

Valby, den 23. oktober 2006
J.nr.: 06-049

**IT- og Telestyrelsen
Holsteinsgade 63
2100 København Ø
Att.; Sune Rahn**

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

Tele2 har modtaget notatet om IT- og Telestyrelsens strategiske eftersyn af telereguleringen til kommentering, og skal her fremkomme med følgende bemærkninger.

Tele2's vurdering er, at det eftersyn der her påbegyndes, er både relevant og nødvendigt for den fremadrettede udviklingen af konkurrencen på telemarkedet, og Tele2 skal i det følgende fremkomme med anbefalinger til områder og emner, der skal behandles.

Høringssvaret er delt op i følgende emner:

1. Markedssituationen generelt
2. Innovation og investeringer
3. Lige adgang til infrastruktur
4. Effektiv håndhævelse af telelovgivningen
5. Afsluttende bemærkninger

1 Markedssituationen generelt

Der er opnået meget på det danske telemarked de sidste 15 år. Alternative operatører har etableret sig i Danmark, og en situation med en vis konkurrence er blevet skabt.

Dette har betydet, at udbudet af produkter er eksploderet og priserne er samtidig faldet drastisk. Alt dette til gavn for samfundsudviklingen, hvor anvendelsen af kommunikationsteknologier bidrager ganske væsentligt til udviklingen af produktiviteten i samfundet og til gavn for borgerne, der har fået helt nye og spændende muligheder med mobiltelefoni og internetadgang og en konkurrencesituation, der løbende sikre bedre valgmuligheder.

Denne historiske udvikling er blandt andet sket på grund af liberaliseringen af markedet via regulering. Historisk var formålet med reguleringen overhovedet at skabe konkurrence, et formål der grundlæggende er opnået.

Fremadrettet er rollen for IKT-området og dermed telebranchen at bidrage til fortsatte produktivitetsforbedringer i det danske samfund, og herved til at sikre Danmarks muligheder i globaliseringen.

Den oprindelige regulering har haft fokus på at sikre andre operatører adgang til monopolernes infrastruktur i en løbende udvikling fra gensalg til mere grundlæggende engro ydelser.

Konkurrencen på telemarkedet har i løbet af perioden udviklet sig fra at monopollet havde 100% markedsandel på stort set alle markeder, til at andre operatører har erobret større eller mindre markedsandele.

Markedssituationen har udviklet sig fra et grundlæggende spørgsmål om at få adgang til de nødvendige netværkselementer og produkter hos monopolet, til en konkurrencesituation, hvor øvrige operatørers muligheder for at konkurrere på lige vilkår hæmmes af ikke at have adgang til engro produkterne på lige vilkår med monopolets egne salgsorganisationer. Det er derfor meget vigtigt, at de regulatoriske rammer tager højde for denne problemstilling.

På trods af succesen med opstarten af markedet viser en række analyser og statistikker samstemmende, at konkurrencesituationen på det danske tele-marked ikke har udviklet sig tilfredsstillende siden 2000.

Eksterne kilder har blandt andet bragt følgende emner frem:

FORA rapport fra 6. oktober 2004:

P. 3):

"I erkendelse af, at de velkendte kilder til vækst i de rige lande (massive investeringer og flere produktive medarbejdere) er ved at tørre ud, har OECD iværksat et stort benchmarkprojekt, der sammenligner OECD-landene på fire områder, der har betydning for værdiskabelsen i den nye vidensøkonomi:

- *Menneskelige ressourcer*
- *Vidensopbygning og vidensdeling*
- *Informations- og kommunikationsteknologi*
- *Iværksætteraktivitet*"

P. 6):

"Der er to politikområder hvor de danske rammebetingelser er mærkbart ringere end i de bedste lande. Det gælder Priser på digitalkommunikation og Avancerede IKT kompetencer."

P. 8):

"Det høje danske prisniveau kan hænge sammen med en forholdsvis svag konkurrence på det danske telemarked."

