

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**statens regulering af
markedet for hurtige
adgangsveje til internettet**

**September 2003
RB B401/03**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	12
A. Indledning	12
B. Formål	13
C. Afgrænsning.....	14
D. Metode	14
III. Statens regulering af konkurrencen i hovedtræk	15
IV. Det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet	20
A. Afgrænsning mv.....	20
B. Udbredelse	22
C. De forskellige teknologier for hurtig adgang til internettet	23
V. ADSL-markedet.....	28
VI. Behandling af klager mv. om konkurrencebegrænsende adfærd på ADSL-markedet.....	33

Beretning om statens regulering af markedet for hurtige adgangsveje til internettet

I. Resumé

Indledning mv.

1. Telesektoren og dermed statens regulering af sektoren har stor og stigende samfundsmæssig betydning.

Statens udgifter til reguleringen er forholdsvis beskedne, men samfundsøkonomisk har reguleringen stor betydning.

Området må endvidere generelt betegnes som risikobetonet, fordi det er komplekst, og fordi telesektoren i disse år undergår en hastig teknologisk og konkurrencemæssig udvikling, samt fordi telemarkedet i Danmark domineres af en enkel stor privat virksomhed (TDC), der fra staten har erhvervet ejerskabet til en betydelig del af teleinfrastrukturen.

Regeringen har med bred opbakning fra Folketinget som politisk målsætning at fremme udbredelsen af hurtige adgangsveje til internettet. Den politiske målsætning har baggrund i, at hurtige adgangsveje til internettet antages at være en afgørende faktor, der kan medvirke til at skabe betydelig vækst i telesektoren og i samfundet som helhed.

I efteråret 2002 blev der fra teleudbyderside rejst kritik af statens regulering af konkurrencen på markedet for hurtige adgangsveje til internettet, herunder ADSL-markedet, der er det helt dominerende delmarked på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet.

Rigsrevisionen besluttede på den baggrund at foretage en undersøgelse af statens regulering af konkurrencen på markedet for hurtige adgangsveje til internettet.

2. Undersøgelsen har haft til formål

- at vurdere, om reguleringen har skabt de nødvendige rammer for udvikling af selv bærende effektiv konkurrence på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet,
- at belyse konkurrenceforholdene på dette marked,

- at belyse konkurrenceforholdene på ADSL-markedet, og
- at vurdere, om Videnskabsministeriets behandling af spørgsmål om konkurrencebegrænsende adfærd på ADSL-markedet er hurtig og omhyggelig.

3. Undersøgelsen omfatter tiden fra midten af 2000, hvor lanceringen og markedsføringen af ADSL for alvor begyndte.

Statens regulering af konkurrencen i hovedtræk

4. Statens regulering på teleområdet er fastsat i 15 forskellige love og et større antal bekendtgørelser mv.

Statens regulatorer er hovedsagelig Videnskabsministeriet, herunder IT- og Telestyrelsen.

Reguleringen består af myndighedsudøvelse, der udmøntes i regler (bindende retsfor skrifter), vejledning, konkrete afgørelser og tilsyn med overholdelse af regler og afgørelser og med reglernes hensigtsmæssighed.

Reglerne udgør kernen i reguleringen og er hovedsagelig fastsat af Folketinget og ministeren for videnskab, teknologi og udvikling.

Reglerne er som hovedregel generelle i den forstand, at de ikke er rettet mod et eller flere konkret angivne delmarkeder.

Reguleringen omfatter endvidere forskellige aktiviteter, der ikke har karakter af myndighedsudøvelse, såsom formidling af oplysninger med henblik på at påvirke udbud og efterspørgsel på telemarkedet eller den teknologiske udvikling på teleområdet.

5. Det overordnede grundlæggende formål med reguleringen er aktivt at medvirke til, at borgere og virksomheder har en bred og varieret adgang til telekommunikation til lave priser og høj kvalitet.

Reguleringen bygger på den antagelse, at effektiv konkurrence er det vigtigste middel til at opnå det overordnede formål, og konkurrencefremme er derfor et gennemgående underordnet formål med reguleringen.

Konkurrencefremme sker dels ved en permanent regulering, der skal skabe de nødvendige rammer for udvikling af selv bærende effektiv konkurrence, dels ved en midlertidig

regulering, der skal skabe og opretholde effektiv konkurrence, indtil selvstående effektiv konkurrence er udviklet.

Den permanente regulering omfatter regler mv., der skal sikre,

- at teleanlæg og telenet og dermed telekommunikationen ikke afbrydes og forstyrres,
- at de knappe frekvensressourcer udnyttes hensigtsmæssigt,
- at de knappe nummerressourcer udnyttes hensigtsmæssigt,
- at enhver telefonabonnent kan komme i telefonisk kontakt med enhver anden telefonabonnent, uanset om den bruger samme eller en anden teleudbyder, og
- at teleudbydere har adgang til tredjemands ejendom med henblik på anlæg, drift og vedligeholdelse af teleanlæg (kabler, master mv.).

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der med denne regulering er skabt de nødvendige rammer for udvikling af selvstående effektiv konkurrence på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet.

Den midlertidige regulering af konkurrenceforholdene på telemarkedet omfatter regler mv., der skal sikre, at en teleudbyder mod betaling kan benytte andre teleudbyderes teleanlæg og telenet. Den midlertidige regulering har baggrund i, at teleområdet indtil liberaliseringen i 1990'erne af samfundsmæssige og teknologiske grunde har været overladt til monopolforetagender.

Den midlertidige regulering supplerer den almindelige statslige regulering af konkurrencen og skal bortfalde i takt med, at konkurrencen på telemarkedet normaliseres, dvs. svarer til konkurrencen på de markeder, der alene er undergivet den almindelige statslige konkurrenceregulering.

Hvornår telemarkedet fuldt ud er normaliseret, afhænger bl.a. af den teknologiske udvikling, herunder især udvikling af adgangsveje til slutbrugerne, der kan udgøre et konkurrencedygtigt alternativ til det almindelige abonnentnet for telefoni.

Det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet

6. I forhold til det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet har reguleringen til formål at skabe de nødvendige rammer for udvikling af selv bærende effektiv konkurrence.

Internettet er et offentligt datanet, der består af et netværk af computere, hvori data kan sendes fra en computer til en anden.

Internettet blev opfundet i 1960'erne i det amerikanske forsvar. Indtil slutningen af 1980'erne blev det mest benyttet inden for forskning og uddannelse, men siden har det vundet almindelig udbredelse, og fra midten af 1990'erne er dets anvendelse i Danmark accelereret markant.

Der findes en række teknologier, som giver adgang til internettet.

Nogle af teknologierne er trådbaserede, mens andre er trådløse, dvs. radiobaserede. Inden for de trådløse teknologier findes der både jordbaserede løsninger (sendemaster) og ikke-jordbaserede løsninger (satellit).

Der findes endvidere både fastnetteknologier og mobilnetteknologier. Ved fastnetteknologier er adgangen til internettet knyttet til et bestemt sted, mens der ved mobilnetteknologier er adgang til internettet over alt inden for mobilnettets dækningsområde.

De forskellige teknologier adskiller sig fra hinanden med hensyn til datatransmissionshastighed. Datatransmissionshastigheden er et udtryk for, hvor mange data der kan overføres pr. tidsenhed. Den måles i bits pr. sekund og har betydning for internetbrugerens muligheder for at anvende de indholdstjenester, der tilbydes på internettet. Datatransmissionshastigheden kaldes også båndbredde, og teknologier med høj datatransmissionshastighed eller stor båndbredde omtales som hurtige adgangsveje til internettet.

Adgangen til internettet for den enkelte internetbruger blev i begyndelsen helt overvejende tilvejebragt ved hjælp af telefonmodemteknologien og siden også ved hjælp af teknologien ISDN. Telefonmodem og ISDN giver ikke hurtig adgang til internettet, men begge teknologier har stadig stor udbredelse.

I midten af 2000 begyndte udbredelsen af adgangsveje med højere datatransmissionshastighed at vinde frem.

De 2 mest udbredte teknologier på markedet for hurtige adgangsveje til internettet er ADSL og kabelmodem. Ved ADSL benyttes som ved telefonmodem og ISDN det almindelige abonnentnet for telefoni som adgangsvej til slutbrugerne. Ved kabelmodemteknologien anvendes et kabel-tv-net som adgangsvej til slutbrugerne.

ADSL er praktisk taget landsdækkende og dominerer med hensyn til udbredelse og vækstrater markedet for hurtige adgangsveje til internettet.

Da det almindelige abonnentnet for telefoni ejes af TDC, er det en forudsætning for effektiv selvstående konkurrence på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet, at der på landsplan tilvejebringes en eller flere konkurrencedygtige alternative adgangsveje til slutbrugerne.

Kabel-tv-nettene udgør et konkurrencedygtigt alternativ til det almindelige abonnentnet for telefoni, men kun i dele af landet, og TDC's kabel-tv-net er det mest udbredte. TDC's abonnentnet for telefoni udsættes derfor kun for reel konkurrence fra kabel-tv-net i begrænsede geografiske områder.

Der findes en række andre teknologier, som giver hurtig adgang til internettet, men enten er de endnu ikke blevet udbudt kommercielt i Danmark eller også har de i sammenligning med ADSL og kabelmodem kun begrænset udbredelse.

Samlet kan det konkluderes, at de nødvendige regelsmæssige rammer for udvikling af selvstående effektiv konkurrence er etableret, men at der endnu ikke er udviklet selvstående effektiv konkurrence på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet.

Manglen på landsdækkende konkurrencedygtige alternativer til det almindelige abonnentnet for telefoni må ses i sammenhæng med, at det kræver store investeringer at etablere en alternativ infrastruktur.

På grund af denne barriere vil selvstående effektiv konkurrence efter Videnskabsministeriets vurdering tidligst kunne opstå på mellemlang sigt.

