

IT- og Telestyrelsen  
Holsteinsgade 63  
2100 København Ø

Sendt til email i-tsk@itst.dk

København, d. 24. oktober 2006

J.nr: kjt/672

**Vedr. Høring over IT- og Telestyrelsens strategiske eftersyn af telereguleringen**

IT- og Telestyrelsen har som en del af regeringens globaliseringsstrategi igangsat en væsentlig høring over "*processen for og afgrænsningen af IT- og Telestyrelsens strategiske eftersyn af telereguleringen*".

Cybercity finder, at høringen er central for designet af fremtidens teleregulering og dermed for skabelsen af optimale rammebetingelser for innovation og investeringer på telemarkedet.

Cybercity tager i nedenstående svar så vidt muligt udgangspunkt i IT- og Telestyrelsens tre overordnede temaer, som rammebetingelserne fremadrettet i særlig grad skal fremme:

- 1) Innovation og investeringer
- 2) Lige adgang til infrastruktur
- 3) Effektiv håndhævelse af telelovgivningen.

**Baggrund**

Den danske regering arbejder på at gøre Danmark til et stærkt videnssamfund baseret på iderigdom og højteknologi. Danmark skal stå stærkt i EU inden for forskning og udvikling, være førende på IKT-området og skal kunne tiltrække risikovillig kapital for dermed at sikre investeringer i Danmark.

En væsentlig forudsætning for opnåelsen af ovenstående er skabelsen af et velfungerende telemarked, hvor tjenester udbydes på frie og lige konkurrencevilkår.

På den baggrund vil regeringen fremlægge forslag til at fjerne de mest konkurrencebegrænsende reguleringer og dermed øge konkurrencen inden for telesektoren.

IT- og Telestyrelsens høring ligger i god forlængelse af regeringens fokus på, hvordan man kan øge konkurrencen inden for telesektoren, og for Cybercity har denne høring meget høj prioritet. Cybercity er i dag Danmarks næststørste bredbåndsleverandør på DSL-teknologi og medvirker i væsentlig grad til at binde både almindelige danskere, virksomheder og offentlige institutioner sammen med telekommunikation. Virksomheden investerer samtidig massivt i det danske telemarked – og er dermed med til at understøtte den danske regerings visioner for IKT-udviklingen.

Det er Cybercitys mål, at vi aktivt vil bidrage til at skabe et sammenhængende og konkurrencedygtigt dansk telemarked, hvor danskerne har adgang til de bedste og mest innovative produkter og tjenester. Det er vores klare holdning, at det danske telemarked bliver udviklet mest optimalt, hvis teleselskaberne til stadighed investerer i såvel infrastruktur som i udvikling af bedre produkter og tjenester.

Et stærkt investeringsklima på telemarkedet skabes bedst på baggrund af sund konkurrence. Det skal være legitimt for virksomhederne at tjene penge, og der skal være ordentlige og klare rammer for markedet i form af forudsigelighed og rimelighed i reguleringen.

### **1) Innovation og investeringer**

I Danmark udgør IKT-sektoren ni procent af erhvervslivet, men den står for en fjerdedel af alle de erhvervsmæssige forsknings- og udviklingsinvesteringer.

For at sikre en fortsat vækst i IKT-sektoren, herunder specifikt i telebranchen, er det en nødvendig forudsætning, at telebranchen genererer et overskud, der kan reinvesteres og danne grundlag for værdiskabelse i det danske samfund. Samtidig er det vigtigt, at der skabes nogle klare rammer, der understøtter telebranchens incitament til innovation og investeringer. Der er i den forbindelse en række forhold, som lovgiver bør være særligt opmærksomme på:

