

Returadresse: Reguleringsforhold, Nørregade 21, 0900 København C.

IT- og Telestyrelsen
Holsteinsgade 63
2100 København Ø

E-post: i-tsk@itst.dk

24. oktober 2006
J.nr. 412-0039/4
henso

TDC's svar på høring om strategisk eftersyn af telereguleringen

IT- og Telestyrelsen har iværksat en høring om processen for og afgrænsningen af et strategisk eftersyn af telereguleringen. Uanset at behovet for et sådant strategisk eftersyn ikke er åbenbart, anerkender TDC, at regeringens globaliseringsstrategi pålægger styrelsen at gennemføre et sådant eftersyn. Derfor vil TDC i nedenstående søge at give et konstruktivt bidrag til eftersynet med fokus på de overordnede rammebetingelser på teleområdet.

Efter TDC's opfattelse er det centralt, at eftersynet sigter på at bringe liberaliseringen af det danske telemarked op på næste niveau i forhold til udgangspunktet i 1996. Det kan bl.a. ske ved at vurderingerne af mulighederne for deregulering i højere grad baseres på en tillid til markedets tilpasningsevne frem for et forsigtighedsprincip. Det vil samtidig medføre, at de oprindelige midlertidige foranstaltninger for at "løbe markedet i gang" må udfases definitivt.

Telemarkedet i Danmark har gennemgået en markant udvikling i dette tiår baseret på stadig øget konkurrence på alle felter. Det fjerner dog ikke de særlige karakteristika i sektoren, være sig investeringstung infrastruktur, stordriftsfordele og stor afhængighed af den teknologiske udvikling. Det bør de overordnede rammebetingelser også afspejle, især hvis en politisk målsætning om fremme af såvel innovation som øget infrastrukturbaseret konkurrence skal være realistisk.

Afgrænsning af det strategiske eftersyn

Det er afgørende, at formålet med eftersynet er at afklare behovet for at justere de overordnede rammer i et fremadrettet perspektiv. Eftersynet bør således ikke omfatte bagudrettede enkeltsager eller principielle emner, som allerede er analyseret og afklaret en gang.

TDC A/S
Nørregade 21
0900 København C
Tlf. 33 43 77 77
Fax 33 43 76 19

Reguleringsforhold
Nørregade 21
0900 København C
Tlf. 33 43 73 20
Fax 33 43 76 79

Internet:
www.tdc.dk
E-mail:
jhau@tdc.dk

En anden vigtig afgrænsning er de 18 markedsanalyser og hele regimet med konkrete afgørelser baseret på markedsundersøgelser. Det angives i notatet at være et udgangspunkt, som ikke er til debat i det strategiske eftersyn. TDC finder denne afgrænsning fornuftig, idet det forudsættes, at revisionen af direktivpakken og anbefalingen af relevante markeder har et selvstændigt parallelt forløb i EU-regi. Samtidig gør TDC opmærksom på, at opdateringer af markedsanalyserne må formodes at være en fremadrettet løsning på en lang række af de emner, som det strategiske eftersyn bringer på banen.

Når EU rammen er givet, og basis på det danske telemarked er markedsanalyserne, så er det væsentligt, at holde fast i, at resultaterne af markedsanalyserne skal fremme de mål, som politisk angives at være sigtet med telereguleringen. TDC kan således tilslutte sig notatets udsagn om, at det er en væsentlig udfordring for lovgivningen at tilvejebringe grundlaget for en udvikling af en infrastrukturbaseret konkurrence snarere end kun en tjenestebaseret konkurrence. Det bør f.eks. i et fremadrettet perspektiv føre til, at krav om gensalg på regulerede vilkår er uhensigtsmæssig, alene fordi det modvirker øget infrastrukturbaseret konkurrence. Helt tilsvarende vil adgang til TDC's infrastruktur til kunstigt lave priser skabt af reguleringen grundlæggende hæmme infrastrukturbaseret konkurrence.

