

Song Networks' klager vedr. erhvervstelemarkederne

Journal nr.3/1120-0100-0557/MHA/SEK

Rådsmødet den 28. april 2004

Resumé

1. Song Networks A/S (Song), der udbyder fastnettelefoni til erhvervsvirksomheder, klagede ved brev den 8. marts 2002 til Konkurrencestyrelsen over, at TDC og SONOFON udøver ulovlig krydssubsidiering i forbindelse med terminering af kald i TDC's og SONOFONs mobilnet¹.

2. Song har efterfølgende på et møde med Konkurrencestyrelsen den 27. januar 2003 og i breve af 28. januar, 26. marts, 27. maj, 13. august samt 28. august 2003 præciseret sin klage til at indeholde 4 klagepunkter, nemlig

- urimeligt høje priser på terminering i mobilnet
- krydssubsidiering/margin squeeze mellem engros- og detailsalg
- ulovlige bonusskalaer i TDC Mobils gensalgsaftaler mobil.
- mistanke om samordnet praksis ved fastsættelse af mobiltermineringsafgifter.

3. De relevante markeder i sagen er erhvervsslutbrugermarkedet i Danmark for telefoniløsninger, der inkluderer fastnet, engrosmarkedet for terminering af trafik i TDC's mobilnet, engrosmarkedet for terminering af trafik i SONOFONs mobilnet samt engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester.

4. Konkurrencestyrelsen konkluderer, at TDC indtager en dominerende stilling på 3 markeder, nemlig erhvervsslutbrugermarkedet for telefoniløsninger, der inkluderer fastnet, engrosmarkedet for terminering af trafik i TDC's mobilnet samt engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester.

5. Hvad angår klagen om urimeligt høje priser bemærkes, at markedet for terminering i mobilnet er blandt de markeder, der i henhold til Kommissionens henstilling til relevante produktmarkeder² skal analyseres af IT- og Telestyrelsen med henblik på at udpege eventuelle SMP-udbydere og eventuelt at pålægge disse forpligtelser. En af de mulige forpligtelser er krav om omkostningsorienterede priser, og IT- og Telestyrelsen har derfor mulighed for at gribe ind over for priser. Derfor afviser man at behandle dette klagepunkt, jf. konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

6. For så vidt angår klagen vedr. ulovlig krydssubsidiering/margin squeeze er det undersøgt, om TDC og SONOFON udøver ulovlig margin squeeze i forbindelse med udbud af slutbrugerprodukterne PlusNet Mobil og Multiplan. PlusNet Mobil og Multiplan er begge samleprodukter, der integrerer kundernes forbrug af fastnet og mobiltelefoni. I disse produkter indgår dermed flere forskellige kaldsretninger, der bliver produceret på en række engrosmarkeder, herunder engrosmarkederne for terminering i mobilnet.

7. Konkurrencestyrelsen finder, at TDC udøver margin squeeze.

8. *For det første* har TDC dominans på de bagvedliggende engrosmarkeder for terminering i TDC's mobilnet og for gensalg af mobiltjenester. TDC's pris på disse engrosmarkeder har en mærkbar betydning for konkurrencesituationen på slutbrugermarkedet. Det forhold udgør selve forudsætningen for, at der kan være misbrug

9. *For det andet* solgte TDC i 2003 i forbindelse med PlusNet Mobil produktet X kaldsretninger under de ydelsesspecifikke meromkostninger - særligt kaldsretningen fast – mobil (off-net). Der vurderes at der er en betydelig risiko forbundet ved at sælge de enkelte kaldsretninger i PlusNet Mobil produktet med underskud. Såfremt efterspørgslen efter disse underskudsgivende kald stiger, vil det således betyde, at resultatet for produktet som helhed forværres. Dette forhold udgør selve misbruget.

10. TDC's indtægter fra det samlede bundlede PlusNet Mobil produkt vurderes endvidere ikke at være tilstrækkelige til at dække de samlede omkostninger inklusiv den betydelige risiko, der er forbundet med at sælge de enkelte kaldsretninger med underskud og et krav til normal forrentning.

11. TDC i 2003 gået videre end, hvad meeting the competition defence tillader. Det vurderes, at TDC har ret til at møde konkurrencen på markedet, og det fjerde forhold kan derfor fungere som en modifikation, givet det andet forhold er opfyldt. Men TDC er gået videre end at møde konkurrencen. Dette skyldes, at TDC har solgt den underskudsgivende kaldsretninger fast – mobil (off-net) mellem X og X pct. billigere end SONOFON i løbet af 2003.

12. Konkurrencestyrelsen finder derfor, at TDC misbruger sin dominerende stilling til at udøve ulovlig krydssubsidiering/margin squeeze med konkurrenceforvridning til følge i forbindelse med selskabets udbud på det relevante slutbrugermarked jf. konkurrencelovens § 11 stk. 1.

13. Styrelsens analyse viser, at SONOFON ikke opfylder forudsætningen for margin squeeze, da SONOFON kun er dominerende på ét af de bagvedliggende engrosmarkeder, nemlig engrosmarkedet for terminering i eget net, men prisen på terminering i SONOFONs mobilnet vurderes ikke at have en mærkbar effekt på slutbrugermarkedet. Kun X pct. af SONOFONs samlede engrosomkostninger stammer således fra kaldsretninger, hvor prisen for terminering i SONOFONs net indgår. Konkurrencestyrelsen finder derfor ikke, at SONOFON har udøvet ulovlig margin squeeze i den undersøgte periode (2003).

14. Derudover har styrelsen undersøgt, om TDC udøver ulovlig predatory pricing, dvs. sælger produkter på slutbrugermarkedet til under de ydelsesspecifikke meromkostninger.

15. Styrelsen har undersøgt spørgsmålet om predatory pricing ved at undersøge TDC's udbud af produktet PlusNet Mobil. Det er via dette produkt, at TDC tilbyder de laveste priser, og produktet fungerer derfor som benchmark for TDC's øvrige produkter. Styrelsens analyse viser, at TDC i hele 2003 solgte PlusNet Mobil produktet med overskud efter afholdelsen af samtlige omkostninger. Styrelsen har derudover undersøgt udvalgte PlusNet Mobil kundeforhold. Analysen viser, at der for samtlige på nær ét af de 19 største PlusNet Mobil kundeforhold var dækning for de totale omkostninger i hele 2003. For et kundeforhold var der i 1. kvartal 2003 ikke dækning for de totale omkostninger, men der vurderes dog at være dækning for de ydelsesspecifikke meromkostninger. På denne baggrund kan det ikke lægges til grund, at TDC har udøvet ulovlig predatory pricing.

16. Det skal dog bemærkes, at vurderingen af spørgsmålet om margin squeeze / predatory pricing baserer sig på oplysninger fra 2003 samt beregninger fra TDC og SONOFON. Vurderingen skal foretages på grundlag af de til enhver tid gældende forhold, heriblandt de nyeste regnskabstal. Såfremt eksempelvis de bagvedliggende trafikfordelinger ændrer sig, således at TDC eksempelvis ikke længere får dækket de ydelsesspecifikke meromkostninger for de enkelte kundeforhold, herunder SKI-kunder, vil styrelsen foretage en ny vurdering. Det samme gælder, hvis det viser sig, at der forekommer andre konkurrenceforvridende forhold, eller i tilfælde af nye klager.

17. Hvad angår klagen over bonusskalaerne i TDC Mobils gensalgsaftaler mobil finder styrelsen, at bonusskalaerne er diskriminerende og loyalitetsskabende, og at progressionen i de anvendte bonusskalaer ikke kan begrundes i omkostningsforhold. Det betyder, at de anvendte bonusskalaer forskelsbehandler små og store serviceleverandere, herunder TDC selv, med konkurrenceforvridning til følge. Da TDC Mobil er dominerende på engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester, finder Konkurrencestyrelsen derfor, at bonusskalaerne udgør et misbrug af dominerende stilling i strid med forbudet i konkurrencelovens § 11, stk. 1.

18. For så vidt angår klagers mistanke om ulovlig samordnet praksis omkring prisen på terminering i mobilnet finder man, på baggrund af de foreliggende oplysninger og ud fra en ressourcemæssig prioritering, ikke anledning til at undersøge forholdet nærmere. På denne baggrund afviser Konkurrencestyrelsen dette klagepunkt, jf. konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

Afgørelse

19. Det meddeles TDC og SONOFON, at de relevante markeder er erhvervsslutbrugermarkedet i Danmark for telefoniløsninger, der inkluderer fastnet, engrosmarkedet for terminering af trafik i TDC's mobilnet og engrosmarkedet for terminering af trafik i SONOFONs mobilnet samt engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester

20. Det meddeles TDC, at selskabet indtager en dominerende stilling på erhvervsslutbrugermarkedet i Danmark for telefoniløsninger, der inkluderer fastnet, og det meddeles TDC, at selskabet indtager en dominerende stilling på engrosmarkedet for terminering af trafik i TDC's mobilnet og på engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester. Endelig meddeles det SONOFON, at selskabet indtager en dominerende stilling på engrosmarkedet for terminering af trafik i SONOFONs mobilnet, jf. konkurrencelovens § 11 stk. 2.

21. Det meddeles TDC og SONOFON, at klagen vedr. urimeligt høje priser for terminering i mobilnet afvises, jf. konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

22. Det meddeles TDC, at selskabet i 2003 har udøvet ulovlig margin squeeze omfattet af forbuddet mod misbrug af dominerende stilling jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1. TDC påbydes, jf. konkurrencelovens § 16, stk. 1, nr. 1, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 4 at bringe dette misbrug til ophør. Påbudet skal være efterkommet senest en uge efter modtagelsen af den endelige afgørelse i sagen.

23. Det meddeles SONOFON, at det ikke er godtgjort, at selskabet i perioden 2003 har udøvet ulovlig margin squeeze omfattet af forbuddet mod misbrug af dominerende stilling jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1.

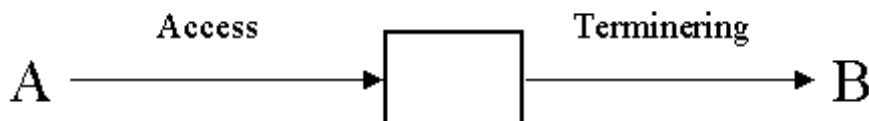
24. Det meddeles TDC, at bonuskalaerne i TDC Mobils gensalgsaftale mobil er diskriminerende og loyalitetsskabende. Da de ikke kan begrundes i omkostningsforhold udgør de et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11, stk. 1. TDC påbydes, jf. konkurrencelovens § 16, stk. 1, nr. 1, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 4 at bringe overtrædelsen af konkurrencelovens § 11, stk. 1 til ophør hurtigst muligt.

25. Det meddeles TDC og SONOFON, at klagen vedr. samordnet praksis om prisen på terminering i mobilnet afvises, jf. konkurrencelovens § 14.

Klagen

26. Klageren Song Networks A/S er et fastnetselskab, der konkurrerer med bl.a. TDC og SONOFON om at levere telefoni til erhvervsvirksomheder i Danmark.

27. Ved produktionen af telefoni til erhvervsvirksomheder indgår bagvedliggende engrostop tjenester kaldet access (originering) og terminering. Disse engrostop tjenester udgør råvarerne i et telefonkald. Et kald fra en slutbruger A til en slutbruger B kan således simplificeret illustreres ved nedenstående figur.



28. Slutbruger A foretager et kald til slutbruger B. Produktionen af dette kald består af access (originering) af kaldet fra A's telefon til en såkaldt samtrafikcentral, hvor kaldet går fra A's teleudbyders net til en B's teleudbyders net, og af terminering af kaldet fra samtrafikcentralen til B's telefon. Både accesstjenesten og termineringstjenesten kan foregå i fastnettet eller mobilnettet, alt afhængig af kaldsretningen. Eksempelvis består kaldsretningen fastnet – mobil af engrostop tjenesterne access i fastnet og terminering i mobilnet.

29. Access og terminering sælges på engrosmarkederne via såkaldte samtrafikaftaler. Derudover er det muligt at købe de to engrostop tjenester som en samlet engrostop tjeneste, der så dækker hele kaldet fra A til B. Den samlede tjeneste sælges på engrosmarkederne via en aftale om såkaldt gensalg af mobiltjenester eller fastnettjenester. Når en teleoperatør tegner en aftale om gensalg af mobil eller fastnettjenester køber operatøren hele kaldet og står alene for kundeservice m.v. over for slutbrugerne. Derfor anvendes betegnelsen "serviceprovidere" om disse selskaber.

30. Selskaberne TDC og SONOFON er begge mobiloperatører med eget mobilnet. Det betyder, at de kan producere engrostop tjenesten terminering i mobilnettet. Song Networks er ikke mobiloperatør, men serviceprovider på mobilområdet, og kan derfor ikke selv producere terminering i mobilnet.

31. Song Networks A/S (Song) klagede ved brev den 8. marts 2002 til Konkurrencestyrelsen over, at TDC og SONOFON udøver ulovlig krydssubsidiering mellem engros- og detailsalg i forbindelse med terminering af kald i TDC's og SONOFONs mobilnet.

32. Song anførte, at både TDC og SONOFON sælger enkelte kaldsretninger til under de bagvedliggende engrosomkostninger, og dækker detailafdelingernes tab med overskud fra de

bagvedliggende engrosafdelinger. Derved misbruger de to selskaber ifølge Song deres dominerende stilling på markederne for terminering i de to selskabers mobilnet.

33. Song har efterfølgende på et møde med Konkurrencestyrelsen den 27. januar 2003 og i breve af 28. januar, 26. marts, 27. maj, 13. august samt 28. august 2003 præciseret sin klage til at indeholde 4 klagepunkter, nemlig:

- urimeligt høje priser på terminering i mobilnet
- krydssubsidiering/margin squeeze mellem engros- og detailsalg
- ulovlige bonusskalaer i TDC Mobils gensalgsaftaler mobil.
- mistanke om samordnet praksis ved fastsættelse af prisen på terminering i mobilnet.

34. De enkelte klagepunkter er beskrevet nærmere nedenfor.

Urimeligt høje priser

35. Song anfører, at de priser, som Song er tvunget til at betale TDC og SONOFON for terminering af kald i de to selskabers mobilnet, er urimeligt høje. Song henviser til, at der er en betydelig difference mellem den pris en serviceprovider betaler for et komplet kald fra en mobiltelefon til en anden mobiltelefon inden for samme mobilnet, og den nuværende pris for terminering af kald i mobilnet baseret på en samtrafikaftale.

36. TDC's serviceproviderpris er således 52 øre/min. ekskl. moms i højtakstperioden mens TDC's termineringspris, der kun omfatter afslutningen af et kald, er 108 øre/min. ekskl. moms i højtakstperioden. Song anfører, at denne forskel er udtryk for, at prisen for terminering i mobilnettet er urimeligt høj.

Samordnet praksis

37. Song anfører, at markedet for terminering i mobilnet er af en karakter, der indbyder til ”*tacit collusion*” i relation til prissætningen i kraft af det begrænsede antal aktører i mobilmarkedet. I den forbindelse anfører Song i sin klage, at termineringsprisen igennem en årrække har ligget på samme høje niveau i alle 4 danske mobilnet. Dette sandsynliggør ifølge Song, at de 4 danske mobilnetoperatører (MNOer), herunder TDC og Sonofon, udøver en ulovlig samordning af priserne for terminering i mobilnet i Danmark.

Krydssubsidiering/Margin-squeeze

38. Song anfører, at TDC og SONOFON tilbyder erhvervskunder kald fra fastnet til selskabernes egne mobilnet til priser, der er langt under engrosprisen for denne type kald. Det må ifølge Song medføre et tab for TDC og SONOFON, der bliver dækket af overskud fra de af selskabernes afdelinger, der udbyder engrostjenesten terminering af kald i selskabernes egne mobilnet. De to selskabers adfærd er ifølge Song Networks et eksempel på margin-squeeze.⁵

39. Song påpeger, at TDC og SONOFON hver især har en dominerende stilling på engrosmarkedet for terminering i eget mobilnet, og Song's klagepunkt går dermed på, at de to selskaber misbruger denne dominerende stilling til at udføre margin-squeeze i forbindelse med selskabernes salg af produkter på erhvervsslutbrugermarkedet. På den måde udkonkurreres Song på erhvervsslutbrugermarkedet.

40. Ifølge klagen forhindrer TDC's og SONOFONs margin-squeeze adfærd altså Song i at kunne tilbyde samme slutbrugerpriser som TDC og SONOFON uden, at Song pådrager sig betydelige tab herved.