ADSL-markedet

7. I forhold til ADSL-markedet har reguleringen til formål at skabe og opretholde effektiv konkurrence, indtil der er udviklet selvstående effektiv konkurrence på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet. Da det almindelige abonnentnet for telefoni benyttes som adgangsvej til

slutbrugerne ved ADSL, og da dette net ejes af TDC, kan der ikke isoleret skabes selvstående konkurrence på ADSL-markedet.

Reguleringen giver andre teleudbydere ret til mod en reguleret betaling og på ikke-diskriminerende vilkår at benytte TDC's abonnentnet for telefoni til at levere ADSL til slutbrugerne.

8. Siden midten af 2002, hvor lanceringen og markedsføringen af ADSL for alvor begyndte, og indtil udgangen af 2002 er det samlede antal ADSL-abonnementer steget fra 3.000 til 307.000. Inden for samme periode er TDC's andel af ADSL-markedet steget fra 1/3 til 4/5.

Videnskabsministeriet udarbejdede i foråret 2003 en redegørelse om konkurrencesituationen i den danske telesektor.

Videnskabsministeriet erkendte i redegørelsen, at der var behov for at forbedre konkurrencevilkårene på ADSL-markedet.

På baggrund af redegørelsen indgik regeringen og 5 af Folketingets partier i maj 2003 en politisk aftale om reguleringen af telesektoren.

Det fremgik bl.a. af aftalen, at der var politisk enighed om, at der på baggrund af anbefalingerne i Videnskabsministeriets redegørelse var grundlag for at udarbejde en konkurrencepakke, der særligt skulle styrke konkurrencen på ADSL-markedet.

I løbet af sommeren 2003 gennemførte Videnskabsministeriet en høring over konkurrenceredegørelsen og dermed indirekte om den konkrete udmøntning af den politiske beslutning. Resultatet af høringen skal behandles politisk. Videnskabsministeriet har oplyst, at den politiske behandling begyndte den 29. august 2003, og at det er sandsynligt, at disse drøftelser fører til lovforslag i den kommende folketingssamling.

Behandling af klager mv. om konkurrencebegrænsende adfærd på ADSL-markedet

9. Siden midten af 2000, hvor lanceringen og markedsføringen af ADSL for alvor begyndte, og indtil udgangen af 2002 har Videnskabsministeriet på baggrund af klager og henvendelser fra TDC's konkurrenter på ADSL-markedet og bilaterale møder med konkurrenterne i slutningen af no-

vember 2001 behandlet 24 forskellige spørgsmål om konkurrencebegrænsende adfærd fra TDC's side.

Videnskabsministeriet har ikke behandlet de 24 spørgsmål på grundlag af 24 juridisk klart formulerede spørgsmål fra de konkurrerende ADSL-udbydere. Der er derimod typisk tale om, at de konkurrerende ADSL-udbydere har henvendt sig til ministeriet med mere ubestemte mistanker om konkurrencebegrænsende adfærd fra TDC's side, og at ministeriet derefter i dialog med ADSL-udbyderne har konkretiseret de spørgsmål, der skal undersøges. Dette må formentlig ses i sammenhæng med, at de konkurrerende ADSL-udbydere som udenforstående kan have vanskeligt ved at konkretisere deres mistanke, og at reguleringen på området har en ganske betydelig sværhedsgrad.

Rigsrevisionen har gennemgået Videnskabsministeriets behandling af de rejste spørgsmål.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Videnskabsministeriets behandling af spørgsmålene gennemgående har været både hurtig og omhyggelig.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at regeringen med bred opbakning fra Folketinget har som politisk målsætning at fremme udbredelsen af hurtige adgangsveje til internettet,
- at den politiske målsætning har baggrund i, at hurtige adgangsveje til internettet antages at være en afgørende faktor, der kan medvirke til at skabe betydelig vækst i telesektoren og i samfundet som helhed,
- at der i efteråret 2002 fra teleudbyderside blev rejst kritik af statens regulering af konkurrencen på markedet for hurtige adgangsveje til internettet, herunder ADSL-markedet, der er det helt dominerende delmarked på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet,
- at det overordnede grundlæggende formål med statens regulering er aktivt at medvirke til, at borgere og virksomheder har en bred og varieret adgang til telekommunikation til lave priser og af høj kvalitet,
- at reguleringen bygger på den antagelse, at effektiv konkurrence er det vigtigste middel til at opfylde dette formål,
- at reguleringen i forhold til det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet har til formål at skabe de nødvendige rammer for udvikling af selvbærende effektiv konkurrence,

- at de nødvendige rammer er skabt, men at der endnu ikke er udviklet selvstående effektiv konkurrence på dette marked,
- at reguleringen i forhold til ADSL-markedet har til formål at skabe og opretholde effektiv konkurrence, indtil der er tilvejebragt selvstående effektiv konkurrence på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet,
- at Videnskabsministeriet har erkendt, at der er behov for at forbedre konkurrencevilkårene på ADSL-markedet,
- at der på den baggrund i maj 2003 er indgået en politisk aftale mellem regeringen og 5 af Folketingets partier om at styrke konkurrencen på ADSL-markedet,
- at Videnskabsministeriet har behandlet 24 forskellige spørgsmål om konkurrencebegrænsende adfærd på ADSL-markedet, og
- at ministeriets behandling af de 24 spørgsmål gennemgående har været både hurtig og omhyggelig.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

10. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997).

Beretningen vedrører statsregnskabs § 19, der hører under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (i det følgende benævnt Videnskabsministeriet).

Beretningen indeholder resultatet af en undersøgelse af statens regulering af konkurrencen på markedet for hurtige adgangsveje til internettet.

11. Telesektoren og dermed statens regulering af sektoren har stor og stigende samfundsmæssig betydning.

Statens udgifter til reguleringen er forholdsvis beskedne, men samfundsøkonomisk har reguleringen stor betydning.

Området må endvidere generelt betegnes som risikobetonet, fordi det er komplekst, og fordi telesektoren i disse år undergår en hastig teknologisk og konkurrencemæssig udvikling, samt fordi telemarkedet i Danmark domineres af en enkel stor privat virksomhed (TDC), der fra staten har erhvervet ejerskabet til en betydelig del af teleinfrastrukturen.

Rigsrevisionen foretog derfor en forundersøgelse af statens regulering af telesektoren.

Forundersøgelsen viste,

- at det overordnede grundlæggende formål med statens regulering er aktivt at medvirke til, at borgere og virksomheder har en bred og varieret adgang til telekommunikation til lave priser og høj kvalitet,
- at statens regulering bygger på den antagelse, at effektiv konkurrence er det vigtigste middel til at opfylde dette formål,
- at regeringen med bred opbakning fra Folketinget har som politisk målsætning at fremme udbredelsen af hurtige adgangsveje til internettet,
- at den politiske målsætning har baggrund i, at hurtige adgangsveje til internettet antages at være en afgørende faktor, der kan medvirke til at skabe betydelig vækst i telesektoren og i samfundet som helhed, fordi der i disse år markedsføres og i de kommende år forventes at blive markedsført en række nye internettjenester, som kræver stadig hurtigere adgang til nettet, fx fjernundervisning, e-læring, distancearbejde, e-handel, video on demand, pay-per-viewtjenester, interaktivt tv og internettelefoni,
- at der derfor er grund til at antage, at markedet for hurtige adgangsveje til internettet i dag og adskillige år frem vil være et vigtigt omdrejningspunkt for udviklingen i telesektoren og i samfundet som helhed, og
- at der i efteråret 2002 fra teleudbyderside blev rejst kritik af statens regulering af konkurrencen på markedet for hurtige adgangsveje til internettet, herunder ADSL-markedet, der er det helt dominerende delmarked på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet.

Rigsrevisionen besluttede på den baggrund at foretage en undersøgelse af statens regulering af konkurrencen på markedet for hurtige adgangsveje til internettet.

B. Formål

12. Undersøgelsen har haft til formål

- at vurdere, om reguleringen har skabt de nødvendige rammer for udvikling af selvstående effektiv konkurrence på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet,
- at belyse konkurrenceforholdene på dette marked,
- at belyse konkurrenceforholdene på ADSL-markedet og
- at vurdere, om Videnskabsministeriet behandler spørgsmål om konkurrencebegrænsende adfærd på ADSL-markedet hurtigt og omhyggeligt.

C. Afgrænsning

13. Undersøgelsen omfatter tiden fra midten af 2000, hvor lanceringen og markedsføringen af ADSL for alvor begyndte, medmindre andet er anført eller fremgår af sammenhængen.

D. Metode

14. Undersøgelsen er gennemført på grundlag af offentligt tilgængeligt materiale samt på grundlag af oplysninger og materiale fra Videnskabsministeriet indsamlet ved interview og brevveksling med ministeriet.

15. I undersøgelsen er der bl.a. anvendt oplysninger fra Videnskabsministeriets halvårslige telestatistiske publikationer. Disse oplysninger stammer fra indberetninger fra teleudbydere. Telenet og teletjenester kan som udgangspunkt i Danmark udbydes af enhver uden forudgående tilladelse, registrering e.l. Videnskabsministeriet tager derfor det generelle forbehold, at muligvis ikke alle udbydere af telenet og teletjenester på det danske marked indgår i telestatistikken.

I det materiale, som Rigsrevisionen har modtaget fra ministeriet, findes der oplysninger, som ministeriet betragter som fortrolige forretningshemmeligheder, der ikke bør offentliggøres. Disse oplysninger er indgået i undersøgelsen, men er ikke gengivet i beretningen.