Styrelsens notat angiver, at strukturel separation vil være en del af det strategiske eftersyn. Der ses ikke at være noget grundlag for at medtage dette emne i eftersynet, eftersom det allerede har været debatteret og analyseret i flere uafhængige sammenhænge. Det gælder bl.a. i OECD og EU, hvor konklusionerne klart peger på flere ulemper end fordele. Senest har EU-kommisjonen i sin Impact Assessment Rapport om review af EU Regulatory Framework konkluderet: "Structural separation represents a major intervention into the property rights of infrastructure owners. It is not clear that it will lead to more investment, because it denies the infrastructure owner the revenue streams that are available to a vertically integrated operator. In addition it implies never ending regulation of the infrastructure provider" (p. 12) og "The general view, as confirmed by two OECD reports, is that complete structural separation is rarely justified in the communications sector. Overall the costs of structural separation appear to be greater than the expected benefits" (p. 11). På den baggrund er det vanskeligt at se behovet for at bruge yderligere ressourcer på det tema i Danmark, hvor det vil være vanskeligt at tilvejebringe et juridisk grundlag for at gennemføre en evt. separation, som ikke strider mod grundlovsfæstede rettigheder.

Hvis hensigten med emnet er at eftervise en ligeværdig behandling af konkurrenterne, giver forretningsområderegnskaberne, interne samtrafikgrænseflader og diverse ikke-diskriminationsbestemmelser allerede den ønskede effekt. Her er der tale om en funktionel opdeling, som kan etableres i forskellige

former og grader. I notatet henvises til Openreach i Storbritannien og en relevant analyse i det strategiske eftersyn kunne være at klarlægge, i hvilket omfang de tiltag, der er gennemført i Storbritannien i praksis allerede er gennemført i Danmark i kraft af allerede idriftsatte forpligtelser på TDC.

TDC's forslag til temaer for eftersynet

1. *Hvad fremmer infrastrukturinvesteringer?*

Med en eksplicit politisk målsætning om at fremme infrastrukturbaseret konkurrence for dermed at reducere og til sidst fjerne den sektorspecifikke regulering, må et oplagt overordnet tema være at se på, hvilke forhold og tiltag der kan fremme investeringer i opgradering og udbygning af infrastruktur på teleområdet.

Et underliggende tema kunne være en nærmere undersøgelse af mulighederne for at reguleringen fokuserer på et samlet bredt access-marked med teknologineutral tilgang. Den centrale flaskehals som fremover kan medføre behov for regulering er access til slutkunderne. De teknologiske muligheder øges konstant og det regulatoriske perspektiv vil ændre sig til gunst for yderligere investeringer i infrastruktur, hvis tilgangen er en teknologineutral afgrænsning af et samlet access-marked. Her er det vigtigt at den geografiske dimension inddrages i analysen. Markedet for access er i dag - og vil fremover i endnu højere grad være - karakteriseret ved at visse dele af geografien har flere konkurrerende access-teknologier - mens andre dele af geografien kan have flaskehalse, når det gælder access-teknologier.

Såfremt den fremtidige regulering ikke er baseret på, at der er flere forskellige access-teknologier med overlappende geografisk dækning, vil konkurrencen på access-markedet blive skævvredet. Sigtet med en teknologineutral telepolitik er netop at lade markeds kræfterne finde frem til de teknologier, der bedst imødekommer forbrugernes behov. Derfor vil en regulering uden hensyntagen til overlappende dækning for flere mulige access-former være i modstrid med intentionen bag princippet om teknologineutralitet.

TDC finder, at princippet om teknologineutralitet og hensynet til den faktiske geografiske variation i udbuddet af access ikke i tilstrækkeligt omfang har været inddraget i de indtil nu gennemførte markedsanalyser.

Notatet angiver, at et muligt tema er lige adgang til infrastruktur. Hvis man tager lige adgang for pålydende vil det givetvis ikke fremme infrastrukturinvesteringer allerede fordi der vil være uklarhed om det nærmere indhold og om hvor langt ligheden skal gælde. Hvis man tager udgangspunkt i ovenstående forslag om et samlet access-marked bliver et krav om lige adgang nærmest en floskel, idet det ikke giver mening at tale om lige adgang på en lang række forskellige teknologier, der alle giver access i indbyrdes konkurrence.

Investeringer i teleinfrastruktur er meget kapitalkrævende og ofte med en længere tidshorisont for et positiv udbytte med deraf følgende større risici for tab. På den baggrund vil det være fremmede for yderligere investeringer, hvis reguleringen i højere grad accepterer, at virksomhederne har behov for at tjene penge, som kan bruges til nye investeringer. Som følge af de store investeringsbehov er det samtidig nødvendigt for Danmark som et lille land med et begrænset markedspotentiale, at anerkende behovet for industrilokomotiver som kan trække det store læs. Det er således afgørende for at fremme infrastrukturinvesteringer, at virksomhederne kan opnå en kritisk masse, som grundlag for forretningen. TDC foreslår, at dette undertema indgår i det strategiske eftersyn.