Konkurrenceforvridende bonus

41. Song anfører, at de bonusskalaer, der er indeholdt i TDC Mobils gensalgsaftaler, indbærer så store rabatter, at de ikke kan være begrundet i omkostningsforhold forårsaget af stordriftsfordele i nettet. Progressionen i bonusskalaerne er indrettet på en sådan måde, at der ydes en stigende bonus i takt med stigende omsætning. Song anfører derfor, at progressionen i skalaen begunstiger serviceleverandører med en stor omsætning – herunder særligt TDC selv, med konkurrenceforvridning til følge. Song anfører, at da TDC Mobil er dominerende på markedet for gensalg af mobiltjenester indebærer bonusskalaerne et misbrug omfattet af konkurrencelovens § 11 stk. 3. nr. 3.

Høring

42. Udkast til Konkurrencestyrelsens afgørelse har, jf. konkurrencelovens § 15a, været i høring hos sagens parter, TDC, SONOFON og Song Networks. Sagen har været sendt i høring flere gange. Hovedpunkterne i høringssvarene er gengivet her, men først kommenteret under de relevante punkter i notatet. Det bemærkes, at de i høringssvarene anførte referencer til styrelsens afgørelse ikke stemmer overens med nummereringen i nærværende notat.

TDC's høringssvar

43. Advokat Jens Munk Plum har afgivet høringssvar på vegne af TDC. TDC's høringssvar drejer sig i al væsentlighed om 3 punkter

- Dominans på engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester
- Konkurrencestyrelsens test af margin-squeeze
- SP-bonussen

44. For så vidt angår første punkt anfører TDC, at der ikke foreligger tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at TDC skulle indtage en dominerende stilling på engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester. TDC er således uenig med styrelsen i, at der eksisterer barrierer for at skifte operatør, og TDC finder derfor, at der er fuldkommen efterspørgselssubstitution.

45. TDC henviser til faldende priser for gensalgstjenester, og at TDC ikke har kunnet agere uafhængigt af konkurrenter og kunder. Samlet finder TDC derfor ikke, at det kan godtgøres, at selskabet indtager en dominerende stilling på engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester.

46. For så vidt angår andet punkt er TDC uenig i, at styrelsens metode kan anvendes til at statuere margin squeeze. TDC finder således ikke, at styrelsens metode er i overensstemmelse med gældende EU-konkurrenceret, og at testet i øvrigt ikke er egnet til at påvise margin squeeze, således som dette defineres i gældende konkurrenceret.

47. Derudover finder TDC ikke, at der selv efter styrelsens metode foreligger margin squeeze. *For det første* finder TDC, at styrelsens analyse ikke er korrekt, fordi den – uagtet, at engrosmarkedet for terminering i mobilnet ikke er en del af de i sagen definerede relevante markeder – alligevel indrager dette marked i vurderingen af margin squeeze. TDC finder, at vurderingen af margin squeeze skal foretages på de for sagen relevante markeder. *For det andet* er TDC ikke enig i

styrelsens analyse af underskudsgivende kaldsretninger. *For det tredje* finder TDC, at overskudsgraden på ca. X pct. i sig selv er tilstrækkelig til at fastslå, at der ikke kan foreligge margin squeeze, og at styrelsens konklusion er klart ubegrundet. *For det fjerde* anføres det, at TDC møder konkurrencen fra SONOFON. TDC finder, at SONOFONs gennemsnitlige priser i praksis er lavere end beregnet af styrelsen. Samlet finder TDC altså ikke, at det kan lægges til grund, at TDC har udført margin squeeze.

48. For så vidt angår det tredje og sidste punkt finder TDC grundlæggende, at styrelsens analyse af SP-bonusordningen er mangelfuld og forkert, og at der ikke er grundlag for styrelsens konklusion om, at SP-bonusskalaen kan anses for et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11.

49. *For det første* finder TDC, at styrelsens analyse er mangelfuld og forkert, idet styrelsen ikke har foretaget en korrekt konkurrenceretlig analyse af ordningen.

50. *For det andet* gør TDC gældende, at ordningen hverken er diskriminerende eller har bindingsvirkninger.

51. *For det tredje* finder TDC, at Konkurrencestyrelsens vurdering af omkostningselementets betydning er fejlagtig. TDC finder således ikke, at der er grundlag for at fastslå, at SP-bonussen skulle være diskriminerende, fordi den ikke fuldt ud skulle være omkostningsbegrundet. En manglende omkostningsbegrundelse gør efter TDC's vurdering ikke en kvantumsrabat diskriminerende.

52. *For det fjerde* finder TDC, at vurderingen af SP-bonus er i strid med såvel Konkurrencerådets hidtidige praksis som Konkurrencestyrelsens egen tidligere vurdering heraf.

53. *For det femte* finder TDC, at SP-bonussen har en tilstrækkelig omkostningsmæssig begrundelse og at styrelsens synspunkt vil føre til, at TDC reelt afholdes fra at give nogen form for rabat, og at styrelsens vurdering derfor vil være en klar skærpelse af praksis

54. *Endelig* finder TDC, at vurderingen må ses i lyset af de rabatter, andre udbydere på markedet, særlig SONOFON benytter sig af.

Song Networks' hørings svar

55. Advokat Katja Høegh har afgivet hørings svar på vegne af Song Networks A/S. Hørings svaret er omfattende, men koncentrerer sig om følgende 5 punkter.

- Markedsafgrænsningen af slutbrugermarkedet
- Spørgsmålet om margin squeeze / predatory pricing foretaget af TDC
- Spørgsmålet om SP-bonus
- SONOFONs udnyttelse af dominerende stilling
- Urimeligt høje priser

Markedsafgrænsning

56. Song kan ikke tiltræde Konkurrencestyrelsens markedsafgrænsning, og finder, at de relevante produktmarkeder i stedet bør være erhvervsslutbrugermarkedet for fastnet samt erhvervsslutbrugermarkedet for mobilnet

57. Song anfører, at både Kommissionen og Konkurrencerådet tidligere har fastslået, at der eksisterer to forskellige markeder for henholdsvis mobilkommunikation og fastnet, og at styrelsens markedsafgrænsning dermed er i modstrid med praksis og i øvrigt uden nærmere begrundelse og støtte i faktisk foretagne empiriske undersøgelser, og dermed i strid med Konkurrencelovens § 5a. Song anfører, at der normalt anvendes den såkaldte SSNIP-test. Song finder endvidere, at styrelsens markedsafgrænsning er i modstrid med styrelsens egne konklusioner.

Spørgsmålet om margin squeeze / predatory pricing foretaget af TDC

58. Hvad angår spørgsmålet om predatory pricing erklærer Song sig uenig i styrelsens konklusion. Song anfører, at styrelsen i sin anvendelse af Akzo-testen ikke har foretaget de særlige tilpasninger og modifikationer, som de særlige forhold i telesektoren kræver. Song finder derfor, at der er manglende omkostningsindregning i beregningerne. Derudover anføres, at TDC Totalløsninger ikke kan påberåbe sig operatørstatus, og dermed basere PlusNet Mobil på ”udveksling af trafik” for så vidt angår fastnetdelen. Endelig mangler styrelsen at tage konsekvens af styrelsens underkendelse af TDC Mobils bonussystem.

59. Samlet anfører Song, at der over for TDC er grundlag for at statuere misbrug i form af predatory pricing.

60. Endelig finder Song, at styrelsens afgørelse mangler ”fremtidssikring”, og at styrelsens afgørelse bør forholde sig til fremtidige udsving i trafikfordeling mv. Song ønsker derfor klare retningslinjer for, hvorledes TDC og SONOFON kan prissætte deres produkter i fremtiden.

Sonofons udnyttelse af dominerende stilling

61. Song er ikke enig i styrelsens konklusion vedr. SONOFONs misbrug af dominerende stilling. Song anfører at meget tyder på, at SONOFON misbruger sin dominerende stilling i form af såkaldt ”leverage” ved at benytte sin dominerende stilling på markedet for terminering af kald i SONOFONs mobilnet til at vinde konkurrencefordele på det beslægtede slutbrugermarked.

Spørgsmålet om urimeligt høje priser

62. Song finder, at niveauet for termineringspriserne udgør ”hovedproblemet” i klagen og finder det beklageligt, at styrelsen indstiller, at sagen afvises på dette punkt.

SONOFONs høringssvar

63. SONOFON har leveret høringssvar. For så vidt angår styrelsens test af margin squeeze og predatory pricing anfører SONOFON, at der bliver lagt en række opgørelser fra TDC til grund, der baserer sig på en operatørtilgang for så vidt angår fastnetoriginerede minutter. SONOFON er ikke nødvendigvis enig i, at TDC i forbindelse med et konkret produktregnskab frit kan vælge mellem en operatørtilgang eller en serviceprovider tilgang.

64. For så vidt angår styrelsens vurdering af spørgsmålet om predatory pricing, finder SONOFON det uklart, hvorvidt styrelsen har medregnet alle de omkostningselementer, der er relevante for en operatørtilgang for fastnetdelen hhv. en serviceprovider tilgang for mobildelen.

65. Endelig finder SONOFON det uklart, om styrelsen undersøgelse af predatory pricing er baseret på data, der knytter sig til TDC's SKI Kombiaftale eller TDC's SKI Koordineringskøbsaftale. SONOFON finder, at vilkår og priser i de to aftaler er så forskellige, at konklusionen vedr. predatory pricing kan falde forskelligt ud afhængig af hvilken type aftale, der ligger til grund for undersøgelsen.

Selskaberne

Song Networks

66. Song Networks (tidl. Tele1 Europe) er et teleselskab, der leverer datakommunikations- og telefoniløsninger til erhvervslivet i Sverige, Danmark, Norge og Finland. Hovedsædet ligger i Stockholm, og selskabet havde i 2001 driftsindtægter på 2.167 mio. SEK, hvoraf de godt 395 mio. SEK stammer fra den danske forretning. Det samlede kundeantal i norden ligger omkring 21.000.

67. Song Networks ejer og driver selv et omfattende backbone-net i fastnettet bestående af optiske fiberforbindelser, der forbinder de største nordiske byer. Derudover ejer og driver selskabet en række såkaldte local access network, der består af faste kredsløb (direkte forbindelser mellem to punkter) i og imellem områder, hvor selskabet har kunder, i de største nordiske byer. De enkelte local access network bliver forbundet af backbone-nettet.

68. Song har ikke mobilnet og driver heller ikke mobilvirksomhed som MVNO (mobil virtuel netoperator), dvs. med eget udstyr på centralerne, men uden eget net. Song Networks har dog en gensalgsaftale med TDC og gensælger, som serviceprovider, mobiltrafik til sine kunder via TDC's mobilnet. Selskabet ejer, som nævnt, faste kredsløb, der benyttes til at bringe trafikken til centrale punkter i Danmark og udlandet, hvorpå trafikken termineres til slutbrugerne via andre net. Song efterspørger derfor i forbindelse med sit udbud af data- og teletjenester bl.a. samtrafik hos netoperatørerne i Danmark herunder samtrafik i de landsdækkende GSM mobilnet drevet af TDC og SONOFON.

TDC

69. TDC er det tidligere statsmonopol på det danske marked for telefoni og ejer og driver dermed det omfattende fastnet, der via kobberledningerne i accessnettet forbinder fastnetslutbrugerne til det overordnede net. Derudover ejer og driver TDC bl.a. et landsdækkende GSM mobilnet i Danmark bestående af et GSM 900 net og et GSM 1800 net. TDC havde samlet en omsætning på godt 50 mia. kr i 2003 hvoraf godt 22 mia. kr. stammer fra TDC's danske forretning. Årets resultat var godt 1,8 mia. kr.

70. TDC er samtidig den største operatør på udbud af telefonitjenester til slutbrugerne via fastnet og mobilnet. TDC Totalløsninger, der er resultatet af en sammenlægning af TDC Tele Danmark A/S, og TDC Internet A/S, er den afdeling i TDC, der udbyder telefoniprodukter baseret på fastnet til erhvervskunder i Danmark. Disse produkter omfatter bl.a. integrerede produkter (PlusNet Mobil) og almindelige fastnetprodukter, hvori også indgår kald fra fastnet til mobilnet. TDC Totalløsninger A/S havde i 2003 en omsætning på 18,6 mia. kr, og et resultat af primær drift (EBITDA) på godt 6 mia. kr.

71. TDC Mobile International A/S, der driver TDC's mobilforretning, herunder den danske, havde i 2002 en samlet omsætning på 15,4 mia. kr. hvoraf 5,4 mia. kr. hidrører fra den danske forretning. TDC havde i 2. halvår 2003 en markedsandel på 34 pct. af mobilabonnenterne i Danmark⁴ og 36 pct. af den afgående indenlandske mobiltrafik (dækker både trafik fra mobilnet til samme net eller til andre net i Danmark.)

SONOFON

72. Ligesom TDC ejer og driver SONOFON et landsdækkende net bestående af et GSM 900 mobilnet og et GSM 1800 mobilnet.

73. SONOFON havde i 2002 samlede koncernindtægter på 4,0 mia. kr. og havde i 2. halvår 2002 en markedsandel på 22 pct. af mobilabonnenterne og 25 pct. af den afgående indenlandske mobiltrafik (dækker både trafik fra mobilnet til samme net eller til andre net).

74. SONOFON udarbejder ligesom TDC områderegnskaber i henhold til Bekendtgørelse nr. 930 af 19.11.2002 om samtrafik m.v. Aktiviteten i forretningsområdet "Udbud af teletjenester" består af al SONOFONs salg af fastnet-, data- og mobiltjenester i Danmark (både fastnet- og mobiltjenester) til slutbrugerne herunder erhvervskunder i Danmark. Disse produkter omfatter de rene mobilprodukter, men også koblede fastnet- og mobilprodukter, hvori indgår kald fra fastnet til mobilnet fastnetprodukter samt integrerede produkter (Multiplan). Områderegnskabet viser i 2002 et underskud på X mio. kr., mens det tilsvarende resultat i 2001 var et underskud på X mio. kr.

Det relevante marked

75. Selskaberne leverer telefoniløsninger til erhvervsvirksomheder. Salget af telefoniløsninger indebærer salg af en række forskellige tjenester, heriblandt kald fra fastnettelefoner og kald fra mobiltelefoner.

76. For at kunne levere de forskellige typer kald, skal selskaberne, som beskrevet ovenfor, have adgang til engrostitjenesterne access og terminering, der produceres i både fastnet og mobilnet afhængig af kaldsretningen, eller aftaler om gensalg af fastnet- og mobiltjenester. Engrostitjenesterne kan derfor betragtes som en nødvendig råvare i produktionen af kald til slutbrugerne.

77. Nærværende sag vedrører derfor to typer markeder, nemlig slutbrugermarkeder og engrosmarkeder. De to typer markeder er tæt forbundne og konkurrencesituationen på engrosmarkederne har derfor betydning for konkurrencesituationen på slutbrugermarkederne.

Slutbrugermarkedet

Produktmæssig opdeling

78. Erhvervsvirksomheder efterspørger andre volumener og andre teletjenester end privatkunder. Prisfastsættelsen over for erhvervskunder foregår derfor under hensynstagen til andre faktorer end over for privatkunder. Det giver sig udtryk i de langt lavere priser over for erhvervskunder end over for privatkunder. Derfor vurderer Konkurrencestyrelsen, at der findes selvstændige markeder for telefoniløsninger til erhvervskunder hhv. privatkunder.

79. Erhvervsvirksomheder har ofte et stort og komplekst forbrug af telefonitjenester, der omfatter flere forskellige kaldsretninger, herunder kald fra fastnet til fastnet, fastnet til mobil, mobil til mobil og mobil til fastnet.

80. Det er ifølge styrelsens oplysninger ikke muligt at købe de enkelte kaldsretninger, herunder kaldsretningen fastnet til mobilnet, særskilt. Der kunne argumenteres for, at et samlet udbud af kald fra fastnet i et produkt udgør en bundling af de enkelte kaldsretninger. Dette kræver dog, at de enkelte kaldsretninger sælges og kan købes på selvstændige markeder. Dette er efter styrelsens oplysninger ikke tilfældet. Derfor vurderes, at kald fra fastnet udgør et samlet produkt, og at kald fra mobilnet udgør et samlet produkt.

81. Rene mobilløsninger vurderes kun i sjældne tilfælde at være et reelt alternativ til fastnetløsninger for erhvervsvirksomheder. Det skyldes, at kald til fastnet typisk udgør en meget stor andel af erhvervsvirksomheders samlede forbrug (typisk mere end 80 pct.). Løsninger baseret på fastnet kan pga. af den fortsat relativt høje engros- og detailpris på kald fra mobiltelefoner tilbyde kald til fastnet til meget lave priser set i forhold til rene mobilløsninger. Ifølge Konkurrencestyrelsen oplysninger er slutbrugerprisen for kald fra fastnet til fastnet ca. 10-20 øre/pr. minut ekskl. moms, mens minutprisen for kald fra mobil til fastnet tilbudt i rene mobilløsninger ligger mellem 50-100 øre ekskl. moms. Derfor vurderes der ikke i dag at eksistere efterspørgselssubstitution mellem rene fastnetløsninger og mobilløsninger.