16. Resultatet af undersøgelsen har i form af et udkast til denne beretning været forelagt Videnskabsministeriet, og ministeriets bemærkninger til udkastet er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

I beretningen er der anvendt oplysninger fra en rapport af 29. januar 2003 fra Konkurrencerådet om en undersøgelse af TDC for misbrug af dominerende stilling ved salg af ADSL. Rapporten er udarbejdet som led i den almindelige regulering af konkurrencen. Konkurrencerådet hører under Økonomi- og Erhvervsministeriet, og Konkurrencestyrelsen er sekretariat for Konkurrencerådet og varetager på rådets vegne den daglige administration af konkurrenceloven. Rigsrevisionen har derfor gennem Økonomi- og Erhvervsministeriet forelagt et udkast til beretning for Konkurrencestyrelsen med henblik på bekræftelse af den faktuelle fremstilling i de afsnit, hvor der er anvendt oplysninger fra rådets rapport.

III. Statens regulering af konkurrencen i hovedtræk

17. Op gennem 1980'erne lagde EF stigende pres på medlemsstaterne for at få dem til at liberalisere deres telesektor.

På den baggrund blev der i 1990 indgået en politisk aftale om den fremtidige telestruktur her i landet. Aftalen indebar, at det daværende Statens Teletjeneste samt de 4 regionale teleselskaber – KTAS, Jydsk Telefon, Fyns Telefon og Tele Sønderjylland – indgik som datterselskaber i det nydannede Tele Danmark a/s.

Med etableringen af Tele Danmark a/s, som staten var hovedaktionær i, overgik ejendomsretten til den eksisterende teleinfrastruktur til Tele Danmark a/s.

Op gennem 90'erne blev der indgået en række supplerende politiske aftaler, som havde til formål at sikre danske forbrugere ”verdens bedste og billigste teleydelser”. Som led heri blev Tele Danmark a/s' koncession gradvis indskrænket og andre teleselskaber fik adgang til at etablere sig på det danske marked. Den fuldstændige liberalisering blev gennemført i 2 trin midt i 1990'erne, idet markedet blev givet helt fri den 1. juli 1996, og året efter fik alle selskaber lige muligheder for at nedgrave kabler og opstille master mv.

I forbindelse med liberaliseringen besluttede staten at afvikle sit engagement i Tele Danmark a/s, og i oktober 1997

blev selskabet solgt for knapt 30 mia. kr. til et amerikansk teleselskab. Tele Danmark a/s med tilhørende datterselskaber – og dermed hovedparten af den danske teleinfrastruktur – ejes i dag af det amerikanske teleselskab SBC Communications Inc. Tele Danmark-koncernen skiftede i 2000 navn til TDC, og dette navn anvendes i det følgende, uanset om forholdene vedrører tiden før eller efter navneskiftet.

18. I september 1999 blev der indgået en ny politisk principaftale om de fremtidige sigtelinjer for telepolitikken her i landet. Med ”bedst og billigst” som fortsat pejlemærke er målene for telepolitikken dels at fremme en markedsudvikling, der fører til innovation og vækst, dels at sikre alle danskere adgang til de moderne kommunikationsteknologier. Aftalen blev udmøntet i lov nr. 418 af 31. maj 2000 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (i det følgende benævnt teleloven). I den skriftlige fremsættelse hedder det bl.a., at lovforslagets sigte er at gennemføre en opdatering af telereguleringen, der styrker mulighederne for effektiv konkurrence og fremmer vækst og innovation i den samlede telesektor, herunder et styrket udbud af nye og avancerede bredbåndsprodukter (hurtige adgangsveje til internettet benævnes undertiden bredbånd). Den politiske principaftale fra 1999 og teleloven er senere blevet justeret, men dog ikke mere, end at de tilsammen fortsat udgør det centrale politiske og retlige grundlag for telesektoren her i landet.

19. Statens regulering på teleområdet er fastsat i 15 forskellige love og et større antal bekendtgørelser mv.

Statens regulatorer er hovedsagelig Videnskabsministeriet, herunder IT- og Telestyrelsen. Herudover medvirker bl.a. Teleklagenævnet i reguleringen.

Reguleringen består af myndighedsudøvelse, der udmøntes i regler (bindende retsfor skrifter), vejledning, konkrete afgørelser og tilsyn med overholdelse af regler og afgørelser og med reglernes hensigtsmæssighed.

Reglerne udgør kernen i reguleringen og er hovedsagelig fastsat af Folketinget og ministeren for videnskab, teknologi og udvikling.

Reguleringen omfatter endvidere forskellige aktiviteter, der ikke har karakter af myndighedsudøvelse, såsom formidling af oplysninger med henblik på at påvirke udbud

og efterspørgsel på telemarkedet eller den teknologiske udvikling på teleområdet.

Statens regulering af telesektoren og især af konkurrenceforholdene i sektoren er i øvrigt undergivet tæt EU-regulering.

Såvel EU's som statens regulering ændres hyppigt på grund af den hastige teknologiske og konkurrencemæssige udvikling.

Videnskabsministeriet deltager endvidere i et omfattende internationalt samarbejde med andre staters regulatorer på teleområdet.

20. Det fremgår af teleloven, at videnskabsministeren ikke kan give IT- og Telestyrelsen tjenestebefaling om styrelsens varetagelse af myndighedsopgaver vedrørende konkrete sager, om behandling og afgørelse af enkeltsager, om styrelsens udstedelse af administrative forskrifter på områder, hvor styrelsen i loven er bemyndiget hertil, eller om styrelsens øvrige tilsynsaktiviteter med henblik på at sikre overholdelse af loven og administrative forskrifter udstedt i medfør af loven.

På øvrige områder gælder det normale ministerielle over-/underordningsforhold mellem videnskabsministeren og IT- og Telestyrelsen.

Af fremstillingsmæssige grunde anvendes i det følgende betegnelsen "Videnskabsministeriet", uanset om det drejer sig om ministeren, departementet eller IT- og Telestyrelsen. Dette gælder også de tilfælde, hvor styrelsen varetager opgaver, der efter teleloven er undtaget fra det normale over-/underordningsforhold mellem en minister og en styrelse.

21. Reglerne i reguleringen er som hovedregel generelle i den forstand, at de ikke er rettet mod et eller flere konkret angivne markeder.

Telemarkedet kan underopdeles i et detailmarked (slutbrugermarked) og et engrosmarked, der begge kan underopdeles i en række delmarkeder.

Detailmarkedet kan underopdeles i et marked for fastnettelefoni, et marked for mobiltelefoni og et internetmarked. Disse markeder kan igen underopdeles i en række delmarkeder. Markedet for hurtige adgangsveje til internettet er således et delmarked i forhold til internetmarkedet, og

ADSL-markedet er som nævnt et delmarked i forhold til markedet for hurtige adgangsveje til internettet.

Engrosmarkedet omfatter bl.a.

- abonnentmarkedet, der vedrører teletrafik på den yderste del af telenettet, dvs. mellem abonnenten og den nærmeste lokalcentral,
- det lavere mellemcentrale marked, der typisk vedrører teletrafik mellem lokalcentraler og transitcentraler,
- det højere mellemcentrale marked, der vedrører teletrafik mellem transitcentraler, og
- det internationale marked, der vedrører teletrafik mellem Danmark og udlandet.

22. Det overordnede grundlæggende formål med reguleringen er som nævnt aktivt at medvirke til, at borgere og virksomheder har en bred og varieret adgang til telekommunikation til lave priser og høj kvalitet.

Reguleringen kan opdeles i specifikke underordnede formål, hvis opfyldelse er midler til at opfylde det overordnede formål.

Reguleringen bygger som nævnt på den antagelse, at effektiv konkurrence er det vigtigste middel til at opnå det overordnede formål, og konkurrencefremme er derfor et gennemgående underordnet formål med reguleringen.

Konkurrencefremme sker dels ved en permanent regulering, der skal skabe de nødvendige rammer for udvikling af selvstående effektiv konkurrence, dels ved en midlertidig regulering, der skal skabe og opretholde effektiv konkurrence, indtil selvstående effektiv konkurrence er udviklet.

Den permanente regulering omfatter regler mv., der skal sikre,

- at teleanlæg og telenet og dermed telekommunikationen ikke afbrydes og forstyrres,
- at de knappe frekvensressourcer udnyttes hensigtsmæssigt,
- at de knappe nummerressourcer udnyttes hensigtsmæssigt,

- at enhver telefonabonnent kan komme i telefonisk kontakt med enhver anden telefonabonnent, uanset om den bruger samme eller en anden teleudbyder, og
- at teleudbyderne har adgang til tredjemands ejendom med henblik på anlæg, drift og vedligeholdelse af teleanlæg (kabler, master mv.).

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der med denne regulering er skabt de nødvendige rammer for udvikling af selv-bærende effektiv konkurrence på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet.

Den midlertidige regulering omfatter regler mv., der skal sikre, at en teleudbyder mod betaling kan benytte andre teleudbyderes teleanlæg og telenet. Den midlertidige regulering har baggrund i, at teleområdet indtil liberaliseringen i 1990'erne af samfundsmæssige og teknologiske grunde har været overladt til monopolforetagender.

23. Reguleringen omfatter også en midlertidig regulering af forbrugerforholdene på telemarkedet, bl.a. regler mv. som pålægger TDC forsyningspligt, så alle slutbrugere har adgang til forskellige grundlæggende teletjenester til en rimelig pris og på rimelige vilkår. TDC's forsyningspligt omfatter bl.a. almindelig fastnettelefoni og ISDN. TDC's forsyningspligt omfatter ikke ADSL, men leje af faste kredsløb på 2 Mbit/s, der kan anvendes til etablering af hurtige adgangsveje til internettet, er omfattet af forsyningspligten.

24. Den midlertidige regulering af konkurrence- og forbrugerforholdene på telemarkedet supplerer den almindelige statslige regulering af konkurrence- og forbrugerforhold og skal bortfalde i takt med, at konkurrence- og forbrugerforholdene på telemarkedet normaliseres, dvs. svarer til konkurrence- og forbrugerforholdene på de markeder, der alene er undergivet den almindelige statslige regulering af konkurrence- og forbrugerforhold.