- Der bør tages meget klart hensyn til erfaringerne fra de seneste seks års udvikling på bredbåndsmarkedet. En af de vigtigste erfaringer er her, at etableringen af alternative infrastrukturer eller adgangsveje til de danske hjem hverken kan eller bør fremskyndes ved en politisk indblanding i markedet i form af eksempelvis højere adgangspriser for dele af den eksisterende infrastruktur.
- Alternative infrastrukturer kan have en positiv effekt på markedsudviklingen, men politiske initiativer, som stiller de eksisterende infrastrukturer dårligere, vil kunne skade udviklingen på det danske bredbåndsmarked på både kort og langt sigt.
- Reguleringen af bredbåndsmarkedet bør i stedet fokuseres på at nedbryde mange af de barrierer, der forhindrer en markedsdrevet udvikling og lancering af nye tjenester og ydelser.
- Det fremadrettede lovgivningsarbejde bør i større omfang anerkende behovet for en tjenstedrevet udvikling på bredbåndsmarkedet – snarere end en ren infrastrukturdrevet udvikling.
- Den tjenestebaserede konkurrence har givet mange af de nye alternative udbydere – som fx Cybercity og Telia – mulighed for at bevæge sig op af den såkaldte investeringsstige<sup>1</sup>. Det har betydet, at flere selskaber har investeret i opbygningen af bl.a. et centralt net (også kaldet backbone nettet – der bruges til at transportere trafikken fra og til accessnettet), ligesom adskillige selskaber er gået fra kun at gensælge TDC-produkter til at opbygge en selvstændig teknologiplatform og levere egenproducerede tjenester til slutbrugerne. På denne måde har den tjenestebaserede konkurrence meget konkret tilskyndet til en positiv udvikling af den infrastrukturbaserede konkurrence.

---

<sup>1</sup> Man kan anskue investeringsstigen således, at der startes med rent gensalg, dernæst BSA, delt anvendelse og rå kobber. Derefter kommer Kabel TV/Coax, FWA/WIMAX/WLAN og endelig - for enden af stigen - FTTH/FTTB.

Den langsigtede politiske målsætning er, at en velfungerende tjenestebaseret konkurrence vil resultere i en egentlig infrastrukturbaseret konkurrence. For at sikre denne udvikling er der ligeledes indført en incitamentsbaseret regulering i LRAIC-modellen, der skal sikre, at de alternative udbydere fortsat investerer i opbygningen af alternative infrastrukturer.

#### **Mål: Kort og mellemlangt sigt**

På kort og mellemlangt sigt skal den tjenestebaserede konkurrence gøres mere attraktiv ved at sikre fair og lige vilkår for de udbydere, der baserer deres forretning på adgangen til det eksisterende kobbernet – den eneste reelle landsdækkende infrastruktur. Dette gælder blandt andet adgangen til de såkaldt accessoriske tjenester på BSA. Det er på nuværende tidspunkt uklart, hvorledes ganske væsentlige tjenester såsom multikanaler, multicast mv. tænkes reguleret fremover. Disse tjenester er af helt afgørende betydning for udbud af IP-telefoni og af et fremtidigt udbud af IP-TV. Der er derfor behov for, at der skabes klarhed omkring den fremtidige regulering for at kunne efterleve de politiske målsætninger om Danmark som højteknologisk samfund.

#### **Mål: Langt sigt**

Det langsigtede mål for udviklingen på telemarkedet bør være baseret på en velfungerende infrastrukturbaseret konkurrence. Dette mål nås bedst ved at skabe rimelige og attraktive vilkår for udbyderne på markedet i stedet for at følge den hidtidige strategi med at presse teleudbyderne til at foretage investeringer i alternative infrastrukturer gennem højere priser på adgangen til den eksisterende infrastruktur.

Den mest optimale overgang til infrastrukturbaseret konkurrence vil ske ved at overlade det til markedet og forbrugerne at bestemme tempoet i denne proces. I takt med at brugerne begynder at efterspørge tjenester og indhold, der stiller stadig større krav til den underliggende infrastrukturens kapacitet (fx højere båndbredder og højere kvalitet), vil alternative infrastrukturer naturligt opstå i konkurrence med det eksisterende kobbernet.

Det er indholdstjenesterne, der vil øge efterspørgslen efter nye teknologier samt etableringen af flere adgangsveje til brugerne.

Det sker ved gradvist at øge prisen for anvendelse af TDC's net (Rå kobber og Delt rå kobber), hvilket har haft som konsekvens, at Danmark har udviklet sig til et af de EU-lande med de højeste engrospriser på delt rå kobber.