82. Song udbyder først og fremmest fastnettelefoni. Som tillæg hertil udbyder Song mobiltelefoni via en gensalgsaftale mobil med TDC. Song har oplyst over for TDC, at mobiltelefoni har stor betydning for Songs kunder. Song kombinerer altså fastnettelefoni med mobiltelefoni, såfremt kunderne efterspørger dette

83. TDC har over for styrelsen oplyst, at langt den største del af selskabets større kunder på erhvervsmarkedet i dag efterspørger en løsning, der inkluderer både mobil og fastnettelefoni og i realiteten betragter mobil og fastnettelefoni som et samlet tale-produkt⁵.

84. Der findes således i dag produkter, der integrerer fastnet- og mobiltelefoni i en samlet teknisk løsning. Disse produkter indeholder yderligere funktioner, bl.a. automatisk at viderestilling af opkald mellem fastnet og mobiltelefoner samt etableringen af en lokalnummerplan, som både omfatter kundens egne fastnet- og mobiltelefoner. Inden for denne lokalnummerplan er det muligt at kontakte de enkelte telefoner ved indtastning af blot 4 cifre imod 8 cifre normalt. Inden for lokalnummerplanen tilbydes kunderne kald til stærkt reducerede priser.

Efterspørgselssubstitution

85. Song konkurrerer med bl.a. TDC og SONOFON om at levere telefoniløsninger til erhvervsvirksomheder.

86. Erhvervsslutbrugerne kan substituere imellem Song's og de øvrige selskabers fastnetprodukter, såfremt disse mindst tilbyder den samme funktionalitet, på samme vilkår. Denne funktionalitet indebærer mulighed for at kunne foretage forskellige kaldtyper, herunder kald til både fastnet og mobilnet.

87. Udover fastnetprodukter udbydes de integrerede produkter, heriblandt TDC's PlusNet Mobil og SONOFONs Multiplan.

88. Det er tvivlsomt, om den yderligere funktionalitet i de integrerede produkter tilfører kunderne så megen merværdi, at de simple fastnetprodukter kombineret med simple mobilprodukter ikke er substituerbare med de integrerede produkter.

89. De integrerede produkter PlusNet Mobil og Multiplan kan i funktionalitet sammenlignes med TDC's Duét produkt, der udbydes til private slutbrugere. I Konkurrencerådets udtalelse af 28. april 1999 til Telestyrelsen vedrørende Tele Danmarks Duét tjeneste blev det fremført, at der var tale om et nyt, selvstændigt forretningsområde og om et nyt og innovativt produkt, der ikke kan henføres som en ydelse henhørende under enten fastnet- eller mobiltelefoni. Konkurrencerådet fandt derfor i sin afgørelse, at der med *Duét tjenesten* ikke var tale om bundling i konkurrenceretlig forstand.

90. Song Networks fremfører i brev af 26. marts 2003, at de integrerede produkter PlusNet Mobil og Multiplan ikke er nye produkter, men blot en kombination af velkendte individuelle produkter, der prissættes meget lavt, og at Konkurrencerådets udtalelse vedr. Duét-produktet derfor ikke kan og bør præjudicere en afgørelse i nærværende sammenhæng.

91. Hvorvidt de integrerede produkters store succes skyldes den øgede funktionalitet, eller priserne, der tilbydes med produkterne, er ikke åbenlyst.

92. Konkurrencestyrelsen vurderer, at den øgede funktionalitet ved de integrerede produkter PlusNet Mobil og Multiplan ikke udgør så stor en merværdi for slutbrugerne, at disse produkter kan siges at befinde sig på et nyt, selvstændigt marked. Styrelsen vurderer således, at det ikke ville være profitabelt at udbyde de integrerede produkter til væsentligt højere priser end simple koblede løsninger. Der vurderes derfor at eksisterer høj grad af efterspørgselssubstitution mellem de enkelte erhvervsprodukter, der udbydes enten som simple koblede produkter eller integrerede produkter i en samlet teknisk løsning.

Udbudssubstitution

93. Markedet for telefoniløsninger, der inkluderer fastnet, omfatter altså en række produkter, der udbydes af TDC, SONOFON og Song Networks m.fl.

94. Alle operatører har i princippet mulighed for at udbyde de simple produkter enten via eget net og samtrafikaftaler eller via gensalgsaftaler. Dette gælder derfor også Song, SONOFON og TDC. Konkurrencestyrelsen vurderer altså, at der eksisterer en høj grad af udbudssubstitution for etablerede operatører for så vidt angår de simple produkter.

95. Mobilnetoperatører, herunder TDC og SONOFON, har mulighed for at tilbyde både de simple koblede produkter og de integrerede fastnet- og mobilprodukter. Lokalnummerplanen i de integrerede produkter kan kun opnås ved, at den lokale nummerplan programmeres i virksomhedens omstillingsanlæg og på mobilnetoperatørens såkaldte IN-plattform i mobilnet, og derfor kræver det, at gensalgsaftalerne indeholder denne IN-programmering.

96. Song Networks har i deres nuværende gensalgsaftale med TDC ikke mulighed for at tilbyde kunderne nøjagtigt denne funktionalitet. TDC anfører, at der i øjeblikket pågår forhandlinger om en udvidelse af funktionaliteten for Song.

97. Song kan derfor endnu ikke tilbyde nøjagtigt tilsvarende integrerede produkter til erhvervs kunder. Det er derfor uklart, om der er udbudssubstitution.

Geografisk opdeling

98. Selskaberne sælger kald til erhvervs virksomheder i Danmark. Prisfastsættelsen foregår uden

hensyntagen til detailforhold i andre lande, og det relevante slutbrugermarkedet er derfor geografisk afgrænset til Danmark.

Det relevante slutbrugermarked

99. Det relevante slutbrugermarked i nærværende sag er erhvervsslutbrugermarkedet i Danmark for telefoniløsninger, der inkluderer fastnet. Dette marked inkluderer både simple fastnet-produkter og integrerede mobil- og fastnet-produkter.

100. Song kan ikke tiltræde Konkurrencestyrelsens markedsafgrænsning, og finder, at de relevante produktmarkeder i stedet bør være erhvervsslutbrugermarkedet for fastnet samt erhvervsslutbrugermarkedet for mobilnet

101. Song anfører, at både Kommissionen og Konkurrencerådet tidligere har fastslået, at der eksisterer to forskellige markeder for henholdsvis mobilkommunikation og fastnet, og at styrelsens markedsafgrænsning dermed er i modstrid med praksis og i øvrigt uden nærmere begrundelse og støtte i faktisk foretagne empiriske undersøgelser, og dermed i strid med Konkurrencelovens § 5a.

102. Det er korrekt, at styrelsen ikke har foretaget en egentlig empirisk analyse af markedsafgrænsningen. Styrelsen kan dog konstatere, at andelen af de produkter, der inkluderer både fastnet- og mobiltjenester enten i simpel koblet form eller i integreret form, er steget betydeligt de sidste år. Det understreges af, at de nye aftaler, som Statens og Kommunernes Indkøbsservice har indgået med SONOFON, TDC m.fl. indeholder både mobiltelefoni og fastnettelefoni. Styrelsen har derfor i sin analyse af efterspørgsels substitution taget udgangspunkt i de tjenester eller produkter, der inkluderer både fastnet og mobiltelefoni. Styrelsen har vurderet, at rene mobilløsninger ikke udgør et realistisk alternativ til løsninger, der inkluderer fastnet, og derfor ikke indgår på samme marked som løsninger, hvor både fastnet og mobiltelefoni indgår.

103. Det skyldes, at prisen på kaldsretningen fast til fast er betydeligt lavere end på kald fra mobil til fast, og at en 5-10 % prisforhøjelse på fastnetoriginerede kald derfor næppe vil få virksomheder til at skifte til rene mobilløsninger. Denne konklusion bygger på en typisk kaldfordeling, hvor langt den overvejende del af kaldene går til fastnet.

104. Ved at anvende samme metode har styrelsen vurderet, at simple kombinerede løsninger af fastnet- og mobiltelefoni er substituerbare med de integrerede løsninger, og derfor indgår på samme marked.

105. Konkurrencestyrelsens markedsafgrænsning er i overensstemmelse med konkurrencelovens § 5a, og styrelsen fastholder sin vurdering af det for sagen relevante slutbrugermarked som erhvervsslutbrugermarkedet i Danmark for telefoniløsninger der inkluderer fastnet og mobilnet.

106. Konkurrencestyrelsen bemærker, at hverken SONOFON eller TDC har fundet grund til at kommentere styrelsens markedsafgrænsning.

Dominerende stilling på slutbrugermarkedet

107. På erhvervsslutbrugermarkedet i Danmark for telefoniløsninger, der inkluderer fastnet, udbyder TDC produkterne ErhvervsAftale, SKI aftalen, TeleRabat, Kombi og PlusNet Mobil. TDC's samlede omsætning fra disse produkter var i 2003 ca. X mia. kr. SONOFONs udbud af

slutbrugerprodukter på erhvervsslutbrugermarkedet består af produkterne Multiplan og Fastnet Erhverv. SONOFON havde i 2003 en omsætning på X mio. kr.

108. Udover TDC og SONOFON findes en række andre operatører, heriblandt Song Networks A/S, der udbyder telefoniløsninger til erhvervsslutbrugerne. Konkurrencestyrelsen har indhentet oplysninger fra selskaberne TDC, Sonofon, Telia, Tele2, Orange, debitel og Song.

109. Den samlede omsætning på markedet udgør X mia. kr. og TDC har dermed en markedsandel på X pct.

110. Det vurderes derfor, at TDC indtager en dominerende stilling på erhvervsslutbrugermarkedet i Danmark for telefoniløsninger, der inkluderer fastnet.

Engrosmarkederne

111. Der er en række bagvedliggende engrosmarkeder, nemlig

- access i fastnettet
- terminering i fastnettet
- access i mobilnettet
- terminering i mobilnettet, opdelt på hver operatørs net
- engrosmarkedet for gensalgsaftaler vedr. mobiltjenester
- engrosmarkedet for gensalg af fastnettjenester

112. Engrosmarkederne i fastnettet er prisreguleret af IT- og Telestyrelsen via den sektorspecifikke lovgivning (Teleloven).

113. Dette er ikke tilfældet for så vidt angår engrosmarkederne i mobilnettet. Markedet for accesstjenesten i mobilnettet hænger imidlertid tæt sammen med slutbrugermarkedet for mobiloriginerede kald, og når man som slutbruger vælger operatør, der skal levere mobiloriginerede kald, vælger man således samtidig operatør, der skal levere accesstjenesten. Grundet de 4 parallelle mobilnet hersker der derfor et konkurrenceskabt pres på accesstjenesten i mobilnettet. Ligeledes udbyder både TDC og SONOFON mobile gensalgsaftaler (Telia og Orange har i dag mulighed for også at udbyde disse aftaler), og der eksisterer derfor også i nogen grad et konkurrenceskabt pres på prisen for gensalg af mobiltjenester.

114. Det forholder sig anderledes for så vidt angår markedet for termineringstjenesten i mobilnet. I Danmark anvendes det såkaldte Calling Party Pays (CPP) princip ved kald til mobilnettet. CPP-princippet bevirker, at det er den part (A-abonnenten), der foretager kaldet, der også betaler for hele kaldet. I forbindelse med fastnetkundens kald til mobilkunden kan fastnetkunden frit vælge operatør til at levere access af kaldet (fastnetkundens eget teleselskab). Fastnetkunden har derimod ingen indflydelse på den operatør, der leverer termineringstjenesten (modtagerens teleselskab).

115. CPP-princippet bevirker, at der ikke er noget konkurrenceskabt pres på termineringsprisen, med mindre slutbrugerne vælger mobilselskab på baggrund af prisen på indgående kald og dvs. på baggrund af termineringsprisen. Dette er næppe tilfældet, og markedsanalyser viser, at prisen på telefoner og udgående kald er langt de vigtigste parametre i slutbrugernes valg af mobiludbyder. En analyse viser, at kun 13 pct. af mobilslutbrugerne tager prisen på indgående kald med i sine overvejelser ved valg af teleselskab⁶.

116. Der foreligger ingen krav i den sektorspecifikke lovgivning om, at mobiloperatørerne skal udbyde terminering i deres mobilnet til omkostningsorienterede priser, med mindre den pågældende operatør har en stærk markedsposition på det samlede marked for fastnet- og mobilkommunikationstjenester. Som konsekvens heraf har de 4 operatører hidtil selv kunnet fastsætte priser og vilkår for terminering i egne mobilnet.

117. For så vidt angår kaldsretningen fastnet – mobil er de relevante engrostitjenester altså access i fastnettet og terminering i mobilnettet. Access-tjenesten i fastnettet tilbydes af TDC til omkostningsorienterede priser, og i forbindelse med et kald til en mobilkunde med abonnement hos eksempelvis TDC, skal man have adgang til TDC's mobilnet i forbindelse med terminering af kaldet.

118. Når Song konkurrerer med TDC på erhvervsmarkedet for telefoniløsninger, der inkluderer fastnet, er Song altså afhængig af pris og vilkår for terminering i TDC's mobilnet, for så vidt angår kaldsretningen fastnet til TDC's mobilnet. Ligeledes er Song afhængig af pris og vilkår for terminering i SONOFONs mobilnet for så vidt angår kaldsretningen fastnet til SONOFONs mobilnet.

119. De engrosmarkeder, der kan være relevante i nærværende sag, er derfor markederne for terminering i mobilnet, da disse markeder ikke de facto har været regulerede eller konkurrenceudsatte, samt engrosmarkedet for gensalgsaftaler mobil. Disse markeder ligger bag TDC's udbud af PlusNet Mobil og er genstand for Song's klagepunkter om margin squeeze samt konkurrenceforvridende bonus i TDC Mobils gensalgsaftale mobil.

Engrosmarkederne for terminering i mobilnet

120. Analysen af engrosmarkederne for terminering i mobilnet er henlagt til bilag A.

Engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester

121. For Song og andre operatører uden eget mobilnet er det muligt at købe et helt mobilkald hos en operatør med eget net og som serviceprovider gensælge dette til slutbrugerne. Det sker via en gensalgsaftale mobil. Dermed overtager serviceleverandøren hele kontakten med slutbrugerne og påtager sig omkostninger til kundeservice, billing mv., mens netoperatøren producerer hele kaldet.

Efterspørgselssubstitution

122. Selskaber som Song, der ikke har eget mobilnet, har som serviceleverandør mulighed for at sælge mobiltelefoni via gensalgsaftaler. Disse gensalgsaftaler tegnes med selskaber, der udbyder disse, og serviceleverandører kan substituere forskellige mobilnetudbydernes gensalgstjenester. Det er dog efter styrelsens vurdering barrierer ved skift mellem gensalgsaftaler hos forskellige operatører. I forbindelse med nyoprettelse af en gensalgsaftale, er der således etableringsomkostninger, der omfatter skifteomkostninger i form af aktivering af eksisterende SIM-kort (serviceleverandørens slutbrugere skal aktiveres i det nye net), tildeling af nummerplan med mindre tjenesteleverandøren ikke selv har fået tildelt egne nummerplaner/nummerserier mv. Disse etableringsomkostninger udgør i nogen grad en barriere for skift af netudbyder for så vidt angår eksisterende kunder. Det er dog ikke tilfældet for nytillkommende slutbrugere hos serviceleverandøren. Serviceleverandøren kan tegne gensalgsaftaler med flere netudbydere og frit vælge, hvilket net de nytillkommende slutbrugere skal tilknyttes. Styrelsen er således bekendt med, at selskabet debitel har gensalgsaftaler med både TDC og SONOFON.

123. TDC anfører i sit høringssvar, at der efter TDC's vurdering eksisterer fuld efterspørgselssubstitution mellem gensalgsaftaler fra de forskellige udbydere på dette marked. TDC gør således gældende, at barrieren for at skifte operatør i form af omkostninger ved flytning af abonnenter, er af så begrænset karakter, at denne ikke med rimelighed kan anses for nogen reel hindring for et operatørskifte.

124. Omkostningerne beløber sig ifølge TDC til X kr. til udsendelse af et nyt SIM-kort til slutbrugeren plus udgifter til hver af operatørerne (X kr. for håndtering af nummerportabilitet) samt dækning af afgifterne til Operators Clearing House på X kr. pr. portering. Derudover finder TDC, at substitutionsmulighederne understøttes af den høje grad af gennemsigtighed som følge af Telelovens intense regulering af området. TDC henviser i øvrigt til, at priserne har været faldende, og at TDC ikke har kunnet agere uafhængigt af konkurrenter og kunder.