Hvornår telemarkedet fuldt ud er normaliseret, afhænger bl.a. af den teknologiske udvikling, herunder især udvikling af adgangsveje til slutbrugerne, der kan udgøre et konkurrencedygtigt alternativ til det almindelige abonnentnet for telefoni.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det overordnede grundlæggende formål med reguleringen er aktivt at medvirke til, at borgere og virksomheder har en bred og varieret adgang til telekommunikation til lave priser og høj kvalitet.

Det vigtigste middel til at opnå dette formål er effektiv konkurrence, og konkurrencefremme er derfor et gennemgående underordnet formål med reguleringen.

Konkurrencefremme sker dels ved en permanent regulering, der skal skabe de nødvendige rammer for udvikling af selvstående effektiv konkurrence, dels ved en midlertidig regulering, der skal skabe og opretholde effektiv konkurrence, indtil selvstående effektiv konkurrence er udviklet.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der med den permanente regulering er skabt de nødvendige rammer for udvikling af selvstående effektiv konkurrence på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet.

IV. Det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet

A. Afgrænsning mv.

25. Internettet er et offentligt datanet, der består af et netværk af computere, hvori data kan sendes fra en computer til en anden.

Internettet blev opfundet i 1960'erne i det amerikanske forsvar. Indtil slutningen af 1980'erne blev det mest benyttet inden for forskning og uddannelse, men siden har det vundet almindelig udbredelse, og fra midten af 1990'erne er dets anvendelse i Danmark accelereret markant.

26. Der findes en række teknologier, som giver adgang til internettet.

Nogle af teknologierne er trådbaserede, mens andre er trådløse, dvs. radiobaserede. Inden for de trådløse teknologier findes der både jordbaserede løsninger (sendemaster) og ikke-jordbaserede løsninger (satellit).

Der sondres endvidere mellem fastnetteknologier og mobilnetteknologier. Ved fastnetteknologier er adgangen til internettet knyttet til et bestemt sted, mens der ved mobilnetteknologier er adgang til internettet over alt inden for mobilnettets dækningsområde.

De forskellige teknologier adskiller sig fra hinanden med hensyn til datatransmissionshastighed. Datatransmissionshastigheden er et udtryk for, hvor mange data der kan overføres pr. tidsenhed. Den måles i bits pr. sekund og har betydning for internetbrugerens muligheder for at anvende de indholdstjenester, der tilbydes på internettet. Datatransmissionshastigheden kaldes også båndbredde, og teknologier med høj datatransmissionshastighed eller stor båndbredde omtales som hurtige adgangsveje til internettet.

27. Adgangen til internettet for den enkelte internetbruger blev i begyndelsen helt overvejende tilvejebragt via det almindelige abonnentnet for telefoni. Først ved hjælp af telefonmodemteknologien og siden også ved hjælp af teknologien ISDN (Integrated Services Digital Network). TDC ejer det almindelige abonnentnet for telefoni.

Telefonmodem har været udbudt kommercielt til internetbrug siden 1987 og giver mulighed for datatransmissionshastigheder på op til 56 Kbit/s (1 Kbit/s = 1.000 bit pr. sekund). ISDN har været udbudt kommercielt siden begyndelsen af 1992 og giver mulighed for datatransmissionshastigheder på op til 144 Kbit/s.

Telefoni og ISDN er som nævnt omfattet af TDC's forsyningspligt og er dermed begge 100 % landsdækkende. Telefonmodem og ISDN har fortsat stor udbredelse, og telefonmodem er stadig den mest almindelige adgangsvej til internettet.

28. I midten af 2000 begyndte udbredelsen af adgangsveje med højere datatransmissionshastighed at vinde frem.

De 2 mest udbredte teknologier på markedet for hurtige adgangsveje til internettet er ADSL (Assymetric Digital Subscriber Line) og kabelmodem.

Set fra internetbrugerens side er der så store ligheder med hensyn til ydeevne mv. mellem en ADSL-forbindelse og de bedste kabelmodemforbindelser, at de 2 løsninger i markedsæssig henseende i høj grad kan substituere hinanden.

Ud over højere datatransmissionshastighed adskiller ADSL og kabelmodem sig fra telefonmodem og ISDN ved, at internetbrugerens kan være på nettet konstant og typisk ikke betaler efter tidsforbrug, men en fast pris for adgangen til nettet. Ved telefonmodem og ISDN skal der fo-

retages opkald, hver gang der skal etableres adgang til internettet, og brugerne betaler efter den tid, opkaldet varer.

Disse forskelle og højere datatransmissionshastighed gør, at ADSL og kabelmodem kan opfylde andre behov end telefonmodem og ISDN.

Det fremgår af en udredning fra december 2001 fra Viden- skabsministeriet om hurtige adgangsveje til Netværks- samfundet, at ISDN allerede dengang af mange opfattedes som en overgangsteknologi snarere end en egentlig højha- stighedsteknologi.

Den senere udvikling bekræfter denne opfattelse. Mens udbredelsen af ADSL og kabelmodem således er steget mar- kant siden midten af 2000, er udbredelsen af den helt domi- nerende ISDN-forbindelse ISDN 2 på op til 144 Kbit/s be- gyndt at stagnere. Ultimo 1999, 2000, 2001 og 2002 var der således henholdsvis 241.000, 369.000, 398.000 og 385.000 ISDN 2-abonnenter

Konkurrencerådet har endvidere i en rapport af 29. janu- ar 2003 om en undersøgelse af TDC for misbrug af domi- nerende stilling ved salg af ADSL lagt til grund, at ISDN på den ene side og ADSL og kabelmodem på den anden si- de er så forskellige produkter, at de ikke vurderes at være på samme marked.

Med hurtige adgangsveje til internettet menes derfor i denne beretning teleforbindelser, hvor datatransmissions- hastigheden mod internetbrugeren er højere end ved den hurtigste ISDN-forbindelse, dvs. over 144 Kbit/s.

B. Udbredelse

29. ADSL og kabelmodem er som nævnt de 2 mest ud- bredte teknologier på markedet for hurtige adgangsveje til internettet.

Tabel 1 viser antallet af internetabonnenter fordelt på ADSL og kabelmodem.

Tabel 1. Internetabonnenter fordelt på ADSL og kabelmodem

	Medio 2000	Ultimo 2000	Medio 2001	Ultimo 2001	Medio 2002	Ultimo 2002
	----- Antal -----					
ADSL	3.000	26.000	75.000	150.000	233.000	307.000
Kabelmodem.....	25.000	41.000	60.000	88.000	122.000	155.000

Det fremgår af tabel 1, at ADSL har langt større udbredelse og langt større vækstrater end kabelmodem.

Nogle af kabelmodemforbindelserne giver ikke hurtig adgang til internettet. Ved 22.000 af de 155.000 kabelmodemforbindelser ultimo 2002 er datatransmissionshastigheden mod slutbrugeren således lavere end 144 Kbit/s.

Der findes en række andre teknologier, som giver hurtig adgang til internettet, men enten er de endnu ikke blevet udbudt kommercielt i Danmark, eller også har de i sammenligning med ADSL og kabelmodem kun begrænset udbredelse.

C. De forskellige teknologier for hurtig adgang til internettet

ADSL

30. ADSL er en trådbaseret fastnetsteknologi.

Ved ADSL benyttes som ved telefonmodem og ISDN det almindelige abonnentnet for telefoni som adgangsvej til slutbrugerne.

ADSL er asymmetrisk. Dvs. at datatransmissionshastigheden er større mod internetbrugeren end den modsatte vej. Teknologien er hermed tilpasset internettet, hvor den enkelte bruger typisk henter langt flere data, end han afsender.

TDC begyndte den 1. juli 1999 at udbyde ADSL til kunder i København, Århus og Odense, der boede inden for en afstand af 2-4 km fra en lokalcentral.

Ved udgangen af 1999 var ADSL tilgængelig for ca. 40 % af de danske husstande og virksomheder, og i juli 2002 var ADSL tilgængelig i samtlige kommuner, herunder også landkommuner og på de allerfleste beboede små og store øer. I dag er ADSL tilgængelig for 95 % af alle danske husstande og virksomheder.

ADSL udbydes med hastigheder for overføring af data til internetbrugeren fra 256 Kbit/s og op til 2 Mbit/s (1 Mbit/s = 1 mio. bit pr. sekund).

I kap. V redegøres der nærmere for konkurrenceforholdene på ADSL-markedet.

Kabelmodem

31. Ved kabelmodemteknologien kobles internetbrugers computer på internettet via et kabel-tv-net (herunder fællesantenneanlæg), idet signalerne transmitteres side om side med radio- og tv-programmer. Kabelmodemteknologien

kræver en opgradering af kabel-tv-nettet. Ved kabelmodem er datatransmissionshastigheden som ved ADSL højere mod internetbrugeren end fra internetbrugeren. Der findes endvidere både envejs- og tovejs-kabelmodemforbindelser. Envejs-kabelmodem giver kun mulighed for at modtage data fra internettet, men internetbrugere kan opnå tovejs-kommunikation ved at kombinere kabelmodemforbindelsen med en telefonmodem- eller en ISDN-forbindelse.

Datatransmissionshastigheden varierer fra kabel-tv-net til kabel-tv-net, men udgør typisk 256 Kbit/s - 512 Kbit/s mod internetbrugeren.

Kabelmodem har været udbudt kommercielt som envejs-system siden 1999 og som tovejs-system siden 2000.

Kabel-tv-nettene er koncentreret om tættere bebyggede områder.

Danmark har i alt ca. 2,4 mio. husstande. Ultimo 2000 havde godt 1,4 mio. husstande mulighed for at blive tilsluttet et kabel-tv-net. Heraf var godt 1,2 mio. husstande tilsluttet et kabel-tv-net. Medio 2002 havde knap 750.000 husstande mulighed for en kabelmodemforbindelse.