I den internationale debat om teleregulering og mulighederne for at fremme investeringer især i udbygning af infrastrukturen har nogle foreslået, at der indføres såkaldte "regulatory holidays", som indebærer, at et givet område midlertidigt friholdes fra regulering, hvis der gennemføres investeringer i bestemte teknologier (typisk udrulning af fibernet). TDC finder ikke, at det er en holdbar og anvendelig løsning, idet dynamikken i markedet mindskes og ansvaret for de massive investeringer lægges i højere grad over på embedsmænd og politikere frem for de virksomheder, som skal gennemføre investeringen. Dermed vil virksomhedernes fokus rette sig mod at tilfredsstille myndighederne frem for efterspørgslen på markedet. Derudover vil forudsigeligheden i reguleringen blive begrænset, idet den midlertidige undtagelse og dens udstrækning vil have indbygget en høj grad af tilfældighed.

Et meget oplagt undertema for fremme af infrastrukturinvesteringer er at undersøge i hvilket omfang engrospriserne på eksisterende infrastruktur fremmer eller bremser investeringer i udbygning og opgradering af teleinfrastruktur. Business casen for en teleudbyders investering i egen infrastruktur er selvsagt afhængig af prisen på alternativerne. I det omfang reguleringen fastsætter meget lave engrospriser for adgang til en bestemt infrastruktur, vil det begrænse de økonomiske incitamenter til at foretage investeringer i egen infrastruktur. Samtidig vil regulatorisk fastlagte lave priser kunne mindske de økonomiske incitamenter for yderligere investeringer i infrastruktur hos den virksomhed, som bliver pålagt at give adgang til sit netværk på basis af de regulerede priser.

2. *Hvad fremmer innovation?*

Hvordan kan rammevilkårene på teleområdet være med til at fremme virksomhedernes arbejde med at udvikle nye teknologiske løsninger og produkter, som i endnu højere grad imødekommer kundernes efterspørgsel? Dette overordnede tema er meget afgørende for den fremtidige udvikling af telemarkedet og udbydernes mulighed for at skabe vækst og øget indtjening. TDC foreslår derfor, at det gøres til et overordnet tema, med mulighed for at

angribe problemstillingen ud fra forskellige vinkler, som angives i nedenstående afsnit.

Et væsentligt tema i forhold til at øge incitamenterne til produktudvikling er at undgå krav til access-net om at alle gamle grænseflader skal bibeholdes i eksisterende kvalitet. Sådanne krav vil både begrænse de teknologiske muligheder for at lave nye netløsninger, samtidig med at den samlede økonomi for det produktudviklende selskab selvsagt vil være bedre i nye innovative løsninger, hvis disse løsninger også giver mulighed for at udfase forældede grænseflader og produkter.

I samme boldgade er et undertema om krav til at give absolut fortrin for eksisterende teknologier. I et fremadrettet perspektiv vil det fremme udvikling af innovative løsninger, hvis den form for begrænsninger ikke udgør en del af den regulatoriske ramme. For tiden er det specielt på anvendelsen af kobbernettet, der foregår en teknologisk udvikling og fortrin for eksisterende teknologier kan bremse den udvikling, der går i retning af f.eks. at benytte korte delstrækninger til store båndbredder, idet denne anvendelse kan forstyrre de, der udnytter den fulde strækning fra det nuværende indkoblingspunkt til at levere moderate båndbredder. Med den nuværende Cable Management Plan er denne konflikt stort set løst for udbud op til ca. 20 Mbit/s, men skal der nås endnu højere hastigheder eller sikres større udbredelse på bredbånd, er det en forudsætning, at udviklingen ikke hæmmes af hensynet til forældede teknologier eller løsninger.

Kvalitet vil også være en væsentlig faktor i fremtidige netværksløsninger og tjenester. Et undertema for fremme af innovation, bør således være, hvordan de overordnede rammevilkår kan gøre det muligt at tilbyde prioriteret trafik på nettet, således at udbydere kan kombinere produktudbudet med quality of service. Dette undertema har sammenhæng med spørgsmålet om netneutralitet, men sigtet i denne sammenhæng bør i højere grad tage udgangspunkt i mulighederne for at fremme innovation.