Incitamentsreguleringen har derfor i et vist omfang vist sig at være forfejlet, da forventningerne til både udrulningstempoet og kapaciteten for alternative infrastrukturer har været for optimistiske. Situationen er reelt den, at der hverken på kort eller mellemlangt sigt eksisterer alternativer til kobbernettet.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Elselskabernes bredbåndsplaner med en meget omfattende etablering af fibernet i Danmark kan på lang sigt udgøre et reelt alternativ til det rå kobber. Elselskabernes mål er at dække ca. halvdelen af de danske husstande i år 2012. Etableringen af denne infrastruktur er blevet mulig efter frigivelsen af omkring 10 milliarder kroner. De alternative operatører på det danske telemarked har på ingen måde haft mulighed for at foretage investeringer i denne størrelsesorden. Etableringen af elselskabernes fibernet er dermed ikke en succeshistorie for incitamentsreguleringen på telemarkedet.

Det er derfor i dag også et reelt åbent spørgsmål, hvordan vi i Danmark når det langsigtede mål om infrastrukturbaseret konkurrence på fastnetmarkedet uden samtidig at sætte den tjenestebaserede konkurrence overstyr.

De alternative infrastrukturer og teknologier vil blive udrullet, når de er modne til kommerciel lancering. Denne udvikling er i gang, men kan og bør ikke forceres med politiske eller regulatoriske virkemidler. Den vigtigste opgave er at skabe de optimale rammebetingelser for konkurrence på telemarkedet. Det primære fokus for reguleringen bør derfor snarere være at fjerne de barrierer, der forhindrer en markedsdrevne udvikling og lancering af nye produkter og tjenester.

## **2) Lige adgang til infrastruktur**

Telebranchen udgør i dag en grundsten i det danske vidensamfund og spiller bl.a. en rolle i forbindelse med:

- at skabe konkurrenceevne og vækst i erhvervslivet
- at opkvalificere danskerne til at deltage i vidensamfundet
- at effektivisere og strukturere den offentlige sektor

Fremadrettet ligger der derfor en stor opgave i at få fjernet de barrierer, der er med til at bremse udviklingen inden for telebranchen. Det gælder bl.a. helt konkret barriererne for fair og lige adgang til forskellige infrastrukturer – både for eksisterende bredbåndsinfrastrukturer og for nye teknologier, der kan udvikle sig til monopoler med begrænset adgang for alternative operatører og tjenesteudbydere.

Fremtidige investeringer i de muligheder, som den tjenestebaserede konvergens tilbyder, kræver, at der er et åbent marked på tværs af infrastrukturer – og ikke en række afgrænsede monopoler eller "walled gardens". Det er nødvendigt at sikre, at tilknyttede barrierer nedbrydes, så den enkelte forbruger kan få adgang til de nye tjenester, der opstår på tværs af forskellige platforme.

I den forbindelse er det af afgørende betydning, at myndighederne forholder sig specifikt til de udfordringer, som den stigende konvergens mellem tjenester og teknologier fører med sig. Allerede på nuværende tidspunkt er det tydeligt, at den kommende sammensmeltning af tjenester og teknologier vil give anledning til en række udfordringer af teknologisk, rettighedsmæssig og regulatorisk karakter. Den stigende konvergens giver selvfølgelig en række teknologiske udfordringer i at få de forskellige teknologier til at spille sammen. Denne udfordring vil branchen selv kunne løse og dermed bidrage aktivt til at bringe Danmark i front.