TDC har det mest udbredte kabel-tv-net og Telia Stofa det næst mest udbredte kabel-tv-net. TDC's net og Telia Stofas net når sjældent ud til de samme kunder og er derfor ikke i konkurrence med hinanden. TDC har ca. 800.000 kabel-tv-kunder, og Telia Stofa kan levere kabelmodem til 350.000 husstande. Der foreligger ingen tilgængelige ikke-fortrolige oplysninger om, hvor mange kabel-tv-kunder Telia Stofa har, og om hvor mange husstande TDC kan levere kabelmodem til.

Ultimo 2002 var der som nævnt 133.000 kabelmodem-abonnenter med hurtig adgang til internettet. Heraf havde Telia Stofa og TDC henholdsvis 81.000 abonnenter og 40.000 abonnenter.

Andre teknologier

32. Som nævnt findes der en række andre teknologier, som giver hurtig adgang til internettet, men som enten kun har begrænset udbredelse, eller som endnu ikke er blevet udbudt kommercielt i Danmark.

I det følgende redegøres der kort for disse teknologiers dækning, udbredelse og datatransmissionshastighed i det omfang, der foreligger tilgængelige ikke-fortrolige oplys-

ninger herom. Der sondres mellem andre fastnetsteknologier (end ADSL og kabelmodem) og mobilnetsteknologier.

33. FWA (Fixed Wireless Access) er en trådløs jordbase-ret fastnetsteknologi.

FWA kræver, at der er fri sigt mellem punkterne, hvorfra signalet sendes og modtages.

Videnskabsministeriet udstedte den 18. december 2000 på baggrund af et offentligt frekvensudbud 7 landsdækkende FWA-tilladelser til 5 forskellige selskaber til etablering og drift af et offentligt trådløst abonnentnet. 3 af tilladelserne var i 3,5 GHz-frekvensbåndet og de resterende 4 i 26 GHz-frekvensbåndet.

Ministeriet forventede, at FWA i 3,5 GHz-frekvensbåndet ville blive udbudt med datatransmissionshastigheder på op til ca. 4 Mbit/s, og at FWA i 26 GHz-frekvensbåndet ville blive udbudt med datatransmissionshastigheder på op til ca. 34 Mbit/s.

Ministeriet forventede, at markedet for FWA på 3,5 GHz primært ville omfatte private husstande, små og mellemstore virksomheder mv., mens markedet for FWA på 26 GHz primært ville omfatte større virksomheder, boligblokke mv.

TDC afgav tilbud, men fik ingen tilladelse.

Sonofon, der fik både en 3,5 og en 26 GHz-tilladelse, har etableret et landsdækkende 3,5 GHz-net.

Videnskabsministeriet forventede oprindelig, at FWA skulle være en væsentlig konkurrent til både ADSL og kabelmodem. Den aktuelle markedssituation svarer dog ikke til denne forventning. Således var der medio 2002 kun knap 800 FWA-abonnementer og ultimo 2002 kun knap 1.200 FWA-abonnementer.

34. Der findes andre trådbaserede fastnetsteknologier end ADSL og kabelmodem, der giver hurtig adgang til internettet.

Der findes således de såkaldte LAN (Local Area Network), dvs. lokale netværk, der er forbundet til internettet med en kraftig dataforbindelse, fx i form af en *optisk fiberforbindelse* eller et *fast kredsløb*.

Lokale netværk er først og fremmest en økonomisk realistisk mulighed for virksomheder, boligforeninger o.l., hvor mange brugere er placeret tæt på hinanden. Optiske

fiberforbindelser og faste kredsløb er så dyre at etablere, at de ikke efterspørges af den enkelte husstand.

Faste kredsløb og optiske fiberforbindelser kan honorere selv de største krav til transmissionshastighed.

Faste kredsløb har i en årrække været anvendt af erhvervslivet, og TDC's forsyningspligt omfatter som nævnt leje af faste kredsløb på 2 Mbit/s.

Optiske fiberforbindelser anvendes af et stigende antal boligforeninger mv.

35. På fastnetområdet har elselskaber arbejdet med at anvende *elnettet* til overførsel af data med høj hastighed til den enkelte forbruger. Arbejdet er endnu på forsøgsstadiet.

36. På fastnetområdet findes der endvidere en række *andre xDSL-teknologier end ADSL*. Der findes således også en SDSL-teknologi (Symmetric DSL), en HDSL-teknologi (High speed DSL), en SHDSL-teknologi (Symmetric High Speed DSL) og en VDSL-teknologi (Very high speed DSL).

37. Adgang til internettet kan også opnås via *mobilnet*.

Datatransmissionshastigheden ved de eksisterende landsdækkende mobilnet, de såkaldte 2. generations mobilnet (GSM – Global System for Mobile communication), er kun 9,6 Kbit/s og altså væsentlig under hastigheden for hurtige adgangsveje til internettet.

Der findes imidlertid teknologier, der kan opgradere de eksisterende mobilnet, så datatransmissionshastigheden forøges. Teknologien GPRS (General Packet Radio System) gør det således muligt at forøge hastigheden til 171 Kbit/s, og teknologien EDGE (Enhanced Data rates for GSM Evolution) gør det muligt at forøge transmissionshastigheden til 384 Kbit/s. Medio 2002 og ultimo 2002 fandtes der henholdsvis 11.000 og 27.000 mobilabonnenter med GPRS. EDGE er endnu ikke blevet udbudt kommercielt.

Ved de kommende 3. generations mobilnet (UMTS – Universal Mobile Telecommunications System) vil der kunne tilbydes datatransmissionshastigheder på op til 2 Mbit/s.

38. Der findes endvidere *satellitesystemer*, der allerede i dag af nogle virksomheder anvendes som adgangsvej til internettet.

39. Den teknologiske udvikling på teleområdet går stærkt, og der kan fremkomme nye teknologier som giver hurtig adgang til internettet. Den teknologiske udvikling kan også medføre, at datatransmissionshastigheden kan forøges ved de eksisterende teknologier, og at der sker forskydninger mellem de forskellige teknologiers konkurrenceevne.

40. Samlet kan det konkluderes, at de nødvendige reguleringsmæssige rammer for udvikling af selvstående effektiv konkurrence er etableret, men at der endnu ikke er udviklet selvstående effektiv konkurrence på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet.

Manglen på landsdækkende konkurrencedygtige alternativer til det almindelige abonnentnet for telefoni må ses i sammenhæng med, at det kræver store investeringer at etablere en alternativ infrastruktur.

På grund af denne barriere vil selvstående effektiv konkurrence efter Videnskabsministeriets vurdering tidligst kunne opstå på mellemlang sigt.

Rigsrevisionens bemærkninger

I forhold til det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet har reguleringen til formål at skabe de nødvendige rammer for udvikling af selvstående effektiv konkurrence.

De 2 mest udbredte teknologier på markedet for hurtige adgangsveje til internettet er ADSL og kabelmodem. Ved ADSL benyttes det almindelige abonnentnet for telefoni som adgangsvej til slutbrugerne. Ved kabelmodemteknologien anvendes et kabel-tv-net som adgangsvej til slutbrugerne.

ADSL er praktisk taget landsdækkende og dominerer med hensyn til udbredelse og vækstrater markedet for hurtige adgangsveje til internettet.

Da det almindelige abonnentnet for telefoni ejes af TDC, er det en forudsætning for effektiv selvstående konkurrence på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet, at der på landsplan tilvejebringes en eller flere konkurrencedygtige alternative adgangsveje til slutbrugerne.

Kabel-tv-nettene udgør et konkurrencedygtigt alternativ til det almindelige abonnentnet for telefoni, men kun i dele af landet, og TDC's kabel-tv-net er det mest udbredte. TDC's abonnentnet for telefoni udsættes derfor kun for reel konkurrence fra kabel-tv-net i begrænsede geografiske områder.

Der findes en række andre teknologier, som giver hurtig adgang til internettet, men enten er de endnu ikke blevet ud-

budt kommercielt i Danmark, eller også har de i sammenligning med ADSL og kabelmodem kun begrænset udbredelse.

De nødvendige reguleringsmæssige rammer for udvikling af selvstående effektiv konkurrence er etableret, men endnu er der ikke udviklet selvstående effektiv konkurrence på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet.

V. ADSL-markedet

41. I forhold til ADSL-markedet har reguleringen til formål at skabe og opretholde effektiv konkurrence, indtil der er udviklet selvstående effektiv konkurrence på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet. Da det almindelige abonnentnet for telefoni benyttes som adgangsvej til slutbrugerne ved ADSL, og da dette net ejes af TDC, kan der ikke isoleret skabes selvstående konkurrence på ADSL-markedet.

Reguleringen giver andre teleudbydere ret til mod en reguleret betaling og på ikke-diskriminerende vilkår at benytte TDC's abonnentnet for telefoni til at levere ADSL til slutbrugerne.

Denne regulering er således rettet mod det til ADSL-markedet (detailmarked) hørende engrosmarked, men det egentlige formål med reguleringen er at skabe og opretholde effektiv konkurrence på ADSL-markedet.

42. En ADSL-udbyder kan få adgang til at benytte TDC's abonnentnet til at levere ADSL til en slutbruger på 3 forskellige måder. Disse måder benævnes rå kobber, delt rå kobber og bit stream access og beskrives kort i det følgende.

Ved *rå kobber* lejer ADSL-udbyderen et tråddpar til ADSL-forbindelsen. Tråddparret er uden nogen form for stik eller endeudstyr, og ADSL-udbyderen skal derfor selv sørge for, at dette installeres, og at det nødvendige hardware til ADSL installeres hos slutbrugeren og på lokalcentralen.

Rå kobber forudsætter, at der mellem slutbrugeren og lokalcentralen er et ledigt kobbertråddpar. Oprindeligt var der kun et kobbertråddpar ud til den enkelte slutbruger. I forbindelse med den løbende vedligeholdelse af telefonnettet har TDC udskiftet de gamle tråddpar med 3 eller 4 nye tråddpar, så fx et tråddpar kan anvendes til almindelig telefoni, et andet til ADSL og et tredje til en overvåget alarm.