125. Konkurrencestyrelsen vurderer fortsat, at ovennævnte omkostninger udgør barrierer for fuld substitution mellem gensalgsaftaler, men anerkender, at der er en høj grad af gennemsigtighed på markedet. Styrelsen vurderer derfor fortsat, at der kun eksisterer *noget* grad af efterspørgselssubstitution mellem forskellige gensalgsaftaler.

Udbudssubstitution

126. For at kunne tilbyde gensalg af mobiloriginerede tjenester skal en operatør have et eget landsdækkende mobilnet. Tidligere har det kun været TDC og SONOFON, der har haft mulighed for at udbyde gensalg af mobiltjenester, men Telia og Orange har i dag også opbygget et landsdækkende net. Dermed er der fire mobilnetudbydere, der alle har mulighed for at udbyde gensalgsaftaler på mobilområdet. Styrelsen vurderer derfor, at der eksisterer en høj grad af udbudssubstitution på markedet for gensalg af mobiltjenester.

Geografisk opdeling

127. Selskaberne sælger gensalgstjenester i Danmark. Prisfastsættelsen foregår uden hensyntagen til forholdene i andre lande, og det relevante slutbrugermarkedet er derfor geografisk afgrænset til Danmark.

De relevante engrosmarkeder

128. Konkurrencestyrelsen vurderer på denne baggrund, at de relevante engrosmarked er engrosmarkedet for terminering af kald i TDC's mobilnet, engrosmarkedet for terminering af kald i SONOFONs mobilnet, og et samlet marked for gensalg af mobiltjenester i Danmark.

Dominerende stilling på engrosmarkederne for terminering i mobilnet

129. CPP-princippet bevirker, at der ikke er noget konkurrenceskabt pres på termineringsprisen, med mindre slutbrugerne vælger mobilselskab på baggrund af prisen på indgående kald og dvs. på baggrund af termineringsprisen. Dette er næppe tilfældet, og markedsanalyser viser, at prisen på terminaler og udgående kald er langt de vigtigste parametre i slutbrugernes valg af MNO. Kun 13 pct. af mobilslutbrugerne tager prisen på indgående kald med i sine overvejelser ved valg af MNO⁷.

130. Konkurrencestyrelsen vurderer derfor, at der ikke er noget konkurrenceskabt pres på termineringsprisen.

131. Det vurderes, at TDC indtager en dominerende stilling (monopol) på engrosmarkedet for terminering af trafik i TDC's mobilnet, og det vurderes, at SONOFON indtager en dominerende stilling (monopol) på markedet for terminering af trafik i SONOFONs net.

Dominerende stilling på engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester

132. Af de 4 danske mobilnetoperatører er det i dag kun TDC og SONOFON, der har eksisterende aftaler med gensælgere af mobiltjenester. TDC's eksterne nettoomsætning i 2003 på dette marked var X mio. kr., mens SONOFONs omsætning var X mio. kr. TDC havde i 2003 dermed en markedsandel på X pct. På den baggrund, sammen med vanskelighederne ved at skifte udbyder af gensalg samt den praktiske tidshorizont forbundet herved, vurderes TDC at indtage en dominerende stilling på engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester.

133. TDC er ikke enig i styrelsens konklusion vedr. selskabets dominerende stilling, og finder ikke, at TDC har mulighed for at handle uafhængigt på markedet og derfor ikke kan siges at have en dominerende stilling. Styrelsen skal i den forbindelse bemærke, at en markedsandel på over 50 % efter fast praksis i sig selv er tilstrækkelig til at konstatere, at en virksomhed har en dominerende stilling, med mindre helt særlige omstændigheder gør sig gældende. Endvidere er TDC's markedsandel på dette høje niveau opretholdt over en længere periode.

Misbrug

Urimeligt høje priser på terminering

134. Konkurrencestyrelsen har besluttet ikke at behandle klagen vedr. urimeligt høje priser på terminering i mobilnet, jf. konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

135. Det bemærkes, at markedet for terminering i mobilnet er blandt de markeder, der i henhold til Kommissionens henstilling til relevante produktmarkeder skal analyseres af IT- og Telestyrelsen med henblik på at udpege eventuelle SMP-udbydere og eventuelt at pålægge disse forpligtelser. En af de mulige forpligtelser er krav om omkostningsorienterede priser, og IT- og Telestyrelsen har derfor mulighed for at gribe ind over for priser. Konkurrencestyrelsen skal derfor afvise at foretage yderligere vedr. dette klagepunkt, jf. konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

Krydssubsidiering/Margin Squeeze

136. Under klagepunktet om krydssubsidiering/margin Squeeze har Konkurrencestyrelsen undersøgt, hvorvidt TDC og SONOFON udøver ulovlig margin squeeze i forbindelse med selskabernes udbud på slutbrugermarkedet, og hvorvidt TDC udøver ulovlig predatory pricing i forbindelse med selskabets udbud på slutbrugermarkedet.

Margin Squeeze

137. Konkurrencerådet har ikke tidligere behandlet en sag, der vedrører margin squeeze, og international retspraksis på området er meget begrænset.

138. Senest har EU-Kommissionen i Deutsche Telekom-sagen undersøgt for margin squeeze⁸. Denne sag er kort beskrevet nedenfor.

Deutsche Telekom-sagen

- Sagen omhandlede Deutsche Telekom (DT), der er en integreret televirksomhed i Tyskland. DT er både dominerende på engrosmarkedet og detailmarkedet for adgang til abonnentnettet.
- Sagen omhandlede påstået margin squeeze udført af DT mellem engrosmarkedet for adgang til DT's abonnentnet og de detailtjenester (adgang til almindelig telefonforbindelse, ISDN og ADSL), der udbydes til slutbrugerne på baggrund heraf.
- Kommissionen antog, jf. punkt 107, at der foreligger et prispres (margin squeeze), hvis *"forskellen mellem en dominerende virksomheds detailpriser og engrosprisen for tilsvarende tjenester til virksomhedens konkurrenter enten er negativ eller ikke tilstrækkelig til at dække den dominerende operatørs produktspecifikke omkostninger ved leveringen af operatørens egne detailtjenester på det efterfølgende marked."*
- Konkret fandt Kommissionen, jf. punkt 102, at *"der foreligger prispres, når summen af de månedlige afgifter og engangsafgifter, der skal betales til DT for engrosadgang, tvinger konkurrenterne til at opkræve højere afgifter hos slutbrugerne, end DT fakturerer sine egne slutbrugere for tilsvarende tjenester."*
- Kommissionens metode til påvisning af misbrug byggede på, at konkurrenterne kan tilbyde en række forskellige detailtjenester til slutbrugerne på det efterfølgende marked ved at få fuld adgang til DT's abonnentledninger. Disse detailtjenester er ikke substitutter, og kan ikke siges at være del af samme marked i konkurrenceretlig forstand. Metoden bestod derfor i:

; En sammenligning af prisen på engrostjenesten med en vægtet gennemsnitspris for DT's detailprodukter (adgang til almindelig telefonforbindelse, ISDN og ADSL).

; Såfremt de gennemsnitlige vægtede detailpriser ligger under engrospriserne, kan det på grundlag heraf sluttes, at der foreligger et prispres

; Såfremt engrospriserne ligger under de gennemsnitlige detailpriser foreligger der kun prispres, hvis spændet mellem engros og detailpriser ikke er tilstrækkeligt til at dække DT's produktspecifikke omkostninger ved at udbyde detailtjenesterne.

- Da de gennemsnitlige detailpriser i længere perioder var under engrospriserne, fandt Kommissionen, at DT havde udøvet margin squeeze.

139. Office of Fair Trading (OFT) har ligeledes undersøgt for margin squeeze i sagen mod BSKyB⁹. Sagen er kort beskrevet nedenfor.

BSkyB-sagen

- BSKyB er en integreret udbyder af både engros- og detailadgang til TV-kanaler. OFT undersøgte,

hvorvidt BSKyB havde misbrugt sin dominerende stilling til at udøve margin squeeze mellem engrosprodukter og detailprodukter, der omfatter TV-kanaler med sportsindhold udbudt via betalings-TV.

- OFT's undersøgelse bygger på følgende definition af margin squeeze:
"As the European Commission's Telecommunications Access Notice makes clear, determining margin squeeze depends on whether a downstream operator as efficient as DisCo can earn a normal profit."
- OFT's test bestod derfor i:

; En undersøgelse af BSKyB's udbud af produkter på detailmarkedet (via selskabet DisCo) og sammenligne indtægterne herfra med omkostningerne til de bagvedliggende engrosprodukter.

; En sammenligning af indtægter fra en lang række produkter, der ikke var direkte substitutter, og derfor ikke i konkurrenceretlig forstand kan siges at være på samme marked, med omkostninger til bagvedliggende engrostjenester.

; Et krav om en *normal* overskudsgrad i hele detaildelen (der omfatter udbud af en række forskellige produkter) På baggrund af overskudsgrader i sammenlignelige brancher og selskaber blev denne overskudsgrad fastsat til 1,5 pct. i detaildelen

- BSKyB havde i det meste af den undersøgte periode en overskudsgrad over 1,5 pct. OFT fandt derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for at statuere margin squeeze over for BSKyB.

140. Konkurrencestyrelsen finder, at de to sager er forskellige fra nærværende sag og, at de test, der er anvendt i DT-sagen og BSKyB-sagen, dermed ikke direkte kan anvendes til at undersøge for margin squeeze i nærværende sag.

141. I denne sag giver det ikke mening at undersøge alle de slutbrugerprodukter, der kan produceres på baggrund af engrosprodukterne. Det skyldes, at de enkelte produkter på detailmarkedet i denne sag er i direkte konkurrence med hinanden, og indtægter fra de integrerede produkter PlusNet Mobil (udbudt af TDC) og Multiplan (udbudt af SONOFON), udgør en stærkt stigende andel af TDC's og SONOFONs omsætning såvel som den samlede omsætning på slutbrugermarkedet.

142. TDC's omsætning for PlusNet Mobil produktet er således mere end X fra 2002 til 2003 (produktet blev introduceret i 2002), således at det i 2003 udgjorde X pct. af TDC's samlede omsætning på slutbrugermarkedet mod X pct. i 2003. SONOFONs Multiplan blev allerede introduceret i 2000 og omsætningen udgør i dag hele X pct. af den samlede omsætning på markedet.

143. De integrerede produkter konkurrerer altså direkte med de øvrige produkter på markedet – med stor succes. På dette punkt adskiller sagen sig fra de to ovennævnte sager, hvor de enkelte

detailprodukter ikke var i direkte konkurrencen med hinanden. Song og andre ikke-integrerede konkurrenter kan ikke blot koncentrere sig om andre produkter, der kan produceres på baggrund af engrosprodukterne. Det skyldes altså, at PlusNet Mobil produktet (og SONOFONs tilsvarende Multiplan-produkt) vinder markedsandele fra de øvrige produkter på markedet.

144. Derudover er det netop igennem de integrerede produkter, at TDC og SONOFON sælger enkelte kaldsretninger med betydeligt underskud.

145. Det giver heller ikke mening kun at undersøge den samlede indtjening i forbindelse med de samlede integrerede detailprodukter. Det skyldes, at de integrerede produkter består af en række delkomponenter, der ikke kan købes selvstændigt, men kun i samlet form. Selskaberne har i forbindelse med de integrerede produkter PlusNet Mobil (TDC) og Multiplan (SONOFON) valgt en prisstruktur, hvor flere forskellige kaldsretninger sælges til samme pris på trods af forskellig engrosomkostning. Det betyder, at enkelte delkomponenter sælges til priser under engrosomkostningerne, mens andre sælges til priser over engrosomkostninger. Denne prisstruktur udgør et stort problem for ikke-integrerede virksomheder som Song, der konkurrerer med TDC og SONOFON på detailmarkedet. Der var ikke tale om lignende samlede produkter i DT-sagen eller B-SkyB-sagen.

146. Problemet er, at de samlede produkter ikke består af bestemte, på forhånd fastsatte, mængder af de enkelte delkomponenter. Slutbrugerne kan således ændre deres adfærd og dermed forbrugsmønster af det samlede produkt. De kan derved bruge mere af en delkomponent og mindre af en anden. Der er en betydelig risiko for, at de tabsgivende kaldsretningers andel vil vokse og de overskudsgivende kaldsretningers andel vil falde. Det samlede produkt kan derved give underskud på detailniveau. TDC og SONOFON er imidlertid integrerede virksomheder, der både er aktive på engros- og detailmarkedet. En sådan adfærdsændring vil derfor ikke give meget tab for TDC eller SONOFON på koncernniveau.

147. Problemet kan illustreres med følgende forsimplede regneeksempel. Der er for overskuelighedens skyld set bort fra engrospris og omkostninger ved access i fastnettet og kun medtaget terminering i mobilnet. Det bemærkes, at Konkurrencestyrelsen ikke er bekendt med de præcise engrosomkostninger for terminering i mobilnet. Konkurrencestyrelsen har på baggrund af oplysninger fra markedsaktører foretaget et konservativt skøn for omkostningen ved terminering. Den antages derfor i dette regneeksempel til 50 øre. De øvrige priser og omkostninger i eksemplet stammer fra oplysninger fra TDC og SONOFON.

Regneeksempel for kaldsretningen		
Fast – mobil i gruppen		
	TDC – PlusNet Mobil	SONOFON - Multiplan
	Engros	
Engrospris		
Engrosomkostning		
Engrosavance		
	Detail	
Detailpris		

Detailomkostning		
Detailavance		
	Koncern	
samlet avance		

148. Eksemplet viser, at både TDC og SONOFON gennem henholdsvis PlusNet Mobil og Multiplan sælger en delkomponent i det samlede produkt (kaldsretningen fastnet-mobil inden for gruppen) til detailpriser, der er langt lavere, end når TDC og SONOFON sælger dele af disse kald på engrosmarkederne, nemlig terminering i mobilnettet. Når detailafdelingerne sælger til under de variable omkostninger, realiseres et tab på denne kaldsretning. Engrosomkostningen for terminering i mobilnettet er imidlertid væsentlig lavere end engrosprisen, og selskaberne får dermed en betydelig gevinst i engrosleddet på disse kald.

149. Tabellen illustrerer, at gevinsten i engrosleddet opvejer tabet i detailleddet, og på koncernniveau har de to selskaber dermed overskud på kaldsretningen fast-mobil i gruppen. Den samlede konkurrence er så hård, at der sælges med en lille avance, men tabellen viser, at det er risikofrit for TDC og SONOFON at sælge delydelser i det samlede produkt med et regnskabsmæssigt underskud i detailforretningerne.

150. Tilsvarende regneeksempler kan opstilles for andre kaldsretninger, der sælges med underskud i detaildelen (se afsnit 167). Kaldsretningen fast-mobil udgør dog en begrænset del af kundernes samlede forbrug af de samlede produkter. PlusNet Mobil og Multiplan giver derfor overskud på detailniveau samlet set, fordi der er et vist detailoverskud på andre kaldsretninger.

151. Song er ikke aktive på det overskudsgivende engrosled, og Song har derfor en helt anden risiko ved at sælge de enkelt kaldsretninger med underskud. En stigning i kundernes brug af de underskudsgivende kaldsretninger vil derfor gøre det tabsgivende for Song at agere på markedet.

152. Pga. risikoen kan en sådan prisstruktur indebære et misbrug i form af margin squeeze. Og det er ikke nødvendigt for TDC og SONOFON at have en prisstruktur, hvor der er ens priser på en række kaldsretninger, og hvor enkelte kaldsretninger dermed sælges med underskud. De to selskaber kan sagtens lave produkter med samme brugervenlighed, men uden ens minutpriser. Selskaberne kan i stedet lade prisen på de enkelte kaldsretninger afspejle de bagvedliggende engrosomkostninger. Det vil ikke påvirke den samlede regning for kunderne, og derved fjernes risikoen for de ikke-integrerede selskaber, når de skal konkurrere med de integrerede produkter. Derfor skal vurderingen i denne sag basere sig på indtjeningen på delkomponenterne i de samlede detailprodukter. En simpel vurdering af indtjeningen på det samlede produkt afspejler ikke dette problem.

153. De test, der er blevet anvendt i DT-sagen og i BSKyB sagen, er derfor ikke direkte anvendelige i nærværende sag. Konkurrencestyrelsen har derfor opstillet sit eget test, der tager højde for de særlige forhold der er gældende i nærværende sag. Dette test er en modificering af de test, der er anvendt i DT-sagen og i BSKyB-sagen.