### ***Adgang til fremskudte abonnenttrin***

Et af de helt aktuelle og mest håndgribelige eksempler på udfordringerne ifm. overgangen til det fremtidige NGN-miljø er TDC's allerede igangsatte massive bredbåndsudrulning, hvor selskabet har annonceret at kunne dække 75 pct. af de danske husstande med højhastighedsbredbånd inden 2008. For at dette kan lade sig gøre, er det anslået, at TDC vil udvide antallet af centraler/teknikhuse med op til 3000 lokationer inden for de næste to år ved brug af fremskudte abonnenttrin i accessnettet<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Disse abonnenttrin opsættes mellem de eksisterende lokalcentre og slutbrugeren

TDC har valgt en særdeles lukket informationsstrategi ift. deres konkrete udrulningsplaner. Det betyder, at de alternative operatører ikke har mulighed for at vurdere effekten af deres egen forretning, herunder ikke mindst om der fortsat er mulighed for at levere ydelser af samme kvalitet til allerede eksisterende kunder.

Uden adgang til TDC's udrulningsplaner, vil de alternative operatører ikke have en reel chance for at vide, hvordan de inden for den kommende tid vil stå i konkurrencen med TDC, herunder vurdere behovet for tilpasninger i eget net. Samtidig vil alternative operatørers allerede planlagte investeringer i udbygningen af infrastruktur blive behæftet med en betydelig usikkerhed, indtil TDC endeligt offentliggør selskabets konkrete udrulningsplaner.

Såvel Cybercity som de øvrige bredbåndsudbydere står således i en situation, hvor der er behov for en proaktiv og handlekraftig IT- og Telestyrelse, der kan sikre, at de alternative operatører får adgang til TDC's udrulningsplaner og at branchen i fællesskab når frem til en opbygning af det fremtidige NGN med færrest mulige af de flaskehalse, der ellers risikerer at forringe de øvrige udbyderes forretningsplaner betragteligt.

### ***Identifikation og regulering af nye flaskehalse***

Med etableringen af NGN må det forventes, at flere allerede eksisterende flaskehalse vil bestå – samtidig med at nye kommer til. Derfor skal der i særlig grad være fokus på at sikre ex-ante reguleringen af identificerede nye net-elementer, der ikke lader sig tilvejebringes på anden måde end gennem den dominerende udbyder (eksempelvis etableringen af fremskudte abonnenttrin samt transmissionskapaciteten frem til disse), hvordan end disse måtte opstå i processen mod endelig etablering af NGN.

Reguleringen bør være sådan indrettet, at flaskehalse hurtigst muligt omfattes af gældende regulering, idet tidsfaktoren er kritisk i et dynamisk marked. En måde at sikre dette på er bl.a. ved at gøre reguleringen så teknologineutral som muligt. Det er således et ønske og en nødvendighed, at der fremover fokuseres mere på regulering af flaskehalse end på regulering af hele markeder. I den forbindelse vil det være nødvendigt med et klart defineret sigte for reguleringen af telemarkedet. Regulering af hele markeder har vist sig uhyre tidskrævende og vil således ikke umiddelbart være egnet til at dække et fremtidigt behov for regulering af pludseligt opståede flaskehalse i et eller flere NGN-delelementer.

En af de til stadighed eksisterende flaskehalse findes i accessnettet, hvor manglende eller utilstrækkelig regulering af overgangen til VDSL2 og fiber vil gøre det besværligt for konkurrenterne at anvende rå kobber, delt rå kobber og bit stream access i deres forretning, ligesom allerede foretagne investeringer i accessnettet vil kunne vise sig at blive undergravet.

Det er en regulatorisk udfordring for IT- og Telestyrelsen at sikre, at dette ikke bliver en realitet. Reguleringen skal derfor sikre videst mulig anvendelse af den infrastruktur, som alternative udbydere indtil dato måtte have investeret i.

Endvidere skal myndighederne indføre løsningsmodeller, der sikrer, at slutbrugerne ikke i en given periode alene vil kunne vælge produkter udbudt af TDC. Eftersom et tidligere forslag om en egentlig "stand still"-periode for nye produkter og tjenester aldrig blev en realitet i kølvandet på telekonkurrenceredegørelsen i 2003, er der behov for, at der i stedet kan bringes effektive varslingsforpligtelser i anvendelse.