Udskiftningen er ikke afsluttet, og der er derfor endnu ikke ledige kobbertrådkabler ud til alle slutbrugere.

Ved *delt rå kobber* lejer ADSL-udbydere ret til at transmittere ADSL-signaler på et trådkabel, der i forvejen er monteret til almindelig telefoni. Dette er muligt ved hjælp af et særligt filter, der installeres hos slutbrugeren, og som skiller de lavfrekvente telefonsignaler fra de højfrekvente ADSL-signaler. Som ved *rå kobber* skal ADSL-udbyderen selv sørge for, at det nødvendige hardware installeres hos slutbrugerne og på lokalcentralen.

Bit stream access er i princippet samme tekniske løsning som *delt rå kobber*, men med den forskel, at TDC installerer det nødvendige hardware hos slutbrugeren og på lokalcentralen.

TDC's konkurrenter fik adgang til at indgå aftaler med TDC om *rå kobber* i sommeren 1998 og om *delt rå kobber* og *bit stream access* pr. 1. juli 2000.

43. Lanceringen af ADSL begyndte for alvor i sommeren 2000, hvor 3 virksomheder, TDC, Tiscali og CyberCity iværksatte markedsføringen stort set samtidig.

I begyndelsen havde TDC, Tiscali og CyberCity lige store markedsandele, men fra årsskiftet 2000/2001 til årsskiftet 2001/2002 steg TDC's markedsandel fra 37 % til 74 %. Ved udgangen af 1. halvår 2002 var TDC's markedsandel yderligere steget til 79 %, og ved udgangen af 2002 havde TDC erobret 81 % af ADSL-markedet.

Der har været i alt 13 forskellige udbydere på ADSL-markedet, men bortset fra TDC, Tiscali og CyberCity har de kun haft beskedne andele af ADSL-markedet.

Ultimo 2000, 2001 og 2002 var der henholdsvis 4, 8 og 12 ADSL-udbydere. 1 udbyder har forladt markedet og 2 udbydere tager ikke nye kunder ind, men leverer fortsat til de eksisterende kunder.

Ved udgangen af 2002 udgjorde Cybercitys og Tiscalis markedsandele henholdsvis 10 og 6 %. Orange havde en markedsandel på 1 %, og de øvrige 8 udbydere markedsandele udgjorde tilsammen 1 %.

44. Videnskabsministeriet holdt i slutningen af november og begyndelse af december 2001 en række bilaterale møder med TDC og TDC's konkurrenter på ADSL-markedet med henblik på at få et nærmere indblik i, om stigningen i

TDC's markedsandele skyldtes "naturlige konkurrencemæssige årsager, eller om den kunne være influeret af andre forhold".

På møderne gav TDC's konkurrenter bl.a. udtryk for, at de mistænkte TDC for at køre med urealistisk lave slutbrugerpriser på selskabets ADSL-produkter med deraf følgende underskud på driften heraf, og at dette kunne indikere, at TDC udøvede ulovlig krydssubsidiering/dumping.

Videnskabsministeriet henledte på den baggrund ved brev af 14. december 2001 Konkurrencerådets opmærksomhed på, at der kunne foreligge en overtrædelse af konkurrenceloven i form af krydssubsidiering/predatory pricing (EU-retlig term for dumping) ved, at TDC fastsatte sine slutbrugerpriser ved salg af ADSL-forbindelser så lavt, at konkurrenterne blev presset ud af markedet.

Videnskabsministeriets henvendelse gav anledning til, at Konkurrencerådet iværksatte en undersøgelse af TDC for misbrug af dominerende stilling ved salg af ADSL til slutbrugerne.

Resultatet af undersøgelsen blev offentliggjort i en rapport af 29. januar 2003, hvor Konkurrencerådet traf afgørelse om, at TDC efter reglerne i konkurrenceloven ikke havde misbrugt sin dominerende position på slutbrugermarkedet for ADSL-forbindelser ved predatory pricing i strid med konkurrencelovens § 11.

Afgørelsen vedrørte ADSL-markedet, men rapporten beskæftiger sig indirekte også med det hertil hørende engrosmarked.

Det fremgår således af Konkurrencerådets afgørelse, at TDC's konkurrenter på ADSL-markedet befinder sig i en situation, hvor forskellen mellem engrospriserne og TDC's slutbrugerpriser næppe kan forventes at give omkostningsdækning, selv om TDC ikke sætter slutbrugerpriserne under de gennemsnitlige totale omkostninger. Videre hedder det, at for at sikre, at TDC ikke benytter den opnåede markedsposition til siden hen at hæve priserne drastisk, vil et øget fokus på sikring af lige vilkår og eliminering af markedsbarrierer være nødvendig i fremtiden, og at der derfor kan være god grund til fortsat at følge TDC's slutbrugerpriser på ADSL-markedet, selv om de gældende priser dækker selskabets gennemsnitlige totale omkostninger.

Konkurrencerådet bemærker endvidere i afgørelsen, at en kombination af en meget aggressiv prispolitik fra TDC's

side og generelle strukturelle vilkår, som giver TDC fordele i forhold til konkurrenterne, i praksis kan medføre, at konkurrenterne ikke vil kunne opnå omkostningsdækning, hvis de skal sælge til priser, der nogenlunde svarer til TDC's slutbrugerpriser. Dette understreger ifølge Konkurrencerådet, at absolut lige vilkår for TDC og konkurrenterne er strengt nødvendig, såfremt markedet skal kunne forventes at fungere.

Før rådet traf afgørelsen, sendte det et udkast til rapport til høring hos TDC og de konkurrerende ADSL-udbydere.

I høringssvarene gav 4 af 6 konkurrerende ADSL-udbydere udtryk for, at de var utilfredse med, at undersøgelsen var indsnævret til udelukkende at omhandle marginen mellem engrospriser og detailpriser, og at den ikke tillige omfattede en vurdering af de gebyrer, som de konkurrerende ADSL-udbydere betalte ved køb af engrosydelser, men som ikke var undergivet reguleringen i telelovgivningen. En enkelt af de 4 konkurrerende ADSL-udbydere gav herudover udtryk for, at spørgsmålet om margin squeeze ikke var tilstrækkeligt belyst i rapportens sagsfremstilling, og efterlyste også en samlet vurdering, som omfattede såvel de i telelovgivningen regulerede priser som de priser, der ikke var omfattet af telelovgivningen.

Konkurrencerådet besluttede på baggrund af høringssvarene at undersøge, om TDC havde udøvet ulovlig krydssubsidiering/dumping ved fastsættelse af priser og gebyrer i engrosleddet. Konkurrencerådets efterfølgende undersøgelser viste imidlertid, at samtlige gebyrer, som TDC opkrævede, var omfattet af telelovgivningen, og Konkurrencerådet besluttede derfor ikke at forfølge spørgsmålet yderligere.

2 af de konkurrerende ADSL-udbydere har indbragt Konkurrencerådets afgørelse af 29. januar 2003 for Konkurrenceankenævnet. Nævnet har endnu ikke truffet afgørelse i sagen.

45. Videnskabsministeriet udarbejdede i foråret 2003 en redegørelse om konkurrencesituationen i den danske telesektor.

Det fremgik af redegørelsen, at reguleringen af sektoren i vid udstrækning var tilstrækkelig, men at der i forhold til visse dele af telemarkedet var behov for at styrke reguleringen, og at der især var behov for at forbedre konkurrencevilkårene på ADSL-markedet.

På baggrund af redegørelsen indgik regeringen samt Venstre, Socialdemokraterne, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre den 9. maj 2003 en aftale om reguleringen af telesektoren.

Det fremgik bl.a. af aftalen, at der var politisk enighed om, at der på baggrund af anbefalingerne i Videnskabsministeriets redegørelse var grundlag for at udarbejde en konkurrencepakke, der særligt skulle styrke konkurrencen på ADSL-markedet.

I løbet af sommeren 2003 gennemførte Videnskabsministeriet en høring over konkurrenceredegørelsen og dermed indirekte om den konkrete udmøntning af den politiske beslutning. Resultatet af høringen skal behandles politisk. Videnskabsministeriet har oplyst, at den politiske behandling begyndte den 29. august 2003, og at det er sandsynligt, at disse drøftelser fører til lovforslag i den kommende folketingssamling.

Rigsrevisionens bemærkninger

I forhold til ADSL-markedet har reguleringen til formål at skabe og opretholde effektiv konkurrence, indtil der er udviklet selvstående effektiv konkurrence på det samlede marked for hurtige adgangsveje til internettet. Da det almindelige abonnentnet for telefoni benyttes som adgangsvej til slutbrugerne ved ADSL, og da dette net ejes af TDC, kan der ikke isoleret skabes selvstående konkurrence på ADSL-markedet.

Reguleringen giver andre teleudbydere ret til mod en reguleret betaling og på ikke-diskriminerende vilkår at benytte TDC's abonnentnet for telefoni til at levere ADSL til slutbrugerne.

Siden midten af 2000, hvor lanceringen og markedsføringen af ADSL for alvor begyndte, og indtil udgangen af 2002 er det samlede antal ADSL-abonnenter steget fra 3.000 til 307.000. Inden for samme periode er TDC's andel af ADSL-markedet steget fra 1/3 til 4/5.

Videnskabsministeriet har erkendt, at der er behov for at forbedre konkurrencevilkårene på ADSL-markedet, og på den baggrund er der i maj 2003 indgået en politisk aftale mellem regeringen og 5 af Folketingets partier om en konkurrencepakke, der skal styrke konkurrencen på ADSL-markedet.

VI. Behandling af klager mv. om konkurrencebegrænsende adfærd på ADSL-markedet

46. Siden midten af 2000, hvor lanceringen og markedsføringen af ADSL for alvor begyndte, og indtil udgangen af 2002 har Videnskabsministeriet på baggrund af klager og henvendelser fra TDC's konkurrenter på ADSL-markedet og bilaterale møder med konkurrenterne i slutningen af november 2001 behandlet 24 forskellige spørgsmål om konkurrencebegrænsende adfærd fra TDC's side.