FORA rapporten viser desuden, at de danske slutbrugerpriser på ADSL var dyrere end i 13 andre lande i OECD.

Konkurrencestyrelsen har i både konkurrenceredegørelsen 2004 samt i Konkurrencestyrelsens nordiske redegørelse fra oktober 2004 konkluderet, at det går dårligt med konkurrencesituationen på det danske telemarked.

I konkurrenceredegørelsen 2004, pkt. 3.1 skrives:

"næsten alle teleselskaber, bortset fra TDC, har underskud. Hvis konkurrenterne ikke får bedre økonomi, er der risiko for, at selv større udbydere vil forlade markedet. Det vil være til skade for konkurrencen."

Efterfølgende har selskaber som Orange og Tiscali forladt det danske Telemarked, samtidig med, at selskaber som Song Networks og Cybercity er blevet opkøbt af Telenor og TDC.

I "Telecompetition – towards a single Nordic market for telecommunications services" påpeger Konkurrencestyrelsen et generelt højt prisniveau på mange områder i Danmark.

Det er Tele2's vurdering på baggrund af en samlet vurdering af den nuværende markeds – og konkurrencesituation, at der ikke er tale om effektiv konkurrence.

Af den politiske rammeaftale 2003 fremgår det bl.a.:

"Reguleringen af telemarkedet i Danmark skal bidrage til at skabe forudsætninger for et bredt udbud af moderne og varierede teleløsninger til lave priser....For regeringen har det derfor høj prioritet at sikre de rette rammebetingelser for en velfungerende it- og telesektor, der skaber vækst og udvikling."

Det er et politisk valg, hvordan tilgangen til reguleringen af teleområdet skal være, og dette valg er vigtigt, da tilgangen er afgørende for, hvilke grundlæggende reguleringsprincipper der benyttes, og dermed hvilke mål der kan forventes opnået.

Det er Tele2's vurdering, at valget af grundlæggende reguleringsprincip er afgørende for om lige adgang, og dermed effektiv konkurrence, kan opnås. Det er vigtigt, at de regulatoriske rammer giver de bedste muligheder for en effektiv konkurrence.

Investeringer i telemarkedet er langsigtede investeringer, og det er nødvendigt med klare, og forudsigelige rammer for at skabe sikkerhed omkring afholdelsen af investeringer. En effektiv regulering er således nødvendig.

Der er over de sidste år adskillige eksempler på, at uklare forhold omkring reguleringen har hindret udviklingen af konkurrencen og dermed af markedet. Som eksempler kan nævnes dobbeltdækningsproblematikken, intern kabling, regulering af ATM-net og udvidet samhusningsadgang.

Hvis et frugtbart og gunstigt investeringsklima sikres, vil effektive operatører være villige til at investere i landet, med deraf følgende udvikling og innovation. Den lige adgang til flaskehalsressourcerne er nødvendig for at sikre, at de afholdte investeringer reelt og effektivt kan bidrage til udviklingen af konkurrencen og markedet. En effektiv håndhævelse af reguleringen er nødvendig for, at sikre den lige adgang.

Det er derfor Tele2 samlede vurdering, at den eksisterende markedssituation fordre et strategisk eftersyn af reguleringen, med fokus på at skabe et frugtbart og gunstigt investeringsklima, en effektiv konkurrencesituation som følge af lige adgang og sikring af en effektiv håndhævelse som garant for, at målene opnås.

2 Innovation og investeringer

For Tele2 er det afgørende, når der tales om investeringer og innovation, at eftersynet fokuserer på, hvorvidt rammebetingelserne er befordrende for investorers vilje til at investere effektivt i Danmark.

Det drejer sig om, at sikre et stabilt investeringsklima, hvor de forudsætninger, hvorunder der investeres, kan påregnes fastholdt og udviklet, samt at grundlæggende ændringer ikke gennemføres til skade for investeringerne.