På fastnetmarkedet er det ikke afgørende for samfundsøkonomien, om TDC kan blive tvunget til at udskyde udrulningsplanerne i en kortere periode, indtil konkurrenterne har haft reel mulighed for at skabe en tilstedeværelse i nettet på lige fod med TDC (på ikke-diskriminerende engrosvilkår). Det er derimod skadeligt for konkurrencen, og dermed samfundsøkonomien, hvis TDC fortsat vil have mulighed for at tilegne sig "first-mover"-fordele på de fremrykkede abonnenttrin, hvorfra nye tjenester mv. udbydes.

Det kan derfor ikke understreges tilstrækkeligt, at tidsfaktoren er af meget stor betydning for, hvordan alternative udbydere vil blive stillet i konkurrencen fremover.

I spørgsmålet om forpligtelse til adgang til nye tjenester er det væsentligt, at IT- og Telestyrelsen sikrer en regulering af tjenester og flaskehalse, som fungerer som naturlige og standardiserede skridt på "udviklingsstigen" som eksempelvis overgangen fra ADSL til VDSL2.

Dette er blandt andet sket i Tyskland, hvor myndighederne oprindeligt holdt VDSL-tjenester uden for reguleringen. Dette blev dog afvist af EU-Kommissionen, eftersom VDSL2 ikke er en unik tjeneste, og derfor ikke kan holdes uden for reguleringen.

Cybercity er af den opfattelse, at kun rent unikke opfindelser/tjenester må kunne holdes uden for regulering (i en given periode), idet disse ikke blot vil være implementering af standardiserede tjenester i større eller mindre omfang.

#### **Ofcom-modellen**

I bestræbelserne på at maksimere den samlede branches incitamenter til investering, kan man med fordel hente inspiration fra Ofcom, som har opstillet fire overordnede opmærksomhedspunkter, der på samme måde tilsammen vil kunne danne rammen om et sundt investeringsklima i Danmark.

De fire punkter er:

- 1) *Providing regulatory clarity and predictability*
- 2) *Ensuring alternative providers have confidence in BT's<sup>1</sup> regulated products*
- 3) *Setting appropriate regulated returns for BT's regulated products, that take account of the commercial and technical risks associated with its investment in 21CN*
- 4) *Ensuring the migration to 21CN minimises the impact on existing investments (and thereby also minimises the perceived risk associated with new investments) whilst enabling BT to close its existing networks as soon as reasonable*

fn1

#### **Service Level Agreement (SLA) på kobberet.**

Eftersom kobbernettet endnu er af særdeles stor betydning for de alternative bredbåndsudbydere eksistens på telemarkedet, og også må anses for at være det i en årrække fremover, er det efter Cybercitys opfattelse nødvendigt at sikre, at

kvaliteten af kobbernettet ikke forringes i takt med at TDC tilgodeser egne forretningsinteresser.

På bredbåndsområdet giver TDC i dag ingen brugbare garantier på kobberet. TDC garanterer udelukkende, at kobberet kan anvendes til telefoni. Telefoni stiller naturligvis langt mindre krav til kvaliteten af det rå kobber end datatransmission gør, og denne garanti er derfor ikke brugbar i forbindelse med levering af ADSL via det rå kobber. Problemet med de manglende garantier kan eksemplificeres ved krydstaleproblematikken i forbindelse med TDC's fremskydning af abonnenttrin. TDC overflytter således i stigende grad slutbrugere fra centraler til teknikhuse, således at disse efterfølgende afskæres fra at få leveret delt rå kobber eller rå kobber fra andre operatører end TDC. Fremskydningen af abonnenttrinene bevirker samtidig, at kvaliteten af andre operatørers eksisterende rå kobber og delt rå kobber-strækninger forringes i en sådan grad, at dette alene vil kunne afhjælpes ved at genetablere forbindelsen som en BSA-forbindelse leveret af TDC.

En måde IT- og Telestyrelsen kunne sikre dette på er ved at forpligte TDC til ikke at foretage dispositioner i nettet, der degraderer de øvrige udbyderes forbindelser. Og skulle en degradering endelig blive en realitet kunne styrelsen forpligte TDC til at afhjælpe problemet. Dette kunne eksempelvis ske ved at pålægge TDC en forpligtelse til udarbejdelse af SLA på kobbernettet. SLA har til formål at sikre, at der eksisterer et sæt aftalevilkår, der beskriver minimumskravene til, hvorledes den leverede ydelse fungerer. Der kan være tale om garantier for leveringstider, fejlretningstider, kvalitet af det rå kobber osv.