154. Konkurrencestyrelsens test udgøres af følgende fire to forudsætninger, der begge skal være opfyldt for, at det i nærværende sag kan godtgøres, at TDC og SONOFON har udført ulovlig

margin squeeze. Dertil komme to særlige hensyn, der kan virke som formildende omstændigheder i forhold til misbruget:

Test for margin squeeze

Forudsætninger for margin squeeze

1. Dominans:

Selskabet har dominans på mindst ét af de engrosmarkeder, der indgår i slutbrugerproduktet, og selskabet kan via prisen på dette engrosmarked mærkbart påvirke konkurrencesituationen på slutbrugermarkedet. Selskabet er samtidig aktiv på slutbrugermarkedet,

2. Misbrug:

Underskud på enkelte kaldsretninger i det samlede produkt:

Selskabet sælger en eller flere kaldsretninger under de ydelsesspecifikke meromkostninger (IC)

Særlige hensyn

- Indtægterne fra det samlede produkt er ikke tilstrækkelige til at dække de samlede omkostninger inklusiv risiko og normal forrentning
- Overtrædelse af "meeting the competition defence" argumentet:
Selskabet agerer aggressivt på slutbrugermarkedet og er gået videre end meeting the competition defence ved at have lavere gennemsnitlig minutpris end den nærmeste konkurrents på de kaldsretninger, hvor IC ikke dækkes.

1. Test af dominans – forudsætning for misbrug

155. Det første krav er forudsætning for, at der kan forekomme et misbrug. Margin squeeze begrebet er nært beslægtet med begrebet leverage¹⁰. For at der kan være tale om margin squeeze skal selskabet via sin dominerende position på ét marked (engrosmarked) have en mærkbar indflydelse på konkurrencesituationen på det tilstødende marked (slutbrugermarkedet). Det kan være tilfældet, hvis selskabet har en dominerende indflydelse på prisen for et engrosprodukt, der har en mærkbar indflydelse på produktet, der handles på det tilstødende marked. Selskabet kan i denne situation hæve prisen på engrosproduktet og dermed sænke marginen (margin squeeze) på produktet på det tilstødende marked. Herved kan selskabet via dominans på engrosproduktet mærkbart påvirke konkurrencesituationen på det tilstødende marked.

2. Der er underskud på enkelte kaldsretninger i det bundlede produkt – test for selve misbruget

156. Det andet krav udgør et test for selve misbruget. Et selskab, der er dominerende på et engrosmarked og samtidig aktiv på slutbrugermarkedet kan sælge enkelte delprodukter (kaldsretninger) i et bundlet produkt til klart under de variable omkostninger, men samtidig sælge hele produktet med overskud. Hermed påtager selskabet sig en risiko, fordi kundens forbrug af de enkelte delprodukter i det bundlede produkt (kaldmønster) kan ændre sig og et samlet forventet overskud kan blive til et underskud.

157. Til forskel for et selskab, der ikke har dominans på et engrosmarked (Song) opnår den vertikalt integrerede virksomhed (TDC og SONOFON) indtjening på engrosmarkedet. De delprodukter (kald), som genererer underskud på detailmarkedet, således vil give en afledt indtægt på engrosmarkedet for selskabet (TDC og SONOFON). Et delprodukt (kald), som er underskudsgivende på detailmarkedet, kan derfor godt give overskud på koncernplan for disse to virksomheder. Dette ses i tabellen i afsnit 147. Derfor har det vertikalt integrerede selskab (TDC og SONOFON), modsat selskabet, der kun er til stede på det tilstødende slutbrugermarked (Song), langt fra samme risiko ved at tilbyde underskudsgivende priser på de enkelte kaldsretninger. Når TDC og SONOFON sælger enkelte kaldsretninger med underskud, kan det derfor indebære margin squeeze.

158. Dette punkt svarer altså til de test, der foretages i både DT-sagen og B-SkyB-sagen, blot for de enkelte kaldsretninger.

3. Indtægter på det samlede produkt dækker ikke de samlede omkostninger inklusiv risiko og normal forrentning – særligt hensyn

159. Det tredje krav er et særligt hensyn, der kan fungere som en modifikation, givet det andet krav er opfyldt. Såfremt efterspørgslen efter underskudsgivende kald (eksempelvis fast – mobil) stiger, vil det således betyde, at resultat for produktet som helhed forværres. Derfor er det ikke tilstrækkeligt, at der for produktet som helhed blot er dækning for de ydelsesspecifikke meromkostninger, som det er gældende i predatory pricing sager, men resultatet for produktet som helhed skal indeholde en betydelig risikopræmie. Hvis risikoen for en ikke vertikalt integreret virksomhed ikke afspejles i afkastet på detailmarkedet, kan der foreligge et misbrug af dominerende stilling i form af margin squeeze.

4. Test af ”meeting the competition defence”-argumentet – særligt hensyn

160. Det fjerde krav er på samme måde et særligt hensyn, der kan fungere som en modifikation, givet det andet krav er opfyldt. Det vurderes således, at en dominerende virksomhed (TDC) kan påberåbe sig det såkaldte meeting the competition defence princip. På det for sagen relevante slutbrugermarked var SONOFON den første på markedet med et integreret produkt. Med dette produkt, Multiplan, har SONOFON vundet markedsandele fra TDC, sidst igennem den såkaldte delaftale 1 med Statens og Kommunernes Indkøbs Service, hvor Staten har forpligtet sig til at købe telefonitjenester af SONOFON. Derfor må TDC defensivt have en vis mulighed for at forsvare sig imod SONOFON ud fra argumentet med ”meeting the competition defence”.

161. Det dominerende selskab (TDC) må dog ikke forsvare sig aggressivt, og i nærværende sag defineres en aggressiv adfærd fra TDC's side ved, at TDC i en længere periode har solgt underskudsgivende kaldsretninger til lavere slutbrugerpriser end den nærmeste konkurrent (SONOFON).

162. Konkurrencestyrelsen har til analysen indhentet oplysninger fra TDC og SONOFON. De to selskaber er således blevet bedt om at tilvejebringe oplysninger om erhvervsprodukter, der inkluderer kald fra fastnet til mobil, og som siden 1. januar 2001 er blevet tilbudt erhvervs kunder.

TDC

1. Test af dominans

163. TDC's udbud drejer sig om produkterne: PlusNet Mobil, SKI, ErhvervsAftale, TeleRabat, TeleRabat+ og Kombi. Styrelsen har baseret analysen på produktet PlusNet Mobil, da det er via dette produkt TDC tilbyder de laveste priser. Produktet fungerer derfor som benchmark for TDC's øvrige produkter. PlusNet Mobil blev introduceret i 2002 og er et integreret produkt, der integrerer fastnettelefoni med mobiltelefoni ved at samle alle kundens fastnet- mobil og faxnumre i en såkaldt lokal nummerplan. PlusNet Mobil produktet bundler fastnettjenester og mobiltjenester

164. TDC har en dominerende stilling på engrosmarkedet for terminering i TDC's mobilnet og på engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester. Ca. X pct. af TDC's engrosomkostninger i forbindelse med udbuddet af PlusNet Mobil produktet stammede i 2003 fra kaldsretninger, hvor terminering eller gensalg af mobiltjenester indgik. Dermed har TDC's engrospriser en mærkbar effekt på konkurrencesituationen. TDC opfylder dermed første krav.

165. TDC anfører i sit høringssvar, at styrelsens test ikke er korrekt, da styrelsen begår en metodefejl. TDC finder således, at styrelsen foretager sin vurdering på basis af prisen på engrosydelsler, der ikke indgår i sagen. Styrelsen har derfor i forhold til notatet, der blev sendt i høring d. 26. februar 2003 udvidet de relevante markeder i sagen til også at omfatte engrosmarkederne for terminering i mobilnet, jf. bilag A. Disse markeder var allerede udførligt behandlet i notatet.

2. Test af "underskud på enkelte kaldsretninger"

166. TDC har leveret produktregnskaber for PlusNet Mobil produktet i 2003 opdelt på kvartaler. Opgørelserne baserer sig på en operatør-tilgang for så vidt angår fastnetkald, og på en serviceprovider-tilgang for så vidt angår mobilkald. Dvs. at TDC Totalløsninger, der udbyder produktet til slutbrugerne, regnskabsmæssigt behandles som operatører på fastnet-delen og serviceprovider på mobil-delen. Som serviceprovider betaler TDC Totalløsninger, via en serviceprovideraftale på fastnetområdet, TDC's engrosafdeling for at producere produktet, dvs. bl.a. at udveksle trafik med andre operatører. TDC Totalløsninger håndterer som serviceprovider alene kundeservice m.v.¹¹ TDC har således oplyst omsætningen og de ydelsesspecifikke omkostninger¹² for de forskellige kaldsretninger opdelt i peak og off-peak trafik og on-net og off-net trafik. On-net trafik relaterer sig til trafik inden for gruppen, dvs. til kundernes egne telefoner. Off-net relaterer sig til al trafik uden for gruppen, dvs. i TDC's net og øvrige net, der i PlusNet Mobil bliver solgt til samme pris.

167. Opgørelserne viser, at TDC i 2003 samlet havde negativt dækningsbidrag på X kaldsretninger ud af 34 kaldsretninger (peak og off-peak regnes som selvstændig kaldsretning, og der ses bort fra SMS). Nedenfor er angivet det gennemsnitlige dækningsbidrag pr. minut for de enkelte kaldsretninger:

Alle tal i øre	On-net		Off-net	
	Peak	Off-peak	Peak	Off-peak
Trafik				
Fastnet til Fastnet				
Fastnet til Mobil				

Fastnet til International				
Fastnet til Øvrig				
DATA				
Mobil til Fastnet				
Mobil til Mobil				
Mobil til International				
Roamed trafik				

168. TDC anfører, at der skal tages hensyn til både peak og off-peak trafik, og at der derfor skal fastlægges en vægtet pris for den pågældende kaldsretning. Sker det anfører TDC, at der kun vil være underskud på kaldsretningerne fast-mobil (on net) og (off-net) og i helt begrænset omfang DATA.

169. Styrelsen er ikke enig i dette, og bemærker, at selv hvis TDC's metode blev anvendt, ville TDC stadig have underskud på 3 kaldsretninger, og særligt på fast – mobil. TDC opfylder dermed det andet krav.

3. Indtægterne på det samlede slutbrugerprodukt dækker ikke de samlede omkostninger inklusiv risiko og normal forrentning

170. Opgørelserne viser, at TDC i 2003 havde et samlet overskud på godt X mio. kr. ud af en samlet omsætning på godt X mio. kr. Det svarer til en gennemsnitlig overskudsgrad på godt X pct.

171. Men fjernes den ulovlige SP-bonus, falder overskudsgraden til ca. X pct. TDC's overskudsgrad på den samlede danske forretning i 2003 var 19,3 pct., mens overskudsgraden for telekommunikationsbranchen på globalt plan i 2003 var 18,2 pct. TDC's overskudsgrad på PlusNet Mobil produktet var i 2003 altså reelt X så stor som, hvad der ellers er gældende for TDC og for telekommunikationsbranchen globalt set, og derfor reelt X så stor, som hvad man kan kalde en "normal" overskudsgrad.

172. Det er svært talmæssigt at fastsætte risikoen, og det må derfor bero på en konkret vurdering af forholdene på markedet. Men i nærværende sag er overskudsgraden lavere end TDC's gennemsnitlige overskudsgrad. Hvis det sammenholdes med de betydelige underskud i forbindelse med fast-mobil kald pr. minut i detaildelen, det betydelige overskud i engrosdelen samt den kraftigt stigende andel af den samlede trafik, som disse kald udgør¹³, så indebærer dette reelt, at konkurrencen begrænses yderligere til fordel for TDC. Der er således en klar risiko for, at overskudsgraden vil falde yderligere. Da konkurrerende selskaber (Song), der ikke er aktive på engrosmarkedet (hvor der er et betydeligt overskud i forbindelse med de underskudsgivende kald) med den nuværende prisstruktur på integrerede produkter har en langt større risiko ved at udbyde disse produkter på markedet end TDC, vil lave overskudsgrader virke som en strategisk barriere, der holder konkurrenter ude.

173. Styrelsen har foretaget følsomhedsanalyser på TDC's overskudsgrad. Styrelsen har således ændret kaldsfordelingen i forhold til 4. kvartal 2003 og fjernet TDC's ulovlige bonus. Styrelsen har ændret andelen af fast-fast kald, fast-mobil, mobil-fast og mobil-mobil. Resultatet af følsomhedsanalyserne ses nedenfor. Der er tale om afrundede tal.

kaldsretning	4. kvartal 2003	uden bonus	scenario 1
Fastnet til Fastnet			
Fastnet til Mobil			
Fastnet til International			
Fastnet til Øvrig			
DATA			
Mobil til Fastnet			
Mobil til Mobil			
Mobil til International			
Roamed trafik			
i alt			
SP-bonus			
Overskudsgrad			

174. Det ses, at resultatet for produktet som helhed forværres betydeligt, hvis kaldsfordelingen ændrer sig over mod flere kald mod mobil, som angivet i scenario 1. Analysen viser, at resultaterne er følsomme over for ændringer i kaldsfordelingen. Dette afspejler risikoen forbundet med at sælge de enkelte kaldsretninger med underskud.

175. PlusNet Mobil produktet blev først introduceret i slutningen af 2002, og det er derfor vanskeligt at pege på signifikante tendenser i udviklingen i kaldsfordelingen. Der har dog ikke har været den store udvikling i løbet af 2003. Fra 1. kvartal 2003 til 4. kvartal 2003 steg andelen af fast-mobil i PlusNet Mobil produktet således med knap X pct. mens andelen af mobil-mobil steg med godt x pct.

176. SONOFONs Multiplan blev allerede introduceret i 2000 og dermed er der langt bedre mulighed for at bestemme tendenser i udviklingen i kaldsfordelingen. I Multiplan produktet er andelen af fast-mobil steget med X pct. fra 2002 til 2003 og med hele X pct. fra 2001 til 2003. Andelen af mobil-mobil er steget med X pct. fra 2002 til 2003. Tallene peger altså på, at andelen er kald til mobil er stigende. Nedenfor er angivet udviklingen i kaldsfordelingen for Multiplan produktet.

	2001	2002	2003
Fastnet til Fastnet			

Fastnet til Mobil			
Fastnet til International			
Mobil til Fastnet			
Mobil til Mobil			
Mobil til International			
i alt			

177. Derfor er indtægterne fra det samlede PlusNet Mobil produkt ikke tilstrækkelige til at dække de samlede omkostninger inklusiv den betydelige risiko forbundet med at sælge enkelte kaldsretninger med underskud og normal forrentning. TDC opfylder dermed det tredje krav.

178. TDC anfører i sit høringssvar, at styrelsens konklusion på dette punkt er klart ubegrundet. TDC finder således, at en overskudsgrad på X pct. i sig selv er nok til at fastslå, at der ikke kan foreligge margin squeeze. TDC anfører, at X pct. er højt i forhold til, hvad der i øvrigt opereres med i telesektoren. Derudover finder TDC, at styrelsens vurdering af risikoen ved at sælge kald med underskud er klart overvurderet. Således viser TDC's beregninger, at der skal ske en femdobling af trafikken på kaldsretningen fast-mobil, før det samlede produktregnskab giver underskud.

179. Styrelsen er ikke enig i dette, og henviser til følsomhedsanalysen over for, hvor der er taget hensyn til, at andelen af overskudsgivende kaldsretninger samtidig kan falde. Det forholder TDC sig ikke til.

4. Test af "meeting the competition defence" argumentet

180. Konkurrencestyrelsen har beregnet den gennemsnitlige minutpris for de forskellige kaldsretninger i PlusNet Mobil produktet og sammenlignet den med den gennemsnitlige minutpris i SONOFONs tilsvarende integrerede produkt Multiplan. Der er i beregningerne inkluderet opkaldsafgift og trafikafhængige rabatter. Beregningerne viser, at TDC i alle 4 kvartaler i 2003 var billigere end SONOFON på kaldsretningen fast-mobil (off-net) (peak). SONOFON var billigere på alle øvrige kaldsretninger, der indgår i Multiplan. Nedenstående tabel viser henholdsvis TDC's og SONOFONs gennemsnitlige minutpris på denne kaldsretning samt forskellen på de to priser.

alle tal i øre	TDC	SONOFON	Forskel
1. kvartal 2003			
2. kvartal 2003			
3. kvartal 2003			
4. kvartal 2003			

181. Beregningerne viser altså, at TDC konsekvent igennem 2003 været billigere end SONOFON på kaldsretningen fast-mobil (off-net) (peak). TDC opfylder dermed også det fjerde krav.