Eksempler på situationer der har skabt hindringer for investeringer er:

a) Teknikhus udrulning:

De omkostninger og barrierer som de grundlæggende netværksændringer TDC's såkaldte "teknikhusudrulning" kan medføre, hvis ikke ændringerne håndteres korrekt regulatorisk.

TDC er i øjeblikket i gang med at ændre netværksstrukturen for den primære infrastruktur på rå kobber. Disse ændringer sker uden gennemsigtighed og uden hensyn til de investeringer andre operatører har afholdt til DSL-udstyr, opbygning af netværker samt sammenkobling af disse. Dette skader de allerede afholdte investeringer og skaber usikkerhed om den fremtidige situation, og dermed grundlaget for yderligere investeringer.

Det er derfor Tele2's anbefaling, at TDC pålægges en generel forpligtelse til at indrette sit netværk med henblik på samtrafik således, at ændringer, opdateringer og udviklinger skal foretages under hensyntagen til de investeringer, som konkurrenter har foretaget til at anvende TDC's infrastruktur. Det vil her være naturligt at kigge på det engelske marked og regulering af BT.

b) Prissætning af rå kobber:

Prisfastsættelsen af adgangen til flaskehalsressourcer, eksempelvis LRAIC prisen på rå kobber der medfører, at TDC opnår at få betaling for afskrivninger, der allerede er afholdt.

Prisfastsættelsen af rå kobber sker i LRAIC modellen. Det ligger som et krav til prisfastsættelsesmetoden, at rå kobber skal prisfastsættes til en højere pris end TDC's reelle omkostninger, for hermed at fremme udbygningen af anden infrastruktur.

Begrundelsen herfor er, at en højere rå kobber pris skulle gøre det mere interessant at investere i at udbygge anden infrastruktur, da en højere forrentning skulle kunne forventes.

I denne argumentation tages der imidlertid ikke højde for det forhold, at en investering i, og udrulning af, en konkurrerende infrastruktur til rå kobber vil være en endog meget stor potentiel trussel for TDC, der derfor vil have en interesse i at svare igen, hvilket eksempelvis ville kunne ske ved, at TDC sænker rå kobber prisen til et væsentligt lavere niveau.

Dette er et muligt og også sandsynligt scenario, og der er ikke noget der forhindrer TDC i at vælge at gennemføre det, hverken i praksis eller lovgivningsmæssigt, da den regulerede pris for rå kobber er en maksimalpris, og at TDC derfor er berettiget til at sænke prisen til det niveau som TDC måtte finde passende.

Det er derfor særdeles tvivlsomt om, der er noget som helst praktisk eller teoretisk grundlag for en antagelse om, at højere rå kobber priser vil føre til en større udrulning af alternativ infrastruktur. Det prisværdige formål der forfølges med denne tilgang forfølges på en måde, der ikke giver de ønskede effekter.

Ud over, at overdækningen til TDC ikke medvirker til at fremme det oprindelige mål, har modellen den anden slagside, at TDC's konkurrenter og samtlige slutbrugere, der benytter rå kobber herunder til PSTN, ISDN og bredbånd, som følge af overdækningen betaler TDC et ganske anseeligt beløb i ekstrabetaling – en "rå kobber skat". En skat som de nye operatører betaler til deres største konkurrent, som kan anvende den til yderligere pres på operatørerne.

Der er således ingen saglige argumenter for at fastholde overbetalingen til TDC, og det er derfor Tele2's anbefaling, at prisfastsættelsen for rå kobber ændres således, at TDC alene opnår betaling for de reelle omkostninger.

c) Infrastruktur baseret konkurrence:

Siden 1999 lovrevisionen har det underliggende princip for konkurrence været, at der skulle sættes på infrastruktur baseret konkurrence. Dette har medført, at der bl.a. i LRAIC beregningerne på rå kobber er indbygget en høj LRAIC baseret pris på udvalgt infrastruktur med henblik på, at tvinge øvrige operatører til at anlægge konkurrerende infrastruktur.