At TDC ikke på bredbåndsområdet vil give nogen form for garantier for kvaliteten af kobberet i forbindelse med aftale om rå kobber er ikke tilfredsstillende. Derfor skal Cybercity anmode om, at styrelsen overvejer aktualiteten i at indføre minimumsstandarder og garantier i de relevante standardtilbud.

### ***Koax***

Det er stadig af afgørende betydning for den fremadrettede udvikling af sund konkurrence på bredbåndsmarkedet, at koax-ejere, der har stærk markedsposition, forpligtes til at give adgang til udbudte koax-baserede bredbåndsprodukter – og dette til omkostningsdokumenterede priser. Cybercity har i årevis haft dette synspunkt, men uagtet, at man fra myndigheds side længe har kommunikeret, at produktet bør reguleres, så er dette endnu ikke tilfældet. Cybercity forventer, at problemstillingen snarligt vil finde en afklaring, idet den manglende regulering af bredbåndsprodukter via kabelnettet skaber uhensigtsmæssige konkurrencefordele for specielt TDC.

### ***Regulatorisk frikvarter***

Internationalt har der – som kort berørt ovenfor – i nogen tid foregået en diskussion om, hvorvidt nye teknologier og tjenester mere eller mindre skulle friholdes for regulering i en indledende fase. Princippet kaldes for "regulatorisk frikvarter" ("regulatory holiday").

Cybrecity er af den klare opfattelse, at et regulatorisk frikvarter for tjenester på fastnetmarkedet bør undgås, da det strider imod regeringens kurs for reguleringen af telemarkedet. De negative konsekvenser ved manglende eller utilstrækkelig regulering vil hurtigt kunne aflæses på investeringsniveauet, de enkelte alternative operatørers markedsandele samt på de vilkår, som forbrugerne får på deres NGN-baserede tjenester i form af dårligere og dyrere produkter.

### ***Funktionel separation***

En af måderne man kan afhjælpe mange af de skævheder, der eksisterer mellem vilkårene som TDC tilbyder egen bredbåndsenhed og eksterne engroskunder, såsom Cybercity, er ved at forpligte TDC til at foretage en funktionel separation af selskabets netenhed (inkl. branchesalg) fra resten af TDC's organisation, således at der skabes klare grænseflader. En sådan løsning er på mere strukturelt plan introduceret i England, hvor Ofcom på baggrund af et "telecom strategic review" i sommeren 2005 efter gennemførelsen af markedsundersøgelserne har konkluderet, at der var behov for en ny metode for regulering af fastnetmarkedet i Storbritannien for at sikre den nødvendige konkurrence på de dele af BT's fastnet, hvor konkurrenterne ikke selv med rimelighed ville kunne etablere konkurrerende infrastruktur. BT indgik herefter aftale med Ofcom om, at selskabet frivilligt foretager en opdeling af selskabets aktiviteter. Dette er sket etableringen af det selvstændige netselskab "Openreach".

Den nye infrastrukturenhed er forpligtet til på lige vilkår at sikre adgang for alle udbydere, herunder BT's egne afdelinger, til rå kobber, delt rå kobber, gensalg samt "backhaul products", der kan forbinde lokale net.

Cybercity finder elementer af den engelske model interessant, og skal benytte lejligheden til at anbefale styrelsen at analysere fordelene ved en dansk variant af den engelske model, hvor man gennem en funktionel separation af TDCs netafdeling søger at skabe lige vilkår adgang til kobber-infrastrukturen. Det er klart, at en dansk model ikke vil kunne indeholde en egentlig ejermæssig opsplitning – men dette skal ikke forhindre styrelsen i at undersøge fordelene ved, og de lovgivningsmæssige muligheder for, at etablere en funktionel separation. I det omfang IT- og Telestyrelsen ikke måtte have hjemmel i den nuværende lovgivning til at forpligte TDC til en funktionel separation, bør styrelsen tage initiativ til at sikre at en sådan bliver tilvejebragt.