182. TDC anfører, at SONOFONs minutpris som angivet af styrelsen, ikke er sammenlignelig med TDC's. Det skyldes ifølge TDC, at SONOFON markedsfører tekniske løsninger, hvor de dyre fast-mobil (off-net) kald konverteres til mobil-mobil (off-net) kald, der takseres billigere. Det bevirker ifølge TDC, at den pris kunderne i realiteten møder hos SONOFON for fast-mobil (off-net) er lavere end angivet. For at TDC's pris skal være sammenlignelig med SONOFONs pris skal der derfor ifølge TDC korrigeres for dette i ovenstående minutpriser, således at SONOFONs pris bliver en vægtet pris mellem fast-mobil (off-net) og mobil-mobil (off-net).

183. SONOFON har afvist, at dette er tilfældet, og TDC har ikke dokumenteret dette.

184. Styrelsen har dog foretaget en følsomhedsanalyse på beregningerne. Styrelsen har undersøgt, hvor stor en andel af SONOFONs angivne mobil-mobil (off-net) kald, der skal være konverteret fra fast-mobil (off-net) kald for, at SONOFONs vægtede minutpris er lavere end TDC's.

FIGUR KLIPPET UD

185. Styrelsens analyse viser således, at ca. 41 pct. af SONOFONs mobil-mobil (off-net) kald skal være konverterede fast-mobil (off-net) kald, før SONOFONs vægtede pris er lavere end TDC's. Dette vurderes ikke at være sandsynligt. Styrelsen har sammenlignet fordelingen af kald, som oplyst af TDC og SONOFON, for 2003.

Andel af samlet trafik i 2003	TDC	SONOFON
Fast-mobil (off-net) (peak)		
Mobil – mobil (off-net) (peak)		

186. For at der skal være lighed i det relative forhold mellem de to kaldsretninger for de to selskaber, skal ca. X pct. af SONOFON's mobil - mobil (off-net) være konverteret fra fast – mobil (off-net). Det vurderes derfor ikke sandsynligt, at op mod 40 pct. af mobil – mobil (off-net) skulle være konverteret fra fast – mobil (off-net). Dette særligt sammenholdt med, at SONOFON afviser, at en sådan løsning markedsføres. Styrelsen fastholder derfor, at TDC har været billigere end SONOFON på kaldsretningen fast – mobil (off-net). Dette selv, hvis der korrigeres for, at SONOFON måtte have konverteret en andel af fast – mobil (off-net) kald til mobil – mobil (off-net) kald. TDC opfylder dermed også fjerde krav.

SONOFON

1. Dominanstest

187. SONOFON har leveret oplysninger om produkterne Multiplan og Fastnet Erhverv. Styrelsen har i sin analyse fokuseret på Multiplan-produktet, da SONOFON herigennem tilbyder de laveste priser.

188. SONOFON er dominerende engrosmarkedet for terminering i eget mobilnet, og det giver i teorien SONOFON mulighed for at udøve margin squeeze og derigennem udnytte sin dominerende position til at vinde konkurrencefordele på slutbrugermarkedet.

189. SONOFONs udbud af Multiplan produktet involverer de bagvedliggende engrosmarkeder. Engrosmarkedet for terminering i SONOFONs mobilnet er blot et af de bagvedliggende engrosmarkeder, og SONOFONs mulighed for at udøve pristryk og derved misbruge sin dominerende stilling er derfor begrænset. Den eneste kaldsretning, hvor SONOFON kan benytte sig af sin dominerende stilling, er fastnet til SONOFONs eget mobilnet.

190. Styrelsens beregninger viser, at kun X pct. af SONOFONs samlede engrosomkostninger i 2003 stammede fra kaldsretninger, hvor prisen for terminering i SONOFONs net indgår. Derfor vurderer styrelsen ikke, at prisen på terminering i SONOFONs net har en mærkbar effekt på slutbrugermarkedet. SONOFON opfylder dermed ikke det første krav.

191. Styrelsen bemærker dog, at andelen af kald, hvori terminering i SONOFONs net indgår, er stigende, og styrelsen forbeholder sig derfor retten til at tage spørgsmålet om SONOFONs mulighed for at udøve margin squeeze op til fornyet vurdering, såfremt forholdene som de er i dag måtte ændre sig.

192. Men da SONOFON ikke opfylder den første forudsætning - dominanstesten - vurderes SONOFON ikke i 2003 at have haft mulighed for at udøve margin squeeze.

Predatory pricing

193. Konkurrencestyrelsen har undersøgt, hvorvidt TDC har udøvet ulovligt predatory pricing på erhvervsslutbrugermarkedet for telefoniløsninger, der inkluderer fastnet. Styrelsen har undersøgt, hvorvidt TDC har solgt PlusNet Mobil produktet til priser, der ikke giver TDC dækning for de ydelsesspecifikke omkostninger. Styrelsen har til dette formål analyseret produktregnskaberne for PlusNet Mobil produktet samt opgørelser for TDC's 19 største PlusNet Mobil kunder¹⁴. Derudover har styrelsen modtaget opgørelser for 3 kommuner, der kan købe PlusNet Mobil gennem SKI-aftalerne.

194. Opgørelserne for PlusNet Mobil produktet viser, som beskrevet, at TDC i 2003 havde en overskudsgrad på ca. X pct. (X pct. hvis SP-bonus fjernes). I løbet af 2003 lå overskudsgraden mellem X og X pct. Det kan dermed ikke godtgøres, at TDC samlet set har solgt PlusNet Mobil produktet til under de ydelsesspecifikke meromkostninger i 2003.

195. Konkurrencestyrelsen har via TDC's opgørelser for enkeltkunder, herunder SKI-kunder undersøgt, hvorvidt TDC sælger PlusNet Mobil produktet til under de ydelsesspecifikke meromkostninger til store og strategisk vigtige kundeforhold og derved udfører predatory pricing. En sådan adfærd kan have en stærkt afskrækkende effekt, og dermed begrænse konkurrencen på markedet.

196. Opgørelserne er baseret på, at TDC Totalløsninger fungerer som serviceprovider for så vidt angår mobildelen, og som operatør for så vidt angår fastnetdelen. Der er til de enkelte kunder alene allokeret de variable omkostninger i forbindelse med minutter og abonnementer og dermed ikke øvrige omkostninger, der omfatter omkostninger til kundeservice, marketing, terminaltilskud, samtrafikkapacitet mv. Disse omkostninger udgjorde for hele PlusNet Mobil produktet i gennemsnit i 2003 ca. X pct. af den samlede omsætning i.

197. Beregningerne viser, at TDC i alle kvartaler i 2003 solgte PlusNet Mobil produktet til over de totale omkostninger for samtlige 19 kundeforhold på nær ét. (dækningsbidraget for den enkelte kunde var større end de øvrige omkostningers andel af omsætningen for PlusNet som helhed). Der var for ét kundeforhold en beskeden underdækning af de øvrige omkostninger i 1. kvartal 2003. (Dækningsbidraget for dette kundeforhold var X pct. mens de øvrige omkostninger udgjorde X pct. af omsætningen for PlusNet Mobil produktet i 1. kvartal 2003). Derved vurderer styrelsen, at der for alle de undersøgte kundeforhold var dækning for de ydelsesspecifikke meromkostninger.

198. SONOFON anfører i sit høringssvar, at det er uklart, hvorvidt styrelsen har medregnet alle de omkostningselementer, der er relevante for en operatørtilgang for fastnetdelen hhv. en serviceprovider-tilgang for mobildelen. SONOFONs bemærkning har givet anledning til enkelte redaktionelle ændringer. Styrelsen bemærker, at dækningsbidraget for alle kunder på nær ét er så stort, at der er dækning for de totale omkostninger. Underdækningen af de totale omkostninger for det ene kundeforhold i 1. kvartal 2003 er så beskedent, at der vurderes at være dækning for de ydelsesspecifikke omkostninger, om end ikke de totale omkostninger.

199. Song anfører i sit høringssvar, at styrelsen i sin tilsyneladende anvendelse af Akzo-testen ikke har foretaget de særlige tilpasninger og modifikationer, som de særlige forhold i telesektoren kræver. Det betyder bl.a. at der i beregningerne skal anvendes grænseomkostningerne over længere tid (LRAIC) og ikke gennemsnitlige variable og totale omkostninger. Song finder derfor, at der er manglende omkostningsindregning i styrelsens beregninger. Styrelsen er ikke enig heri. TDC's opgørelser af de enkelte kundeforhold baserer sig på en operatørtilgang for så vidt angår kald fra fastnet, og dermed de såkaldte samtrafikpriser. Samtrafikpriserne er netop fastsat ud fra LRAIC. Samtrafikpriserne dækker således ikke kun de variable omkostninger, men også et bidrag til de faste omkostninger. For så vidt angår kald fra mobil baserer omkostningerne sig på en SP-tilgang, hvor minutomkostningen må antages at bidrage til dækningen af de faste omkostninger. Hermed er der taget højde for, at TDC ikke blot skal dække de variable omkostninger ved at transportere et kald i nettet, men at der også skal inkluderes element til dækning af faste netomkostninger.

200. Song anfører endvidere, at TDC Totalløsninger ikke kan påberåbe sig operatørstatus, og dermed basere PlusNet Mobil på "udveksling af trafik" for så vidt angår fastnetdelen. Hverken IT- og Telestyrelsen eller Konkurrencestyrelsen er ikke enig jf. afsnit 166.

SKI-aftalen

201. TDC har i september 2003 indgået aftale med SKI om at levere telefoni til kommuner m.v. Det er således muligt for kommunerne at købe PlusNet Mobil produktet af TDC til særligt rabatterede priser. Styrelsen har bedt TDC udarbejde opgørelser for tre forskellige kommuneprofiler baseret på de priser og vilkår, der indgår i SKI's aftale med TDC.

202. De tre forskellige kommuneprofiler er baseret på oplysninger fra Statens og Kommunernes Indkøbs Service. Profilerne er blevet anvendt i forbindelse med SKI-udbuddet og repræsenterer tre kommuner af forskellig størrelse for så vidt angår medarbejdere og borgere. Kommuneprofil 3 er et amt, men er medtaget for at repræsentere en større kommune.

203. Konkurrencestyrelsen vurderer, at de tre kommuneprofiler er repræsentative for forskellige kommuner i Danmark, men bemærker, at de forskellige profiler alene er indikative for kommunernes årlige teleforbrug. Der kan erfaringsmæssigt være relativt store udsving i både det

samlede forbrug og i de pågældende kaldsfordelinger for kommuner og amter af forholdsvis samme størrelser.

204. TDC's oplysninger viser, at TDC vil sælge til over de totale omkostninger til alle tre kommuneprofiler. SONOFON anfører i sit hørings svar, at selskabet finder det uklart, hvorvidt TDC's oplysninger er baseret på data, der knytter sig til TDC's SKI Kombiaftale eller TDC's SKI Koordineringskøbsaftale. SONOFON finder, at vilkår og priser i de to aftaler er så forskellige, at konklusionen vedr. predatory pricing kan falde forskelligt ud afhængig af hvilken type aftale, der ligger til grund for undersøgelsen.

205. SONOFON anfører, at TDC igennem den nye SKI-Koordineringsaftale tilbyder kommunerne meget høje rabatter på opkald mellem fastnettelefoner i forhold til TDC's standardpriser. I aftalen lyder det i følge SONOFON, at kommunerne kun kan opnå de betydelige rabatter, hvis købet af ydelser foregår gennem en såkaldt koordineringspartner, dvs. hvis flere kommuner går sammen om indkøbet og samler al deres telefoni hos TDC. SONOFON anfører imidlertid, at de betydelige rabatter på kald mellem fastnettelefoner tilbydes til alle kommuner uanset størrelse og uafhængigt af om en kommune er medlem af en koordineringskøbsaftale eller ej.

206. SONOFON anfører, at denne adfærd samlet er udtryk for misbrug af dominerende stilling og skadelig for konkurrencen, da den effektivt forhindrer andre udbydere i at levere telefoni til kommunerne. SONOFON anfører i den forbindelse, at kald mellem fastnettelefoner udgør ca. 65 % af kommunernes samlede trafik, og det er ifølge SONOFON derfor ikke muligt at levere telefoni til så lave priser på denne for kommunerne så væsentlige trafikretning uden at have underskud derved. SONOFON anfører, at TDC's priser er mere end 30 % lavere end SONOFONs laveste priser i SKI-aftalen.

207. Konkurrencestyrelsen bemærker indledningsvis, at vurderingen af de enkelte kundeforhold, herunder SKI-kunder, baserer sig på en samlet vurdering af kundeforholdet og ikke de enkelte kaldsretninger. Derudover bemærkes, at analysen af den nye SKI-aftale baserer sig på beregninger og fiktive kommuneprofiler og ikke på faktiske opgørelser. Der er altså tale om beregninger og effekten af faktiske kundeforhold indgået via den nye SKI-aftale vil derfor først kunne måles, når de faktiske regnskabsoplysninger foreligger.

208. SONOFON har som beskrevet påpeget, at den enkelte kommune fra TDC bliver mødt med et krav om, at al telefoni for fremtiden skal leveres af TDC, og at rabatterne ikke kan opnås såfremt kommunen køber dele af det samlede telefoniforbrug hos andre operatører, heriblandt SONOFON. Konkurrencestyrelsen vil tage dette forhold op til selvstændig vurdering og bemærker, at TDC's SKI-aftaler såvel som opgørelser over det samlede PlusNet Mobil produkt vil blive undersøgt igen.

209. Hvis det i den forbindelse skulle vise sig, at TDC igennem den nye SKI-aftale har solgt PlusNet Mobil produktet til under de variable omkostninger, vil det betyde, at resultatet for PlusNet Mobil produktet forværres. Det understreges, at det vil føre til en ny vurdering af spørgsmålet om både predatory pricing og margin squeeze.

Vurdering

210. Til afgørelse af, om det kan gøres gældende, at TDC og SONOFON har udøvet margin squeeze har styrelsen opstillet to forudsætninger samt to særlige hensyn. Både forudsætningerne og

de særlige hensyn skal være opfyldt for, at det kan gøres gældende, at der er blevet begået margin squeeze.

211. TDC er grundlæggende uenig i, at testet kan anvendes til at statuere margin squeeze. TDC finder således ikke, at styrelsens metode er i overensstemmelse med gældende EU-konkurrenceret, og at testet i øvrigt ikke er egnet til at påvise margin squeeze, således som dette defineres i gældende konkurrenceret. TDC anfører således i sit høringssvar, at vurderingen af, om der måtte foreligge margin squeeze, ikke kan ske ud fra en bedømmelse af indtjeningsforholdene på enkelte kaldsretninger i PlusNet Mobil produktet, men skal ske ud fra en samlet bedømmelse af produkterne på det for sagen relevante marked.

212. Konkurrencestyrelsen er ikke enig heri. Det vurderes ikke nødvendigt for TDC og SONOFON at sælge de enkelte kaldsretninger med underskud for at tilbyde slutbrugerne et godt produkt. Den tekniske løsning med lokalnummerplan og viderestilling forudsætter ikke, at enkelte kaldsretninger sælges med underskud, og der kan argumenteres for, at slutbrugerne selv burde bære risikoen ved usikkerheden omkring mængden af viderestillede opkald. Når TDC og SONOFON ikke desto mindre prisfastsætter på denne måde, betyder det, at andre operatører ikke har lige mulighed for at konkurrere på markedet.

213. Song er uenig i testet af "meeting the competition defence". Song anfører i sit høringssvar, at argumentet kun kan finde anvendelse, hvis SONOFONs prissætning har en så afgørende betydning for konkurrencen på markedet, at TDC er nødt til at svare igen med en konkurrenceskadelig prissætning. Men dette vil medføre, at styrelsens konklusion vedr. SONOFONs mulighed for at misbruge dominerende stilling er ukorrekt. Hvis styrelsen dermed fastholder, at TDC kan påberåbe sig "meeting competition defence" vil det ifølge Song betyde, at SONOFONs adfærd er omfattet af konkurrencelovens § 11. Hvis dette ikke er tilfældet, som konkluderet af styrelsen, finder Song, at TDCs prissætning er uproportional og dermed ikke opfylder kravene til en dominerende virksomheds anvendelse af argumentet.

214. Styrelsen er ikke enig heri og finder, at Song tilsyneladende fejlfortolker "leverage" begrebet. Styrelsen finder således, at en ny udbyder på markedet kan påvirke konkurrencen, uden at dette indebærer, at den nye udbyder misbruger en dominerende stilling, jf. "leverage" begrebet. Et tænkt eksempel ville være, hvis en kapitalstærk virksomhed fra en helt anden branche besluttede sig for at gå ind på markedet for telefoniløsninger. En sådan virksomhed vil ikke have en dominerende stilling på et bagvedliggende engrosmarked, men kan stadig dumpe priserne på markedet for at vinde markedsandele. Denne situation beskriver ikke "leverage", men det såkaldte "deep pockets"-begreb. Denne aggressive prissætning vil bestemt have en betydning for konkurrencen, men vil ikke være i strid med konkurrenceloven.

