikke reguleret for forskelle i købekraft. Sammenligning af priser for ADSL er vanskeliggjort af, at de udbudte hastigheder ikke er ens landene imellem. Endvidere bliver der, i de lande der i figuren er markeret med stjerne, opkrævet en variable trafikafgift, når abonnenten overskrider et månedligt trafikforbrug.

Kilde: Broadband Market Tariffwatch, [www.baskerville.telecoms.com](http://www.baskerville.telecoms.com), januar 2004.

## Informationssamfundet Danmark 2004. ADSL-priser. Juni 2004.

Figur 2.14 ADSL-priser. Juni 2004



Anm. Priser inklusive moms. Undersøgelsen omfatter alene den tidligere monopoludbyder i hvert land. Undersøgelsen tager ikke højde for dels forskelle i upstream-hastigheder, dels forskelle i landenes købekraft. I Østrig og UK (512 kbit/s) opkræves en variabel trafikafgift, når abonnenten overskrider et fastsat trafikforbrug pr. måned. I Belgien reduceres hastigheden til 64 kbit/s i den resterende del af en måned, såfremt abonnenten overskrider et fastsat trafikforbrug på 400 MB (512 kbit/s) og 15 GB (3,3 Mbit/s).

Kilde: Broadband Markets, Western European Tariffwatch, juni 2004 samt [www.telenor.no](http://www.telenor.no) og [www.tdc.dk](http://www.tdc.dk).

## 6. Bilag 3

### Sammenligning af engrosmarkedet for bredbånd i Danmark og Sverige

#### Bit Stream Access (BSA)

I Danmark tilbyder TDC bredbånd baseret på Bit Stream Access (BSA) til alternative udbydere, mens produktet ikke blev udbudt af TeliaSonera i Sverige i september 2004.

PTS i Sverige har ultimo 2004 pålagt TeliaSonera til at imødekomme en hver rimelig anmodning om BSA fra andre operatører.

For produktet BSA er det derfor ikke muligt at foretage en sammenligning mellem Danmark og Sverige pr. september 2004, hvor prissammenligningen for bredbåndspriser på slutbrugerniveau blev foretaget.

#### Delt rå kobber inkl. samhusning i telehotel på lokalstation

Både TDC og TeliaSonera tilbyder delt rå kobber og samhusning på lokalcentralen til andre udbydere i forbindelse med deres etablering af ADSL-forbindelser (hurtige internet-forbindelser).

I tabellen nedenfor er sammenlignet de to selskabers engrospris i 2. halvår 2004. Sammenligningen af delt rå kobber og samhusning på lokalcentral er alene baseret på selskabernes engrospriser og således, at der er set bort fra den alternative operatørs omkostninger til ADSL-udstyr og transport fra lokalcentralen til internettet. Nederst i tabellen er vist en beregnet stk. pris pr. forbindelse (kobberpar) og den samlede udgift de første 3 år. Sammenligningen er i danske kr. (1 SEK = 0,81 DKK) og viser, at de danske priser er mindst 20 % under de svenske priser.

Det skal dog bemærkes, at sammenligninger mellem de danske og de svenske engrospriser for delt rå kobber og samhusning er vanskelig, dels fordi en sammenlignelig teknisk løsning ikke umiddelbart kan opstilles, dels fordi at strukturerne i det danske og svenske sæt af priser er vidt forskellige. Eksempelvis tilbyder Skanova rabat på flere samtidige bestillinger.

De to selskaber opkræver betaling eller gebyrer for leverede tillægsydelser i forbindelse med andre udbydere leje af kapacitet mv. Sammenligningen sløres også af forskelle mellem de to selskabers specificerede tillægsydelser, herunder hvorledes ydelserne påvirker den endelige pris for en lejet forbindelse. Eksempelvis bliver prisen for en forbindelse hos TDC højere, når et nyt KAP-stik skal etableres hos kunden, som vist øverst i tabellen.

Table 1. Sammenligning af engrospriser for bredbånd, 2. halvår 2004<sup>1</sup>

Delt rå kobber inkl. samhusning	TDC Branchesalg		Skanova	
	Engangsafgift	Årlig afgift	Engangsafgift	Årlig afgift
DKK. excl. moms				
ADSL på delt rå kobber uden opsætning af KAP	272	385	891	486
ADSL på delt rå kobber med opsætning af KAP	786	385	891	486
<b>Udgifter til 100 ADSL-forbindelser</b>				
Udgifter til 100 kobberpar uden KAP	27.200	38.500	89.100	48.600
<b>Udgifter til samhusning</b>				
Stationskabel: KK til splitter	6.461		13.041	
Stationskabel: splitter til LC	37.581		13.041	
Stativplads mv. i telehotel	11.289	2.114	2.786	16.330
Installation i telehotel af udstyr			2.349	
Energiydelse	9.966	5.710		8.650
<b>I alt, 100 forbindelser</b>	<b>92.497</b>	<b>46.324</b>	<b>120.317</b>	<b>73.580</b>
Pr. forbindelse inkl. samhusning	925	463	1.203	736

<b>Delt rå kobber inkl. samhusning</b>	<b>TDC Branchesalg</b>	<b>Skanova</b>
<b>Samlet udgift de første 3 år</b>		
ADSL på delt rå kobber uden opsætning af KAP	1.427	2.349
ADSL på delt rå kobber med opsætning af KAP	1.941	2.349
<b>I alt, 100 forbindelser</b>	<b>231.469</b>	<b>341.057</b>
Pr. forbindelse inkl. samhusning	2.315	3.411

1) Skanova priser pr. 16.03.2004 og TDC priser pr. juni og juli 2004