Desværre har det vist sig, at denne infrastruktur ikke er blevet anlagt og de teknologier man formodede kunne erstatte det rå kobber har af forskellige grunde ikke udviklet sig som forventet.

I stedet står man i dag i en situation, hvor markedet totalt domineres af TDC baseret infrastruktur. Det synes heller ikke, hverken sandsynligt eller muligt, at der indenfor en betragtelig tidsperiode (5-10 år) anlægges ny og konkurrerende infrastruktur.

Det er derfor Tele2 helt klare opfattelse, at infrastrukturbaseret konkurrence som grundlæggende princip *ikke* medfører andet end, at TDC modtager overnormal fortjeneste på salg af eksempelvis kobberbaserede ydelser, idet disse prifsættes højere end den reelle omkostning, hvilket ikke fremmer udviklingen på det danske telemarked og resulterer i en stadig forværring af konkurrence situationen på telemarkedet. Et faktum der underbygges af ovenstående markedsgennemgang, herunder konklusionerne i stort set samtlige analyser foretaget af telemarkedet.

Efter Tele2 vurdering er det ikke realistisk, at der kommer alternativ infrastruktur før tidligst om 5-10 år. Når denne infrastruktur anlægges, forventelig i form af Elselskabernes fiber satsning i den mellemliggende periode vil det derfor være afgørende, at IT – og Telestyrelsen fastholder en effektiv og sektor specifik regulering baseret på markedsundersøgelsesregimet samt ikke ensidigt satser på ren infrastruktur baseret konkurrence, men også anlægger et mere tjenestebaseret syn således, at konkurrence på markedet sikres.

d) *Prisklemme:*

Margener imellem TDC's engro og detail ydelser efterlader meget lidt plads – hvis nogen – til fortjenester til andre operatører, der skabes således en såkaldte pris klemmer. De almindelige konkurrenceretlige regler om prisklemmer er ikke i stand til, at håndtere de særlige forhold med "economics of scope" og "Economics of scale" som gør sig gældende på telemarkedet. Forskellen imellem TDC's engro priser og slutbrugerpriser er for en række produkter ganske små, eller helt neutrale. Dette er blevet undersøgt i forbindelse med en afgørelse fra Konkurrencerådet, den 29. januar 2003¹, hvor rådet udtaler følgende:

"Konkurrencestyrelsen har sammenholdt TDC's pris- og omkostningskalkuler med Cybercitys og Tiscalis. Sammenligningerne viser, at TDC har visse stordriftsfordele (economies of scale) og desuden kan opnå omkostningsbesparelser gennem sin position som udbyder af mange andre teleydelser (economies of scope). Konkurrenterne har ikke tilsvarende muligheder.

Konkurrenterne befinder sig derfor 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. TDC's komparative konkurrencefordel svinder dog, jo større forbindelse, der er tale om. For forbindelser på 512/128 kbit/s og derover, er det således Konkurrencestyrelsens vurdering, at der også er plads til et business case for konkurrenterne."

Det skal bemærkes, at kun ca. 22,5 % af bredbåndsforbindelserne på tidspunktet for Konkurrencerådets afgørelse var højere end 512/128 kbit/s.

Det skal også bemærkes, at priserne for de højere hastigheder siden er faldet drastisk, og at rådets antagelser derfor på nuværende tidspunkt kan udstrække sig til højere hastigheder, og dermed fortsat vil være gældende for langt de fleste kundeforhold.