215. Derfor finder styrelsen, at TDC kan påberåbe sig "meeting competition defence" uden, at det samtidig indebærer, at der kan statures misbrug i form af dominerende stilling i forhold til SONOFON.

216. Styrelsens analyse viser, at TDC opfylder både de to forudsætninger samt de særlige hensyn i testet for margin squeeze. Styrelsen vurderer derfor, at det kan lægges til grund, at TDC i 2003 i forbindelse med udbuddet af PlusNet Mobil produktet har udøvet ulovlig margin squeeze omfattet af forbuddet mod misbrug af dominerende stilling jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1.

217. Styrelsens analyse viser, at SONOFON ikke opfylder første forudsætning i testet for margin squeeze. På denne baggrund vurderer Konkurrencestyrelsen ikke, at SONOFON i mærkbar grad har mulighed for at udnytte sin dominerende position på engrosmarkedet for terminering i eget mobilnet til at udføre margin squeeze.

218. For så vidt angår predatory pricing-spørgsmålet viser analysen, at det ikke kan lægges til grund af TDC udøver ”predatory pricing” i forbindelse med TDC’s udbud af slutbrugerprodukter på det for sagen relevante marked.

Konkurrenceforvridende Bonus

219. Konkurrencestyrelsen har behandlet klagen over konkurrenceforvridende bonus ved at indhente oplysninger vedr. de i TDC Mobils gensalgsaftale indeholdte bonus-skalaer. Styrelsen har undersøgt, hvorvidt bonusskalaerne er diskriminerende og loyalitetsskabende, og efterspurgt omkostningsbegrundelse herfor. Disse bonusskalaer kaldes fremover SP-bonus.

220. SP-bonus ydes til serviceprovidere i TDC Mobils net som en funktion af samlet voice-omsætning, brutto-intake af kunder samt originerede SMS’er. SP-bonus er indrettet efter progressiv skala, således at den udbetalte bonus i afgrænsede intervaller stiger gradvist med omsætningen. Der er således ikke tale om en akkumulerende bonus. Bonusskalaerne ser ud som følger:

Bonusskalaer i TDC’s gensalgsaftale mobil					
Omsætning¹		Intake af mobilabonnenter		Originerede SMS²	
DKKm	Rabatsats i intervallet %	Bruttointake af kunder	Bonus i DKK pr. brutto-intake i intervallet	DKKm	Rabatsats i intervallet %
0 <= x >= 20	5	0 <= y <= 25.000	5	0 <= z <= 2	5
20 <= x >= 40	6	25.000 < y < 30.000	10	2 <= z <= 4	6
40 <= x >= 60	7	30.000 < y < 35.000	15	4 <= z <= 6	7
60 <= x >= 80	8	35.000 < y < 40.000	20	6 <= z <= 8	8
80 <= x >= 100	9	40.000 < y < 45.000	25	8 <= z <= 10	9
100 <= x >= 120	10	45.000 < y < 50.000	30	10 <= z <= 12	10
120 <= x >= 140	11	50.000 < y < 55.000	35	12 <= z <= 14	11
140 <= x >= 160	12	55.000 < y < 60.000	40	14 <= z <= 16	12
160 <= x >= 180	13	60.000 < y < 65.000	45	16 <= z <= 18	13

180 <= x >= 200	14	65.000 < y	50	18 <= z <= 20	14
200 <= x >= 220	15			20 <= z <= 22	15
220 <= x >= 240	16			22 <= z <= 24	16
240 <= x >= 260	17			24 <= z <= 26	17
260 <= x >= 280	18			26 <= z <= 28	18
280 <= x >= 300	19			28 <= z <= 30	19
300 <= x >= 320	20			30 < z	20
320 <= x >= 340	21				
340 <= x >= 360	22				
360 <= x >= 380	23				
x > 380	24				

¹Der ydes bonus på omsætning af originerede GSM, data og fax-kald: Mobil til samme mobilnet, mobil til andre nationale mobilnet, mobil til TDC Tele Danmark's fastnet, mobil til udlandet. Derudover ydes der ifølge bilag 12 bonus på værdien af ankommende nationale trafikminutter. Den ankommende trafik beregnes som 40 % af den samlede trafik. Gennemsnitsprisen for ankommende national trafik sættes til 0,90 DKK pr. minut

²Der ydes bonus på værdien af originerende SMS til: Samme mobilnet, Andre nationale mobilnet, Udlandet. Såfremt der er indgået tillægsaftale om terminerede SMS via TDC's SMS-center med henblik på gensælgers fremsendelse af SMS til gensælgerens egne slutkunder i TDC's net eller Tillægsaftale om tillægstakserede SMS-tjenester, medregnes denne trafik i opgørelsen af bonusgrundlaget.

221. Det maksimale bonustrin er 24 %, og Song anfører, at det blandt udbyderne til erhvervslivet i realiteten kun er TDC selv, der i kraft af sin størrelse kan få adgang til disse høje bonusser.

222. Nedenfor er angivet, hvad de enkelte serviceprovidere i TDC's net fik i bonus i 2003. Der er tale om en samlet bonus, der dækker både voice, SMS og bruttointake af kunder.

2003	Bruttoomsætning	Bonus (mio. kr.)	i pct.
TDC totalløsninger			
debitel			

Telmore A/S			
Song Networks A/S			
Teleholding			
M1			
Leasy			
ELRO Erhverv A/S			
Telogic A/S			
Telecom Plus A/S			
LIC			
Smart Concept			

Note: Der er tale om afrundede tal, hvorfor der kan forekomme unøjagtigheder i søjlen ”i pct. af bruttoomsætning.” Dette er særligt et problem for selskaber med lav omsætning. TDC har også en gensalgsaftale med selskaberne; Tiscali, Link Telekom A/S, Kommunikation ApS, Ventelo Danmark A/S og TelePassport A/S. TDC har oplyst, at der ikke var omsætning fra disse selskaber i 2003.

223. TDC anfører i sit høringssvar, at da skalaen starter på 5 % svarer dette i realiteten til en sænkning af gensalgsprisen snarere end en volumenrabat. Den maksimale rabatsats er derfor ikke 24 %, men 20 % ($24\% - 5\% / 0,95$). Det betyder, at TDC Totalløsningers reelle marginale rabatprocent kun er X. TDC gør i øvrigt gældende, at Telmore opnår en reel rabatprocent på X og debitel en reel rabatprocent på X. TDC mener derfor ikke, at det er korrekt, at det blandt udbyderne til erhvervslivet kun er TDC Totalløsninger, der har adgang til de høje rabatter. Styrelsen skal hertil bemærke, at hverken debitel eller Telmore har nogen omsætning af betydning på det for sagen relevante marked. Til sammenligning får Song kun ca. X %, og det er derfor vurderingen, at det kun er TDC Totalløsninger blandt udbyderne til erhvervsvirksomheder, der opnår de høje rabatter.

224. Det er styrelsens vurdering, at bonusskalaerne er både loyalitetsskabende og diskriminerende.

SP-bonusskalaens diskriminerende virkning

225. TDC har gjort gældende, at SP-bonussen ikke er diskriminerende, fordi alle, der aftager lige meget, behandles ens. Derved er der ifølge TDC tale om, at den samme ydelse – omsætning i et givet interval – afregnes efter samme sats over for alle. Ligeledes anfører TDC, at SP-bonussen ikke kan anses for at være diskriminerende, alene fordi den ikke er akkumulerende.

226. Styrelsen finder klart, at diskrimination i konkurrenceretlig forstand udmærket kan foreligge i tilfælde, hvor alle store virksomheder behandles ens og alle små virksomheder behandles ens, men store og små virksomheder behandles forskelligt. Som det ses af tabellen ovenfor får de selskaber, der har en stor omsætning, en betydelig højere bonus, end de selskaber, der har en lav omsætning. Der er ikke forskel på det første og sidste marginale minut, men da de efter SP-bonusskalaen rabatteres forskelligt er der netop tale om, at samme ydelse – et marginalt minut - afregnes til forskellig takst.

227. Hvis en dominerende udbyder giver større rabatter til store end til små aftagere, vil dette virke fastlåsende på markedsstrukturen. De små aftagere vil jo hermed have højere omkostninger end de store ved at udbyde varer eller tjenester på et afledt marked, og dette vil føre til ulige konkurrence på det afledte marked. Dette er netop tilfældet med TDC Totalløsninger og Song. Hermed kan de store aftagere fastholde deres markedsposition selv om de måtte være mindre effektive end de små aftagere.

228. Såvel akkumulerende rabatter som rabatter, der kun gives på det marginale køb, kan derfor lede til forskelsbehandling mellem store og små udbydere. Derfor finder styrelsen SP-bonussen for diskriminerende.

SP-bonussens loyalitetsskabende virkning

229. TDC anfører, at ordningen ikke er loyalitetsskabende, fordi den kun giver den højere rabat for omsætningen i det ”trinhøjere” interval. Konkurrencestyrelsen er ikke enig heri, og finder det klart alene af ordningens progressive skala, at det kan betale sig for serviceprovidere at samle så meget af deres omsætning hos TDC som muligt, da den marginale rabat er stigende. Hvis en serviceprovider således har kontrakt med to netudbydere med TDC's rabatstruktur, vil serviceleverandøren ønske, at nye slutkunder placeres i det af nettene, hvor selskabet i forvejen har mest trafik, fordi selskabet derved opnår den laveste marginalpris. Dette vurderes at have en klar loyalitetsskabende virkning.

230. Der er endvidere ingen grund til at sondre mellem systemer, hvor der alene gives en stigende rabat på det marginale køb, og systemer, hvor der gives en stigende rabat på det samlede køb. De to systemer kan konstrueres, så de i praksis er ens, hvis rabatprocenterne er højest i det førstnævnte system¹⁵.

231. TDC anfører, at SP-bonussen ikke kan siges at have en loyalitetsskabende virkning, da selskabet debitel har serviceleveranderaftaler med både TDC og SONOFON. Styrelsen bemærker, at TDC har mange serviceleverandere i sit net, og det er kun debitel, der også har en aftale med SONOFON. Det kan der være mange grunde til, men det beviser ikke, at ordningen ikke er loyalitetsskabende.¹⁶

232. Derfor finder styrelsen, at SP-bonussen er loyalitetsskabende.

Omkostningsbegrundelse

233. Da SP-bonussen vurderes at være både diskriminerende og loyalitetsskabende hviler der et krav på TDC som dominerende virksomhed, at SP-bonussen, akkumulerende eller ej, skal afspejle de sparede omkostninger ved, at det er én stor i stedet for flere små aftagere, der aftager en given mængde. En diskriminerende og loyalitetsskabende bonus, der ikke er omkostningsbegrundet, udgør et misbrug i strid med konkurrencelovens § 11, stk. 1.

234. Konkurrencestyrelsen har af TDC efterspurgt omkostningsbegrundelse for ovenstående bonus-skalaer.

235. TDC anfører indledningsvis, at bonusskalaerne afspejler stordriftsfordelene i telenettet, da enhedsomkostninger for så vidt angår voice- og SMS-trafik er faldende med stigende trafikvolumen. Dette forhold skyldes, at de faste omkostninger fordeles på en stigende

produktionsvolumen, og således udgør en stadig mindre del af de gennemsnitlige totale omkostninger. Det er disse stordriftsfordele, TDC igennem bonusskalaerne lader komme serviceproviderne til gode.

236. TDC anfører, at TDC Mobil har faste omkostninger vedrørende gensalgforretning på X mio. kr. TDC gør gældende, at TDC Mobil afholder X mio. kr. i ekstraomkostninger ved tilføjelsen af en marginal (lille) ny serviceprovider i nettet. TDC har dog ikke dokumenteret dette.

237. TDC anfører, at de giver rabat på baggrund af samtlige faste omkostninger i forbindelse med gensalgforretningen, nemlig X mio. kr.

238. For så vidt angår bonusskalaen for bruttointake af kunder anfører TDC, at det er tale om en engangsbonus for at stimulere kundetilgangen. TDC Mobils detailforretning har ifølge TDC akkvisitionsomkostninger på X kr. per mobilkunde bestående af omkostninger til terminaltilskud, forhandlerbonus og markedsføring, og TDC sparer akkvisitionsomkostningerne, når en abonnent bliver kunde hos en serviceprovider i TDC's net frem for hos detailforretningen hos TDC Mobil.

239. Bonusskalaen har dog en stigende progression. Det betyder, at serviceproviderne får en forskellig bonus for en ny kunde alt afhængig af, hvor mange kunder der tilsluttes. TDC har ikke kunnet dokumentere, at TDC's akkvisitionsomkostninger stiger, når brutto-intake af kunder stiger.

Vurdering

240. Indledningsvist skal det bemærkes, at TDC anfører, at styrelsen selv tidligere i en bindende udtalelse til IT- og Telestyrelsen har vurderet, at SP-bonusordningen ikke rejser konkurrenceretlige problemstillinger. TDC anfører derfor, at styrelsen forvaltningsretligt må være afskåret fra at omgøre sin vurdering, uden at der foreligger nye forhold.

241. Det bemærkes, at styrelsen af ressourcemæssige årsager ikke har mulighed for at gå i dybden med alle samtrafikssager, som bliver oversendt fra IT- og Telestyrelsen. Netop af denne årsag er der indført et sidste afsnit i brevet til IT- og Telestyrelsen, hvor styrelsen forbeholder sig retten til at vurdere aftalen på ny blandt andet som følge af klager fra tredjeparter. Derfor finder styrelsen ikke, at udtalelsen til IT- og Telestyrelsen afholder Konkurrencestyrelsen fra at omgøre sin vurdering af SP-bonussen.

242. Retten af første instans anfører¹⁷, at mængderabatter, som TDC's SP-bonus, der udelukkende har sammenhæng med den indkøbte mængde hos en dominerende producent, i almindelighed ikke anses for, i strid med artikel 82 EF, at hindre, at kunderne fortager indkøb hos konkurrenterne. *Såfremt* (Konkurrencestyrelsens fremhævelse) en stigning i den leverede mængde medfører lavere omkostninger for leverandøren, er denne berettiget til at give kunden fordel heraf ved en mere fordelagtig prissætning. Mængderabatter antages således at afspejle effektivitetsgevinster og stordriftsfordele for den dominerende virksomhed.

243. Det vurderes som beskrevet ovenfor, at TDC's SP-bonus både er diskriminerende og loyalitetsskabende. Derfor hviler der et krav på TDC som dominerende virksomhed, at SP-bonussen, akkumulerende eller ej, skal afspejle de sparede omkostninger ved, at det er én stor i stedet for flere små aftagere, der aftager en given mængde.

244. TDC anfører som nævnt i sit høringssvar, at TDC's omkostninger på X mio. kr. i forbindelse med gensalgforretningen, alle er sådanne omkostninger, som kan begrunde en kvantumsrabat i takt med en stigende omsætning, idet dette medfører en nedsættelse af stykomkostninger pr. produceret minut.

245. Styrelsen er ikke enig heri. Styrelsen betvivler ikke, at afdelingens samlede omkostninger udgør X mio. kr. TDC har en relativt stor gensalgafdeling, med gensalgskunder, der videresælger mange minutter. En del af omkostningerne må antages at være omkostninger til IT-udstyr og programmer mv. - en anden del må antages at være omkostninger til service mv. Omkostningerne kan deles i tre dele:

- - en del (1), som er fast
- - en del (2), der varierer med antallet af gensælgere (pt. 14)
- - en del (3), der varierer med antallet af gensolgte minutter

246. Hvis salget til én stor gensælger sammenlignes med salget til 20 små gensælgere, der tilsammen sælger lige så mange minutter, kan man se, at det interessante er, hvor stor en del af omkostningerne, der ligger i "del 2". Det er kun forskelle her, der kan forklare omkostningsbegrundede prisforskelle. Og her har TDC jo selv angivet at denne del er X mio. kr. pr. gensælger. Hvis man forestiller sig et tænkt eksempel, hvor TDC's største aftager blev splittet op i fx 20 små, er det tvivlsomt, at omkostningerne ville ændre sig væsentligt. TDC's marginale omkostning ved et minut solgt til fx Telmore (stor aftager) er den samme som den marginale omkostning ved et minut solgt til fx Song (lille aftager). Eneste kilde til stordriftsfordele er således de faste omkostninger, der er ved at betjene den enkelte serviceprovider. Dette er nemlig det eneste omkostningselement, som ville blive forøget, hvis TDC i stedet for én stor aftager havde flere små aftagere. TDC har selv oplyst overfor Konkurrencestyrelsen, at omkostningen herved er X mio. kr. pr. serviceprovider.