Videnskabsministeriet har ikke behandlet de 24 spørgsmål på grundlag af 24 juridisk klart formulerede spørgsmål fra de konkurrerende ADSL-udbydere. Der er derimod typisk tale om, at de konkurrerende ADSL-udbydere har henvendt sig til ministeriet med mere ubestemte mistanker om konkurrencebegrænsende adfærd fra TDC's side, og at ministeriet derefter i dialog med ADSL-udbyderne har konkretiseret de spørgsmål, der skal undersøges. Dette må formentlig ses i sammenhæng med, at de konkurrerende ADSL-udbydere som udenforstående kan have vanskeligt ved at konkretisere deres mistanke, og at reguleringen på området har en ganske betydelig sværhedsgrad.

4 af de 24 spørgsmål behandlede ministeriet på baggrund af klager og henvendelser i tiden før de bilaterale møder, 11 af spørgsmålene på baggrund af de bilaterale møder og de resterende 9 spørgsmål på baggrund af klager og henvendelser i tiden efter de bilaterale møder.

Videnskabsministeriet holdt de bilaterale møder, dels fordi de konkurrerende ADSL-udbydere ved flere forskellige uformelle lejligheder over for ministeriet og i pressen havde peget på, at der var visse uhensigtsmæssigheder på ADSL-markedet, dels fordi der havde været en del presseomtale, der tog udgangspunkt i udviklingen i TDC's andel af ADSL-markedet. TDC's andel af ADSL-markedet steg fra 37 % ved årsskiftet 2000/2001 til 74 % ved årsskiftet 2001/2002. Videnskabsministeriet fandt derfor, at det var væsentligt at få et nærmere indblik i, om TDC's stigende markedsandel skyldtes "naturlige konkurrencemæssige årsager, eller om den kunne være influeret af andre forhold".

47. **Skema 1** viser resultatet af Videnskabsministeriets behandling af de 4 spørgsmål, som ministeriet behandlede på baggrund af klager og henvendelser fra TDC's konkurrenter

i tiden fra midten af 2000 og indtil de bilaterale møder med TDC's konkurrenter i slutningen af november 2001.

Skema 1. Resultatet af Videnskabsministeriets behandling af spørgsmål om konkurrencebegrænsende adfærd, som ministeriet har behandlet på baggrund af klager og henvendelser til ministeriet fra TDC's konkurrenter på ADSL-markedet i perioden fra midten af 2000 og indtil de bilaterale møder med konkurrenterne i slutningen af november 2001

Spørgsmål		Resultat af Videnskabsministeriets behandling
Nr.	Emne	
1	TDC's manglende overholdelse af aftalte svar-tider på forespørgsler om ledigt rå kobber	Ministeriet meddelte TDC's konkurrenter, at svartiden og leveringstiden var aftaleretlige spørgsmål, som ikke var reguleret i telelovgivningen, og at ministeriet derfor ikke ville kunne gribe ind i konkrete sager om forsinkelse.
2	TDC's manglende overholdelse af aftalte leveringstider for adgang til rå kobber	Ministeriets undersøgelse af de rejste spørgsmål viste tillige, at forsinkelsen skyldtes mangelfuld bemanning hos TDC i sommerferieperioden, at det også var gået ud over TDC's egen ADSL-udbyder, at telelovgivningens forbud mod diskrimination derfor ikke var overtrådt, og at TDC i løbet af efteråret havde bragt forholdene i overensstemmelse med de indgåede aftaler.
3	De konkurrerende ADSL-udbyderes manglende adgang til oplysninger i TDC's databaser om slutbrugernes tilhørsforhold til lokalcentraler	Den ADSL-udbyder, der havde rejst spørgsmålet, indgik efterfølgende aftale med TDC om den ønskede databaseadgang og anmodede derfor Videnskabsministeriet om at sætte behandlingen af spørgsmålet i bero.
4	Forskelle i TDC's leveringstider til ugunst for de konkurrerende ADSL-udbydere	Videnskabsministeriets undersøgelse af det rejste spørgsmål viste, at TDC's egen ADSL-udbyders udbud var baseret på bit stream access, mens de konkurrerende ADSL-udbyderes udbud var baseret på rå kobber, og at leveringstiderne derfor ikke var sammenlignelige. På et enkelt punkt var TDC's ordreprocedurer dog ens for de 2 produkter, men Videnskabsministeriet vurderede, at TDC på dette punkt ikke havde diskrimineret de konkurrerende udbydere fra TDC's egen udbyder.

Det fremgår af skemaet,

- at Videnskabsministeriet om spørgsmål 1, 2 og 4 konkluderede, at der ikke var tale om konkurrencebegrænsende adfærd, og
- at ministeriet ikke nåede at færdigbehandle spørgsmål 3, fordi problemet blev løst ved aftale mellem TDC og den konkurrerende ADSL-udbyder, der havde rejst spørgsmålet.

48. På de bilaterale møder i slutningen af november 2001 gav TDC's konkurrenter udtryk for, at TDC generelt udviste manglende vilje til at "spille med" på markedets hurtige ud-

vikling, herunder navnlig at kunne tilbyde hurtige og fleksible forhandlinger om nye eller ændrede samtrafikydelse.

Videnskabsministeriet informerede på møderne de konkurrerende ADSL-udbydere om de muligheder, som ministeriet havde for at bidrage til en hensigtsmæssig markedsudvikling gennem vejledning, udtalelser, mægling og i sidste ende afgørelsesvirksomhed.

De konkurrerende ADSL-udbydere gav på møderne udtryk for, at de ville have disse muligheder i tankerne.

49. På de bilaterale møder rejste de konkurrerende ADSL-udbydere tillige en række mere konkrete spørgsmål om konkurrencebegrænsende adfærd fra TDC's side.

De konkurrerende ADSL-udbydere gav således udtryk for, at de mistænkte TDC for at køre med urealistisk lave slutbrugerpriser på ADSL-produkter med deraf følgende underskud på driften heraf, og at dette kunne indikere, at TDC udøvede ulovlig krydssubsidiering/dumping. De konkurrerende ADSL-udbydere gav endvidere udtryk for, at de mistænkte TDC for ikke at overholde telelovgivningens ikke-diskriminationsregler, idet det set ude fra kunne tyde på, at TDC's egen ADSL-udbyder blev tilgodeset bedre end de konkurrerende ADSL-udbydere med hensyn til leverings-terminer, adgang til interne databaser mv.

50. Som det fremgår af beretningens pkt. 44 videresendte Videnskabsministeriet spørgsmålet om krydssubsidiering/dumping til Konkurrencerådet.

51. De konkurrerende ADSL-udbyderes mistanke om, at TDC ikke overholdt forbuddet mod diskrimination gav anledning til, at Videnskabsministeriet den 12. februar 2002 indgik en aftale med revisionsselskabet KPMG C. Jespersen om – som konsulentopgave – at gennemgå TDC's forretningsgange i forbindelse med udbuddet af ADSL-relaterede samtrafikprodukter (rå kobber, delt rå kobber og bit stream access). Revisionsselskabets undersøgelse skulle fokusere på bestilling, levering, fejlretning, administration og koordination af samtrafikaftaler og adgang til databaser mv.

Revisionsselskabets undersøgelse var færdig den 11. juli 2002, hvor selskabet afgav en rapport om undersøgelsen til Videnskabsministeriet.

Videnskabsministeriet konkluderede, at rapporten ikke gav grundlag for at antage, at TDC havde forskelsbehandlet sin egen ADSL-udbydere og de konkurrerende ADSL-udbydere, men at der dog var anledning til nærmere at undersøge, om TDC's procedurer for adgang til databaser mv. gav TDC's egen ADSL-udbyder fordele i forhold til de konkurrerende ADSL-udbydere.

Da revisionsselskabets rapport ikke gav grundlag for at vurdere disse spørgsmål, anmodede Videnskabsministeriet den 15. juli 2002 TDC om en redegørelse. TDC's redegørelse forelå den 16. august 2002. Videnskabsministeriet anmodede den 27. september 2002 TDC om yderligere oplysninger, og TDC sendte oplysningerne den 11. oktober 2002.

Den 16. december 2002 sendte Videnskabsministeriet sine konklusioner til TDC.

Konklusionerne vedrørte databaseadgang ved bestilling af rå kobber, databaseadgang ved bestilling af delt rå kobber, forhåndskvalificering af, om levering af ADSL er mulig, integrering af TDC's internetbaserede grænseflade for bestilling af bit stream access og de konkurrerende ADSL-udbyderes internetbaserede kunde- og ordresystemer, flytning af ADSL-abonnement ved rå kobber og delt rå kobber samt koordinering ved flytning af ADSL- og telefoniabonnementer, hvor ADSL og telefoni ikke leveres af samme udbydere.

52. **Skema 2** viser resultatet af Videnskabsministeriets behandling af de 11 spørgsmål, som ministeriet behandlede på baggrund af de bilaterale møder i slutningen af november 2001 mellem ministeriet og de konkurrerende ADSL-udbydere.