Efter denne advarselslampe fra Konkurrencerådet har European Regulators Group i "Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework", fra maj 2006 på side 120 frembragt følgende:

"It cannot be assumed that obligations under competition law will be sufficient to prevent a price squeeze in a regulatory environment. This is because a competition authority, in assessing

¹ Konkurrencestyrelsens journal nr.3/1120-0100-0478/Infrastruktur/In

whether or not a dominant position has been abused, would tend to base its calculations on the costs actually incurred by the dominant undertaking. In particular, this would allow the dominant player to take credit for economies of scope or scale and consequently be able to operate a profitable downstream service on thinner margins than would be possible for an entrant. Any such action will tend however to foreclose the downstream market, contrary to the intentions of the regulator.... To prevent this, the NRA should consider the need to specify (for regulatory purposes) a price squeeze test with treatment of common costs which is appropriate to the regulatory objectives."

Tele2 kan tilslutte sig Konkurrencerådet og ERG's synspunkter, og skal derfor anbefale, at ERG's opfordring følges, og at det pålægges IT- og Telestyrelsen eventuelt i samarbejde med Konkurrencestyrelsen at udarbejdes en pris klemme test, der adresserer de fremhævede problemer.

e) Tekniske hindringer i anvendelsen:

Tekniske hindringer for anvendelse af investeringer, eksempelvis uberettiget afvisninger i anvendelse af rå kobber til xDSL.

TDC har i flere situationer afvist operatørers ønsker om at benytte indgåede aftaler til at levere nye og innovative produkter, eksempelvis højere hastigheds bredbåndsprodukter.

Det hindre andre operatørers muligheder for at drive udviklingen, at TDC obstruerer sådanne udviklinger, særligt når det sker uden grund, som det er set i det seneste tilfælde.

Det er Tele2's anbefaling, at det sikres, at TDC kun kan forhindre andre operatørers anvendelse af indgåede aftaler når det kan dokumenteres, at dette vil have væsentlige negative effekter for telenettets funktionalitet og integritet.

f) Ineffektive produkter og systemer:

TDC's opbygning af ineffektive produkter og systemer til engro kunder er problematisk. Eksempelvis skal fremhæves systemet til levering af rå kobber, der er manuelt og langsomt i forhold til leveringssystemet på Bit Stream Access, der er fuldautomatisk og langt mere effektivt.

Tilbudene til slutbrugerne om billige bredbåndsforbindelser startede op over sommeren 2000. Her startede tre udbydere med at adressere privatkundemarkedet med bredbåndsforbindelser. To af udbydere (Cybercity og World Online (som senere skiftede navn Tiscali, for endeligt at blive opkøbt af Tele2) leverede primært via rå kobber og efterfølgende delt rå kobber, mens TDC benyttede engro produktet Bit Stream Access (BSA).

Allerede af KPMG's rapport "Rapport om gennemgang af TDC's forretningsgange for udbud af ADSL-relaterede samtrafikprodukter" af 10. juli 2002, udarbejdet for IT- og Telestyrelsen fremgår det på side 12, at *"TDC Internet har adgang til at indtaste ordre direkte i TDC's systemer, mens andre operatørers ordreafgivelse er baseret på manuel ordreafgivelse."* og *"Alt andet lige, kan ordrehåndteringen fra andre operatører således tage længere tid end ordrehåndtering for TDC internet."*

KPMG tilføjer, at *"TDC har oplyst, at der arbejdes med implementering af et nyt brugerinterface, der skal sikre samme systemmæssige adgang til informationerne."*

Situationen i dag er den, at bestillingsinterfacet og leveringsprocessen for BSA er blevet effektiviseret yderligere og, at der nu er endnu større forskel i kvaliteten af leveringsprocesserne.

Dette betyder, at konkurrenter til TDC, der ønsker at foretage de nødvendige investeringer i eget udstyr for at kunne anvende rå kobber, i stedet for at anvende TDC's udstyr, stilles i en ringere

konkurrencesituation. Med andre ord bliver en operatør straffet konkurrencemæssigt for at investere.

Denne situation er i strid med intentionerne i teleloven og bør ændres således, at den systemmæssige adgang ikke bør være en hindring for viljen til at investere.