247. Det er styrelsens opfattelse, at TDC alene kan yde bonus på baggrund af de ekstraomkostninger TDC skal afholde ved tilføjelsen af en marginal ny serviceprovider i nettet, og ikke samtlige faste omkostninger i forbindelse med gensalgforretningen¹⁸

248. Selv om det beskrevne marked for teleydelser kan forekomme at være kompliceret, vurderes forholdene ikke at være anderledes end for mange andre produkter og serviceydelser på andre områder. De fleste virksomheder kan påvise, at virksomheden vil kunne nyde fordele af stordriftsfordele, hvis virksomhedens samlede produktion stiger mærkbart. Det betyder imidlertid ikke, at dominerende virksomheder, med henvisning hertil, uden videre kan yde den enkelte kunde kvantumsrabatter, når disse har en diskriminerende/konkurrenceforvridende og loyalitetsskabende virkning. Dette forudsætter, at der er omkostningsfordele forbundet med store (i forhold til mindre) leverancer til den *enkelte kunde*, som afspejler kvantumsrabatterne. Når kvantumsrabatter er blevet godkendt på andre områder, skyldes det, at distributions-, forsendelses og logistikomkostninger mv. er mindre pr. enhed ved store leverancer til hver kunde end små leverancer - og ikke forhold knyttet til den bagvedliggende produktionsproces.

249. Det vurderes, at det kun er de anførte X mio. kr., der har karakter af faste distributions-, forsendelses og logistikomkostninger, og at TDC kun må yde rabat på baggrund af disse omkostninger. Derfor vurderer styrelsen ikke, at TDC har leveret omkostningsbegrundelse for den

diskriminerende og loyalitetsskabende SP-bonus. Det bemærkes, at Konkurrencerådet i tidligere afgørelser har accepteret udokumenterede rabatskalaer, der går op til 6 %.¹⁹

250. Hvis TDC's kvantumsrabatter blev accepteret, ville det betyde, at Konkurrencestyrelsen og -rådet ud fra en lighedsgrundsætning ville være nødt til at acceptere en række af de loyalitetsskabende kvantumsrabatter, som i andre sager er blevet forbudt.

251. Endelig finder TDC, at SP-bonussen må ses i lyset af de rabatter, andre udbydere på markedet benytter sig af. TDC henviser særlig til de aggregerende, progressive rabatter, som SONOFON tilbyder, og at Konkurrenceankenævnet tidligere har slået fast, at der ved vurderingen en rabatorning skal tages hensyn til de ordninger andre konkurrerende udbydere benytter sig af.

252. Det vurderes, at en dominerende udbyder styrer markedet, og for at konkurrerende udbydere kan komme ind på markedet må de nødvendigvis tilbyde mindst de samme vilkår som den dominerende virksomhed. Derfor vil de konkurrerende virksomheder følge efter, hvis den dominerende virksomhed tvinges til at andre adfærd.

253. Samlet vurderer styrelsen, at bonusskalaerne indeholdt i gensalgsaftale mobil er både diskriminerende og loyalitetsskabende, og at der *hverken* er omkostningsbegrundelse for progressionen i bonusskalaerne for voice eller SMS. Da TDC er dominerende på engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester finder styrelsen derfor, at de anvendte bonusskalaer udgør et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11, stk. 1., fordi de diskriminerer små serviceleverdere i forhold til store som TDC selv.

254. Konkurrencestyrelsen finder på tilsvarende måde ikke, at der er omkostningsbegrundelse for bonusskalaen for så vidt angår brutto-intake af kunder, og at den anvendte bonusskala udgør et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11, stk. 1.

Samordnet praksis

255. I dag opkræver de 4 MNO'er forskellig pris for terminering i mobilnet. Orange og SONOFON opkræver 120 øre/minut ekskl. moms i højtakstperioden, mens TDC og Telia sænkede deres termineringspris ved årsskiftet og opkræver nu 108 øre/minut. ekskl. moms i højtakstperioden. TDC og SONOFON har indtil TDC's nylige prissænkning haft identisk termineringspris siden 1998.

256. Song Networks anfører, at strukturen på markederne for terminering i mobilnet indbyder til "*tacit collusion*", hvor selskaberne kan anvende en samordnet praksis til at aftale et kunstigt højt prisniveau.

257. For så vidt angår klagers mistanke om ulovlig samordnet praksis omkring prisen på terminering i mobilnet finder man, på baggrund af de foreliggende oplysninger og ud fra en ressourcemæssig prioritering, ikke anledning til at undersøge forholdet nærmere. På denne baggrund afviser Konkurrencestyrelsen dette klagepunkt jf. konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

Samlet vurdering

258. Parterne i sagen udøver erhvervsvirksomhed og er således omfattet af konkurrencelovens § 2. Parterne er ikke en del af samme koncern, jf. lovens § 5.

259. Teleselskabet Song Networks klager i nærværende sag over, at selskaberne TDC og SONOFON misbruger hver deres dominerende stilling på engrosmarkederne for terminering i de to selskabers mobilnet. Dette sker ifølge klager ved, at selskaberne ved krydssubsidiering mellem selskabernes overskudsgivende netdivisioner til selskabernes underskudsgivende detaildivisioner, der udbyder teletjenester til erhvervsvirksomheder udøver ulovlig margin squeeze. Song klager endvidere over de bonusskalaer, som TDC anvender i sine gensalgsaftaler mobil. Derudover klager Song over, at de priser, de to selskaber opkræver for terminering i deres respektive mobilnet, er urimeligt høje. Endelig har Song bedt Konkurrencestyrelsen vurdere, hvorvidt der foregår en samordnet praksis på markedet mellem selskaberne i forbindelse med fastsættelse af prisen på terminering i de to selskabers mobilnet.

260. Konkurrencestyrelsen vurderer, at de for sagen relevante markeder er erhvervsslutbrugermarkedet i Danmark for telefoniløsninger, der inkluderer fastnet, engrosmarkedet for terminering af trafik i TDC's mobilnet, engrosmarkedet for terminering af trafik i SONOFONs mobilnet og engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester. Konkurrencestyrelsen vurderer, at TDC indtager en dominerende stilling på erhvervsslutbrugermarkedet i Danmark for telefoniløsninger, der inkluderer fastnet, og at TDC indtager en dominerende stilling på engrosmarkedet for terminering af trafik i TDC's mobilnet og at SONOFON indtager en dominerende stilling på engrosmarkedet for terminering af trafik i SONOFON's mobilnet. Endelig vurderer styrelsen, at TDC indtager en dominerende stilling på engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester.

261. Hvad angår klagen om urimeligt høje priser bemærkes, at markedet for terminering i mobilnet er blandt de markeder, der i henhold til Kommissionens henstilling til relevante produktmarkeder²⁰ skal analyseres af IT- og Telestyrelsen med henblik på at udpege eventuelle SMP-udbydere og eventuelt at pålægge disse forpligtelser. En af de mulige forpligtelser er krav om omkostningsorienterede priser, og IT- og Telestyrelsen har derfor mulighed for at gribe ind over for priser. Derfor afviser man at behandle dette klagepunkt, jf. konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

262. For så vidt angår klagers mistanke om ulovlig samordnet praksis omkring prisen på terminering i mobilnet finder man, på baggrund af de foreliggende oplysninger og ud fra en ressourcemæssig prioritering, ikke anledning til at undersøge forholdet nærmere. På denne baggrund afviser Konkurrencestyrelsen dette klagepunkt jf. konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

263. For så vidt angår klagepunkt vedr. krydssubsidiering/margin squeeze har Konkurrencestyrelsen indhentet en omfattende mængde oplysninger fra TDC og SONOFON.

264. Styrelsen har analyseret det omfattende talmateriale, og finder at der er risiko for, at både TDC og SONOFON udøver ulovlig margin squeeze i forbindelse udbuddet af produkter på slutbrugermarkedet. Det skyldes, at selskaberne sælger enkelte kaldsretninger med underskud, men henter dette underskud ind via overskud fra andre kaldsretninger. Denne adfærd indebærer imidlertid en betydelig risiko for en ikke vertikalt integreret virksomhed som Song, og er ikke nødvendig for at tilbyde kunderne integrerede løsninger.

265. Til afgørelse af om der kan gøres gældende, at TDC og SONOFON har udøvet ulovlig margin squeeze, har Konkurrencestyrelsen opstillet to forudsætninger og to særlige hensyn, der alle skal være opfyldt:

- Test for mærkbar dominans

- Test for underskudsgivende kaldsretninger
- Test for utilstrækkelige indtægter på det samlede bundlede produkt
- Test for "meeting the competition defence"

266. For så vidt angår SONOFON viser styrelsens analyse, at andelen af engrosomkostninger forbundet med kald, hvor terminering i SONOFONs net indgår, kun udgør X pct. af SONOFONs samlede engrosomkostninger forbundet med udbud af Multiplan. Prisen på terminering i SONOFONs net vurderes derfor ikke at have mærkbar betydning for konkurrencesituationen på slutbrugermarkedet, og SONOFON opfylder derved ikke første krav. SONOFON vurderes dermed ikke at have været i stand til at udøve margin squeeze i den undersøgte periode (2003).

267. For så vidt angår TDC viser analysen, at TDC har dominans på slutbrugermarkedet og dominans på en række bagvedliggende engrosmarkeder. Ca. X pct. af TDC's engrosomkostninger i forbindelse med udbuddet af PlusNet Mobil produktet stammede i 2003 fra kaldsretninger, hvor terminering eller gensalg af mobiltjenester indgik. Dermed har TDC's pris på slutbrugermarkedet sammenholdt med TDC's engrospriser en mærkbar effekt på konkurrencesituationen. TDC opfylder dermed første krav, der er selve forudsætningen for, at der kan være margin squeeze.

268. Analysen viser, at TDC i forbindelse med PlusNet Mobil produktet i 2003 havde underskud på en række kaldsretninger, der tilbydes i produktet. Derved opfylder TDC også det andet krav. Dette udgør selve misbruget

269. TDC's overskudsgrad for hele PlusNet Mobil produktet var i 2003 ca. X pct., men når der tages hensyn til ulovlig SP-bonus er overskudsgraden blot X pct. Det er ca. X af TDC's normale overskudsgrad. Tages der hensyn til det betydelige underskud på fast-mobil kald pr. minut og den kraftigt stigende andel af den samlede trafik som disse kald udgør, vurderes indtægterne ikke at være tilstrækkeligt til at dække de samlede omkostninger samt den betydelige risiko forbundet med at sælge de enkelte kaldsretninger med underskud og normal forretning. TDC opfylder dermed det krav.

270. Endelig viser analysen, at TDC konsekvent igennem 2003 har solgt kaldsretningen fast-mobil off-net (peak) til mellem X og X pct. lavere pris end SONOFON. Derved opfylder TDC også det fjerde krav.

271. Konkurrencestyrelsen vurderer derfor, at TDC i forbindelse med udbuddet af PlusNet Mobil i 2003 har udøvet ulovlig margin squeeze omfattende af forbudet mod misbrug af dominerende stilling jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1.

272. For så vidt angår spørgsmålet om predatory pricing viser styrelsens analyse, at TDC i hele 2003 havde overskud på PlusNet Mobil produktet efter afholdelsen af samtlige omkostninger. Derudover var der for samtlige på nær et af TDC's 19 største PlusNet Mobil kundeforhold dækning for de totale omkostninger. Der var for et kundeforhold ikke dækning for de totale omkostninger i 1. kvartal 2003. Der var dog dækning for de ydelsesspecifikke meromkostninger. Analysen viser også, at priserne inkluderet i delaftale 2 i SKI-aftalerne vil dække de ydelsesspecifikke meromkostninger ved at sælge til tre repræsentative kommunetyper.

273. Da PlusNet Mobil produktet fungerer som benchmark for TDC's øvrige produkter på markedet finder styrelsen på ovenstående baggrund ikke, at TDC udøver ulovlig "predatory pricing" ved at sælge slutbrugerprodukter til under de ydelsesspecifikke meromkostninger.

274. Endelig for så vidt angår klagen om konkurrenceforvridende bonus i TDC Mobils gensalgsaftale mobil finder Konkurrencestyrelsen, at bonusskalaerne indeholdt i bilag 12 i gensalgsaftale mobil er loyalitetsskabende og diskriminerende og, at der ikke er omkostningsbegrundelse for progressionen i bonusskalaerne. Da TDC er dominerende på engrosmarkedet for gensalg af mobiltjenester finder Konkurrencestyrelsen derfor, at TDC Mobils bonus udgør et misbrug af dominerende stilling i strid med forbudet i konkurrencelovens § 11, stk.1.

275. Det bemærkes, at Konkurrencestyrelsen kun er imod rabatter, der enten er diskriminerende eller loyalitetsskabende uden at dette kan begrundes i omkostningsforhold. Konkurrencestyrelsen har heller ikke et absolut krav om, at der slet ikke forekommer underskud på de enkelte kaldsretninger. Men omfanget af rabatgivningen og de underskudsgivende kaldsretninger er så betydelige, at der er tale om misbrug i det omfang der er tale om her, er der misbrug. Derfor skal omfanget være mindre. Konkurrencestyrelsen vil ikke diktere en bestemt løsning, men vil anmode TDC om at komme med et løsningsforslag.

TDC har den 10. maj 2004 indbragt afgørelsen for Konkurrenceanakenævnet.

1 Terminering udgør afslutningen af et kald. Termineringsprisen er det, den opkaldende parts teleselskab betaler den modtagende parts teleselskab for at transportere kaldet det sidste stykke frem til modtageren af kaldet. Første del af kaldet kaldes Access eller originering.

2 Kommissionens henstilling om relevante produktmarkeder af 11/02 2003. C(2003) 497. til brug i implementeringen af EU's nye direktivpakke på teleområdet.

3 Se Kommissionens beslutning af 20. marts 2001 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 82 (Sag COMP/35.141 – Deutsche Post AG)

4 Heri er ikke medregnet Telmore A/S' markedsandel. Telmore A/S er i dag 100 eget af TDC A/S

5 Mange virksomheder efterspørger også data-trafik i form af internet-trafik mv.

6 Kilde: Oftel 2001. "Review of the charge control on calls to mobile", London, UK

7 Procentsatsen stammer fra mobilmarkedet i UK, og Konkurrencestyrelsen er ikke bekendt med en lignende undersøgelse for det danske mobilmarked. Kilde: Oftel 2001. "Review of the charge control on calls to mobile", London, UK

8 COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 Deutsche Telekom AG) (2003/707/EF)

9 (CA98/20/2002): BskyB investigation: alleged infringement of the Chapter II prohibition.

10 Leverage begrebet beskriver en situation, hvor en virksomhed benytter sin dominerende stilling på et marked som "løftestang" til at tiltvinge sig konkurrencefordele på et nært beslægtet marked.

11 IT- og Telestyrelsen har over for Konkurrencestyrelsen bekræftet, at TDC frit kan vælge, om produktregnskaber skal baseres på en operatøradgang eller en serviceprovider tilgang.

12 Omkostningerne til fastnetoriginerede kald baserer sig på LRAIC-omkostninger, der omfatter en andel af faste omkostninger, herunder delte og fælles omkostninger, og omkostningerne til mobiloriginerede kald baserer sig på serviceprovideromkostninger. Begge metoder vurderes at

dække de ydelsesspecifikke meromkostninger forbundet med produktion af minutter.

13 TDC's PlusNet Mobil produkt har kun været på markedet siden slutningen af 2002. SONOFONs Multiplan blev introduceret allerede i 2000. Andelen af fast-mobil kald udgjorde i 2001 X pct. mod X pct. i 2003. Det svarer til en stigning på godt X pct.

14 Styrelsen har efterspurgt opgørelser for de 20 største kundeforhold, men da F. Salling og KIBI Danmark A/S er en del af samme koncern er disse to kundeforhold slået sammen til ét kundeforhold.

15 Jf. Præmis 272 i dom afsagt af Retten i Første Instans (Første afdeling) den 17. december 2003. British Airways plc mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber. Sag T-219/99

16 Jf. Præmis 293 og 297 i dom afsagt af Retten i Første Instans (Første afdeling) den 17. december 2003. British Airways plc mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber. Sag T-219/99

17 Jf. Præmis 246-248 i dom afsagt af Retten i Første Instans (Første afdeling) den 17. december 2003. British Airways plc mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber. Sag T-219/99

18 Se i øvrigt Jf. Præmis 286-288 i dom afsagt af Retten i Første Instans (Første afdeling) den 17. december 2003. British Airways plc mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber. Sag T-219/99

19 Se bl.a. Ditas/Dendek fusionen, rådsmødet d. 24/4-02, Opel-sagen, rådsmødet d. 28/11-01 og Citroen-sagen, rådsmødet d. 26/2-03. I de to Bil-sager er procentsatserne fortrolige.

20 Kommissionens henstilling om relevante produktmarkeder af 11/02 2003. C(2003) 497. til brug i implementeringen af EU's nye direktivpakke på teleområdet.