Der er ingen tvivl om, at en reel funktionel opsplitning vil medføre en øget lighed og dynamik i markedet til gavn for konkurrencen. Og så vil det samtidig – i højere grad end hidtil – kunne sikres, at de lovgivningsmæssige krav om vandtætte skotter imellem interne enheder reelt overholdes.

### **3. Effektiv håndhævelse af telelovgivningen**

Regulatorisk forudsigelighed er en afgørende rammebetingelse for investeringer i telesektoren. Konkurrencen og den konstante teknologiske udvikling betyder, at det er nødvendigt for telesektoren at investere store beløb hvert år. Der er i den forbindelse store usikkerheder med hensyn til udviklingen på markedet og teknologiernes bæredygtighed. Derfor er det vigtigt, at der som minimum er mest mulig sikkerhed om de regulatoriske rammebetingelser. Det opnås bl.a. gennem myndighedernes:

- evne til at være proaktive
- åbenhed og transparens over for omverdenen
- administration af den vedtagne telepolitik

### ***Proaktivitet***



Cybercity finder desværre ikke, at IT- og Telestyrelsens i sin håndtering af en række ganske betydningsfulde problemstillinger har ageret tilstrækkeligt proaktivt. Dette har særligt været tilfældet i forbindelse med spørgsmålet om den manglende regulering af bredbåndsprodukter baseret på kabelnettet, tilsynet med de vandtætte skotter mellem TDC Branchesalg og TDCs detailforretning samt i forbindelse med TDC's igangværende udrulning af VDSL2.

I spørgsmålet om TDC's udrulning af VDSL2 har Cybercity flere gange efterlyst, at styrelsen ville komme på banen med henblik på at få løftet mange af de udfordringer, som de øvrige bredbåndsudbydere står overfor. Dette er imidlertid umiddelbart ikke sket, uagtet at en proaktiv og synlig indsats fra styrelsens side ville kunne dæmme op for mange af de problemer, som uundgåeligt vil følge i kølvandet på TDC's dispositioner i nettet. At brandslukke efterfølgende vil uvægerligt skabe store problemer for de øvrige udbydere – og ressourcemæssigt for IT- og Telestyrelsen selv - i kraft af de erfaringsmæssigt lange og tunge sagsbehandlingsprocesser.

En måde hvormed styrelsen fremover kunne vise proaktivitet og handlekraft – samt sende de rigtige signaler til markedet – kunne være ved at tage større problemstillinger op som "temaer". Eksempelvis kunne styrelsen – som det bliver gjort af Ofcom i England – sørge for at udarbejde holdningspapirer samt guidelines for, hvorledes styrelsen anskuer pågældende "tema". Dette kunne være med til at reducere de enkelte aktørers usikkerhed og dermed styrke forholdene for investeringer i telebranchen.

### ***Åbenhed og gennemsigtighed***

Cybercity skal i øvrigt anbefale styrelsen at være mere åben omkring, hvilke sager der aktuelt behandles i styrelsen – det være sig sager indbragt af aktører i markedet, eller sager der er taget op af egen drift. En måde at skabe gennemsigtighed i sagsbehandlingen kunne eksempelvis være ved at tage styrelsens hjemmeside i anvendelse, hvorved markedet løbende kunne holde sig orienteret med de problemstillinger, der aktuelt var i proces i styrelsen. Afgørelserne der efterfølgende måtte blive truffet bør naturligvis også lægges på hjemmesiden straks efter.

For så vidt angår gennemsigtighed skal Cybercity i øvrigt anbefale IT- og Telestyrelsen at søge inspiration fra Konkurrencestyrelsens hjemmeside, hvorpå man blandt andet holder omverdenen orienteret om sagsbehandlingstider, antal indbragte sager og andre målbare faktorer.