Tele2 finder det ligeledes særdeles problematisk, at der ikke er adgang til databaser over eksempelvis rå kobber, KAP stik, dark fiber mv.

g) Frekvensafgifter:

Frekvensafgifter er en barriere for investeringer og dermed for udviklingen.

En problemstilling der er identificeret i forbindelse med den såkaldte "infrastrukturbaseret konkurrence" er opkrævningen af frekvensafgifter. Der fokuseres her i særlig grad på frekvensafgifterne på access linjer FWA/Punkt til Punkt, men også hvor de ellers måtte blive opkrævet.

En FWA operatør, der laver alternativ konkurrence på markedet i form af trådløse infrastruktur i direkte konkurrence med det rå kobber, er pålagt at skulle betale en frekvens afgift til IT – og Telestyrelsen, mens monopollet, der ejer det rå kobber, ikke skal betale nogen form for afgift.

Der ligger en ubalance i det forhold, at det er den alternative branche, der skal betale en afgift til ITST/staten, mens den alt dominerende spiller på dette marked (TDC) intet betaler.

Disse frekvensafgifter har således en skadelig effekt på investeringerne i trådløs infrastruktur.

3 Lige adgang til infrastruktur

Med ønsket om en effektiv konkurrence som grundlag for udviklingen af markedet til gavn for både slutbrugerne men også for samfundsøkonomien, følger en forpligtelse til at sikre lige adgang til monopolinfrastrukturen i videst muligt omfang.

I den situation hvor reguleringens formål er, at påbyde et monopol at give sine konkurrenter adgang til sit største aktiv; sin monopolinfrastruktur, på lige vilkår med monopollets egne slutkundeafdelinger, er det åbenlyst, at dette strider i mod monopollets helt basale interesser.

Det er derfor naturligt og forventeligt, at monopollet vil modarbejde en sådan lige adgang i så vidt omfang, som det kan lade sig gøre, hvilket også er grunden til, at vi løbende ser afgørelser, der fastslår, at TDC har misbrugt sit monopol.

I praksis medfører den nuværende situation, at TDC ligger en mængde hindringer i vejen for sine konkurrenter, som disse så løbende må bruge store ressourcer på at imødegå, og det i en situation hvor styrkeforholdet er endog meget skævt i monopollets favør.

Det er derfor meget vigtigt, at den mest effektive metode til sikringen af lige adgang for konkurrenterne til monopolinfrastrukturen anvendes.

For effektivt at sikre lige adgang anbefales følgende tiltag implementeret overfor TDC's afdeling for engro salg.

a) Teknikhus adgang:

Det er særdeles problematisk, at TDC ikke anerkender, at et teknikhus er sidestillet med en samhusning. TDC nægter således, at give øvrige operatører adgang til teknikhusene og fastholder, at teknikhuse er et selvstændigt, og dermed ureguleret, produkt som TDC vil komme med særskilt aftale om.

Dette betyder, at TDC ikke vil være forpligtet til at åbne op for deres teknikhuse. TDC dimensionerer således deres teknikhuse, så der kun fysisk er plads til TDC udstyr. Ønsker en operatør et teknikhus lægges der op til, at man så må bygge et sådant ved siden af det af TDC allerede opførte teknikhus. Samfundsmæssigt er dette en ueffektiv løsning, der i praksis vil medføre, at det formentlig kun er TDC, der får lov til at opstille et teknikhus.

Med henblik på lige adgang til infrastrukturen bør TDC straks tvinges til at give adgang til teknikhusene i nettet således, der sikres lige adgang til infrastrukturen samt, hvor der allerede er etableret teknikhuse underlægges disse virtuel samhusnings forpligtigelsen.

I forlængelse af udrulningen af teknikhuse bør det ligeledes sikres, at der gives mulighed for samgravning af fiber ud til teknikhusene. Det har historisk vist sig, at være problematisk, at indgå operationelle samgravningsaftaler på branche niveau – noget som ellers ofte fremhæves som værende enestående i det danske "selvregulerende" brancheaftale system. Senest er der igen problemer med, at få en TI baseret samgravningsaftale til at fungere i praksis.