Skema 2. Resultatet af Videnskabsministeriets behandling af spørgsmål om konkurrencebegrænsende adfærd, som ministeriet har behandlet på baggrund af bilaterale møder i slutningen af november 2001 mellem ministeriet og de konkurrerende ADSL-udbydere

Spørgsmål		Resultatet af Videnskabsministeriets behandling
Nr.	Emne	
5	Krydssubsidiering/dumping ved fastsættelse af slutbrugerpriser på ADSL	Videnskabsministeriet videresendte spørgsmålet til Konkurrencerådet.
6	Diskrimination ved ekspedition af bestillinger af rå kobber, delt rå kobber og bit stream access (regnet fra ordreindtastning – spørgsmål 10, 11 og 13 omhandler diskrimination ved bestilling regnet fra selve bestillingen og frem til ordreindtastning)	Ministeriet konkluderede, at der ikke var grundlag for at antage, at TDC havde gjort sig skyldig i forskelsbehandling mellem sin egen ADSL-udbyder og de konkurrerende ADSL-udbydere.
7	Diskrimination ved levering af rå kobber, delt rå kobber og bit stream access	
8	Diskrimination ved fejlretning	
9	Diskrimination ved administration og koordination af samtrafiktafter om rå kobber, delt rå kobber og bit stream access	
10	Diskrimination på grund af manglende adgang til at bruge TDC's databaser til bestilling af rå kobber	Videnskabsministeriet vurderede, at TDC ikke ville kunne forpligtes til den ønskede databaseadgang, men ministeriet henstillede, at TDC sikrede mere effektive bestillingsmetoder og bedre og mere solide muligheder for bestilling af leveringstidspunkt.
11	Diskrimination på grund af manglende adgang til at bruge TDC's databaser til bestilling af delt rå kobber	Videnskabsministeriet konkluderede, at TDC for sent havde taget skridt til at give de konkurrerende ADSL-udbydere adgang til databaserne til bestilling af delt rå kobber.
12	Diskrimination med hensyn til forhåndskvalificering af, om levering af ADSL er mulig	Videnskabsministeriet konkluderede, at der ikke var grundlag for at antage, at TDC havde gjort sig skyldig i forskelsbehandling.
13	Diskrimination ved manglende integrering af TDC's internetbaserede grænseflade for bestilling af bit stream access og de konkurrerende ADSL-udbydere internetbaserede kunde- og ordresystemer	Videnskabsministeriet vurderede, at TDC ikke ville kunne forpligtes til den ønskede integrering, men ministeriet henstillede, at TDC hurtigst muligt sidestillede de konkurrerende ADSL-udbydere med TDC's egen ADSL-udbyder.
14	Diskrimination ved flytning af ADSL-abonnementer baseret på rå kobber og delt rå kobber	Videnskabsministeriet vurderede, at TDC ikke ville kunne forpligtes til den ønskede flytningsprocedure, men ministeriet henstillede, at TDC effektiviserede flytningsproceduren.
15	Diskrimination ved flytning af ADSL- og telefoniabonnementer, hvor ADSL og telefoni ikke leveres af samme udbyder	Videnskabsministeriet vurderede, at TDC ikke ville kunne forpligtes til den ønskede forretningsgang, men ministeriet henstillede, at TDC gjorde forretningsgangen mere smidig.

Det fremgår af skema 2,

- at Videnskabsministeriet videresendte spørgsmål 5 til Konkurrencerådet,

- at ministeriet om spørgsmål 6, 7, 8, 9 og 12 konkluderede, at der ikke var grundlag for at antage, at TDC havde gjort sig skyldig i konkurrencebegrænsende adfærd,
- at ministeriet om spørgsmål 11 konkluderede, at TDC for sent havde taget skridt til at give de konkurrerende ADSL-udbydere adgang til databaserne til bestilling af delt rå kobber, og
- at ministeriet om spørgsmål 10, 13, 14 og 15 konkluderede, at TDC ikke ville kunne forpligtes til det, som de konkurrerende ADSL-udbydere ønskede, men at ministeriet samtidig henstillede, at TDC tilgodeså de konkurrerende ADSL-udbydere med bedre bestillingsmetoder og flytningsprocedurer.

Ministeriet konkluderede sammenfattende om spørgsmål 10, 11, 13, 14 og 15, at TDC ikke i tilstrækkeligt omfang havde bestræbt sig på at indtænke de konkurrerende ADSL-udbyderes behov ved fastlæggelse af administrative procedurer mv. Ministeriet henstillede derfor, at TDC fremover i højere grad, end hvad der hidtil havde været tilfældet, ved udvikling af nye systemer mv. tog højde for, at de samme faciliteter var til rådighed for TDC's egen ADSL-udbyder og de konkurrerende ADSL-udbydere.

Ministeriet ville endvidere føre tilsyn med, om TDC efterlevede ministeriets henstillinger mv. vedrørende spørgsmål 10, 13, 14 og 15 uden unødigt forsinkelse.

53. **Skema 3** viser resultatet af Videnskabsministeriets behandling af de 9 spørgsmål, som ministeriet behandlede på baggrund af klager og henvendelser fra TDC's konkurrenter i tiden efter de bilaterale møder i slutningen af november 2001 og indtil udgangen af 2002.

Skema 3. Resultatet af Videnskabsministeriets behandling af de spørgsmål om konkurrencebegrænsende adfærd, som ministeriet har behandlet på baggrund af klager og henvendelser fra TDC's konkurrenter i tiden efter de bilaterale møder med TDC's konkurrenter i slutningen af november 2001 og indtil udgangen af 2002

Spørgsmål		Resultatet af Videnskabsministeriets behandling
Nr.	Emne	
16	Vilkår om bindingsperiode på 1 år i en service-aftale, der var en integreret del af en aftale om rå kobber	Videnskabsministeriet havde ikke færdigbehandlet spørgsmålet ultimo 2002.
17	Nedsættelse af gebyr for annullering af ordrer på rå kobber og delt rå kobber	Videnskabsministeriet traf afgørelse om, at gebyret skulle nedsættes fra 400 kr. til 340 kr.
18	Diverse spørgsmål om databaseadgang til TDC's ordresystem (Columbine)	Videnskabsministeriet havde ikke færdigbehandlet spørgsmålet ultimo 2002.
19	Adgang for TDC's konkurrenter til at kunne tilbyde slutbrugerne installationsløsningen "Totalinstallation"	Videnskabsministeriet anmodede den ADSL-udbyder, der havde rejst spørgsmålet, om en kommentar til en udtalelse, som ministeriet havde indhentet fra TDC. Da ADSL-udbyderen ikke svarede, meddelte ministeriet, at det ikke ville foretage sig yderligere, men at ADSL-udbyderen var velkommen til at vende tilbage til spørgsmålet. ADSL-udbyderen vendte tilbage til spørgsmålet, jf. spørgsmål 20.
20	Adgang for TDC's konkurrenter til at kunne tilbyde slutbrugerne installationsløsningerne "Totalinstallation", "Godt-i-gang" og "Gør det selv"	Videnskabsministeriet havde ikke færdigbehandlet spørgsmålet ultimo 2002.
21	Beregning af prisen for kabelafslutningspunkt	Videnskabsministeriet havde ikke færdigbehandlet spørgsmålet ultimo 2002.
22	Adgang til anvendelse af flytteblanket	Videnskabsministeriet havde som et resultat af opfølgningen af KPMG C. Jespersens rapport henstillet, at TDC effektiviserede flytningsproceduren. Ministeriet anmodede med henvisning hertil den ADSL-udbyder, der havde rejst spørgsmålet, om at vende tilbage til spørgsmålet, hvis udbyderen fortsat ønskede, at ministeriet skulle træffe afgørelse om spørgsmålet. Ultimo 2002 var ADSL-udbyderen ikke vendt tilbage til spørgsmålet.
23	Prisforskelle ved flytning	Videnskabsministeriet havde ikke færdigbehandlet spørgsmålet ultimo 2002.
24	Databaseadgang til TDC's ordresystem (Columbus)	Videnskabsministeriet havde ikke færdigbehandlet spørgsmålet ultimo 2002.

Det fremgår af skema 3,

- at Videnskabsministeriet ikke havde færdigbehandlet spørgsmål 16, 18, 20, 21, 23 og 24 ultimo 2002,
- at ministeriet om spørgsmål 17 traf afgørelse om, at TDC skulle nedsætte et gebyr for annullering af ordrer på rå kobber og delt rå kobber,
- at ministeriet besluttede at betragte spørgsmål 19 som afsluttet, fordi den teleudbyder, der havde rejst spørgsmålet, ikke havde efterkommet en anmodning fra ministeriet om at kommentere en udtalelse, som ministeriet havde indhentet fra TDC, og

- at ministeriet besluttede at betragte spørgsmål 22 som afsluttet, medmindre den ADSL-udbyder, der havde rejst spørgsmålet, fortsat ønskede, at ministeriet skulle træffe afgørelse i sagen.

54. Teleklagenævnet har til opgave materielt at efterprøve Videnskabsministeriets afgørelser. Ministeriets behandling af de 24 spørgsmål er kun i et enkelt tilfælde blevet indbragt for nævnet, men klagen blev senere trukket tilbage.

55. Rigsrevisionens gennemgang af Videnskabsministeriets behandling af de rejste spørgsmål er baseret på ministeriets eksterne korrespondance om de enkelte spørgsmål og supplerende oplysninger fra ministeriet.

Gennemgangen har haft til formål at vurdere, om ministeriet har behandlet de rejste spørgsmål hurtigt og omhyggeligt, men har ikke omfattet en dyberegående materiel efterprøvelse af de beslutninger og afgørelser, som ministeriet har truffet under behandlingen eller som et resultat af behandlingen.

I betragtning af spørgsmålenes karakter og kompleksitet er det Rigsrevisionens vurdering, at Videnskabsministeriets behandling af spørgsmålene gennemgående har været både hurtig og omhyggelig.

Rigsrevisionens bemærkninger

Siden midten af 2000, hvor lanceringen og markedsføringen af ADSL for alvor begyndte, og indtil udgangen af 2002 har Videnskabsministeriet på baggrund af klager og henvendelser fra TDC's konkurrenter på ADSL-markedet og bilaterale møder med konkurrenterne i slutningen af november 2001 behandlet 24 forskellige spørgsmål om konkurrencebegrænsende adfærd fra TDC's side.

Videnskabsministeriets behandling af de 24 spørgsmål har gennemgående været både hurtig og omhyggelig.

Rigsrevisionen, den 1. september 2003

Henrik Otbo

/Edvin A. Andersen