Udbydere helt eller delvist med eget net vil naturligt ønske at udvikle nye tjenester for at udbyde dem på sit eget net og til egne og potentielle nye kunder. Derfor er det et selvstændigt undertema at afklare i hvilket omfang det vil øge grundlaget for innovation, hvis den regulatoriske ramme ikke automatisk pålægger udbydere at tilbyde andre udbydere at stille nye produkter og tjenester til rådighed via gensalg.

Telemarkedet må efterhånden anses for så udviklet, at det ikke længere giver tilstrækkelig mening kun at se på Danmark som det relevante geografiske område for danske teleudbyderes markedsudbud. Et undertema bør derfor være at inddrage såvel de nordiske som de europæiske markeder og afklare hvordan harmoniseringer af regulatoriske rammevilkår kan fremme innovati-

ve udbud til disse grænseoverskridende markeder. Det forretningsmæssige grundlag for at danske udbydere igangsætter innovation øges naturligvis med et bredere markedsgrundlag og det vil mere ensartede rammevilkår i nabolandene kunne hjælpe med til at sikre.

Specifikke kommentarer til oplægget

Udgangspunktet for at gennemføre et strategisk eftersyn af teleregulering er regeringens globaliseringsstrategi. På den baggrund bør det internationale perspektiv have en fremtrædende plads i vurderingerne af de fremtidige rammevilkår på telemarkedet. Det er naturligt, at danske telemyndigheder fokuserer på danske regler, men i denne sammenhæng, bør der lægges et bredere syn på behovet for regulering af det danske marked, som i international sammenhæng er et lille marked, der kan få stigende problemer med at give tilstrækkelig volumen til fortsat vækst for udbyderne på et globaliseret telemarked.

TDC noterer, at IT- og Telestyrelsen parallelt med det strategiske eftersyn har igangsat en økonomisk analyse. TDC ser frem til resultatet af denne analyse og forudsætter, at vi får lejlighed til at kommentere resultatet - ikke mindst de dele, som omfatter TDC's forhold - inden analyseresultaterne fremlægges offentligt.

Det er TDC's opfattelse, at håndhævelsen af telereguleringen er ganske effektiv i Danmark sammenlignet med andre EU lande, hvilket også fremgår af bl.a. den europæiske sammenslutning af alternative udbydere (ECTA's) undersøgelse af reguleringsintensiteten. Ifølge oplægget på orienteringsmødet den 10. oktober er det ene aspekt, at se på kompetencen til at føre tilsyn og håndhævelse af afgørelser. Det er et naturligt ønske for en myndighed at have så mange og så slagkraftige muligheder for at håndhæve reglerne som muligt. IT- og Telestyrelsen bør dog i en undersøgelse af dette aspekt søge at få en ekstern vurdering for at undgå, at der stilles spørgsmålstejn ved analysens uvildighed.

Det andet aspekt i relation til håndhævelse, som notatet lægger op til skal indgå i det strategiske eftersyn, er ankesystemet. Ifølge orienteringsmødet er det organiseringen af klagesystemet, der skal vurderes. TDC vil foreslå, at det suppleres med en vurdering af, om Telelovgivningen reelt indskrænker virksomhedernes mulighed for at anke en afgørelse. Baggrunden herfor er at IT- og Telestyrelsens efterhånden på en række områder i teleloven tillægges ganske vidtgående skønsmæssige beføjelser. Det har afgørende betydning for en virksomheds mulighed for at vinde en klagesag i en ankeinstans, idet ankeinstansen i udgangspunktet må acceptere den brede skønsmæssige beføjelse. Jo bredere og mere diffuse kompetencer der tillægges en myndighed i regelsættet, jo sværere bliver det at sikre virksomhederne den grundlæggende retssikkerhed som et retssamfund er baseret på. TDC skal derfor foreslå at

der som led i det strategiske eftersyn af eksterne eksperter foretages en samlet vurdering og beskrivelse af de beføjelser IT- og Telestyrelsen efter lovgivningen er tillagt samt hensigtsmæssigheden heraf.

Venlig hilsen

Jens Hauge
Vicedirektør