### ***Administration***

Der har gennem de senere år været flere eksempler på manglende overensstemmelse mellem fx IT- og Telestyrelsens fortolkning af lovgivning og Teleklagenævnet eller Konkurrencestyrelsens fortolkning af selv samme lov. Det har givet anledning til stor usikkerhed med hensyn til det egentlige indhold af teleloven og derudover store forsinkelser eller manglende handling i forhold til at få fjernet barriererne for en lige og effektiv konkurrence på telemarkedet.

Der har derudover været eksempler på, at myndighederne ikke har sikret sig de nødvendige retningslinier (fx for at kunne administrere returnerede tilladelser/frekvenser), eller at der har været fejl og mangler i den lovgivning, som myndighederne har udarbejdet. Resultatet har været som i sagen med intent

kabling, at de problemer, som lovgivningen skulle løse, har krævet yderligere lovændringer.

Det er problematisk for telebranchen at der er en sådan usikkerhed om myndighedernes administration af teleloven. Problemerne kan løses ved at tilføre flere, kvalificerede ressourcer til myndighederne. Der bør derudover sikres en langt større åbenhed om IT- og Telestyrelsens arbejde. For at sikre en forudsigelighed i reguleringen bør myndighedernes holdning til de nuværende og fremtidige udfordringer i telemarkedet ligge fast. Der må ikke være tvivl om, hvilke retningslinjer og principper der ligger til grund for myndighedernes ageren.

Den fremadrettede forudsigelighed indebærer, at myndighederne er fremsynede med hensyn til nye udviklingstendenser på markedet og har en tæt dialog med branchen om disse tendenser og mulige problemstillinger.

### ***Klar og entydig kompetencefordeling mellem myndighederne***

Den komplekse lovgivning på teleområdet og den manglende tilbagerulning af unødvendig sektorspecifik regulering har til tider skabt tvivl om, hvilken myndighed der har de lovgivningsmæssige kompetencer i konkrete sager. Det har både betydet, at en sag ikke har kunnet finde en myndighed, som vil tage sig af den (Talias klage vedr. transit) og at to myndigheder har behandlet samme sag med forskelligt resultat (i spørgsmålet om bindingsperioder).

Resultatet af den uklare afgrænsning mellem de to myndigheder synes således både at kunne resultere i regulatorisk overlap og i regulatorisk tomrum til stor frustration for en samlet telebranche. Eftersom usikkerheden ligger i selve lovgivningen, er det ikke umiddelbart tilstrækkeligt at de to myndigheder ved flere lejligheder har understreget det "tætte samarbejde".

Det er i øvrigt indtrykket, at der endnu er uenighed mellem de to myndigheder om, hvorledes den i lovgivningen beskrevne kompetencefordeling præcist skal fortolkes. Særligt synes ændringen af teleloven i 2005, hvor IT- og Telestyrelsen fik bemyndigelse til også at fastsætte vilkår for samtrafik, at have skabt uklarhed om præcis hvilken type vilkår de to myndigheder hver i sær har bemyndigelse til at behandle.

### **Forvaltningsretligt eftersyn**

På det i IT- og Telestyrelsen afholdte orienteringsmøde den 10. oktober 2006 blev det af en repræsentant fra IT-Brancheforeningen foreslået, at en uvildig juridisk ekspert udi forvaltningsretten kunne analysere, hvorledes IT- og Telestyrelsen klarer den nuværende opgave med tilsyn og håndhævelse baseret på de gældende rammebetingelser. Et sådan juridisk ekspert-gennemsyn kunne efter Cybercitys opfattelse være interessant, idet gennemsynet ville kunne afdække, i hvilken udstrækning IT- og Telestyrelsen allerede i dag har de rette midler eller om der er noget som styrelsen kunne og burde gøre bedre/anderledes. Cybercity bakker derfor op om forslaget om et uvildigt forvaltningsretligt eftersyn af driften af IT- og Telestyrelsen.

- o O o -

I det omfang IT- og Telestyrelsen måtte have spørgsmål til ovenstående eller ønsker de enkelte punkter uddybet med konkrete eksempler står undertegnede naturligvis til rådighed.

Venlig hilsen  
Cybercity A/S

Nicholai Pfeiffer  
Regulatorisk Chef