Hvor TDC allerede har gravet fiber ud til teknikhusene, bør der gives adgang til den ekstra rør/traverser infrastruktur, der er anlagt. Problemstillingen er den, at når eksempelvis TDC først har gravet ud til et teknikhus/netfordelingspunkt, hvilket altid sker med fiber, og det er sket uden, at det i praksis har været muligt at samgrave med TDC, da sidder TDC uantastet på transmissions kapaciteten fra teknikhuset. Dette medfører, at der endnu engang er skabt en massiv flaskehals, idet andre udbydere således altid vil være nødt til at købe transmission gennem TDC, særligt såfremt TDC fastholder, at det heller ikke er muligt, at købe dark fiber.

Endeligt bør det være muligt for operatøren at flytte produktionen over på BSA ved nedkobling af rå kobber/delt rå kobber

b) Organisation:

Organiseringen af afdeling skal tilrettes, så den gives et selvstændigt og primært incitament til at stille alle kunder lige. Dette gælder såvel på ledelsesniveau som for personalet. Hermed tænkes blandt andet på aflønningsformer, organisatoriske tilhørsforhold, aktieprogrammer og lignende.

c) Systemafhængigheder:

Det skal også sikres, at afdelingen ikke har særlige systemafhængigheder der giver TDC's salgsafdelinger særlige fordele, muligheder eller på anden måde stiller TDC bedre i konkurrencen.

d) Systemer:

Afdelingens udvikling af støtte- og supportsystemer må ikke diskriminere platforme som konkurrenter anvender i forhold til de systemer, som TDC's salgsafdelinger benytter.

e) Udveksling af informationer:

Det skal også sikres, at afdelingens formidling af informationer om udviklinger og nye tiltag deles samtidigt med alle, og at alle modtager samme kvalitet af oplysninger. Samtidig skal relevante og nødvendige oplysninger og informationer om eksisterende net gives til alle på transparente og ikke diskriminerende vilkår.

f) Levering af ydelser:

Leverancer af ydelser skal ske på helt ens og lige vilkår for alle kunder hos TDC's engro salgsafdeling.

g) Omfattede produkter:

Denne afdeling skal levere de produkter og ydelser, som TDC bliver pålagt at udbyde som følge af markedsafgørelserne.

h) Standard aftaler:

Tele2 er af den opfattelse, at det nuværende standardtilbuds regime ikke virker tilfredsstillende. Bl.a. hersker der tvivl om, hvad der egentligt er et standardtilbud i forhold til operatørernes aftale.

Samtidig er der ikke anlagt et helhedssyn på standardaftale regimet, hvilket bevirker, at der eksempelvis er forskellige leveringstider på produkter, der er indbyrdes afhængige.

i) Kvalitet:

Operatør Tele2 finder det problematisk, at TDC ikke forpligtiges til at levere kvalitet i ydelserne. Eksempelvis er det ikke muligt at købe samtrafik ydelser af TDC med en tilstrækkelig kvalitet til, at der kan udbydes IP-TV på eksempelvis BSA produktet.

j) Helhedssyn

Det er et stort problem, at der blandt det eksisterende samtrafik regime ikke er anlagt et helhedssyn på det samlede samtrafik aftalekompleks.

Det er ikke usædvanligt, at der i forskellige samtrafikaftaler optræder vidt forskellige aftalevilkår for eksempelvis leveringstider, opsigelse, gebyrer mv. Dette er et problem, idet der er sammenhæng i aftalernes indbyrdes interaktion. En operatør kan ikke nødvendigvis lægge en sondring mellem de enkelte aftaler, men skal for at producere og levere teleydelser, benytte op til flere forskellige aftaler for at levere en enkelt ydelse til slutbrugeren.

Samtidig er der i aftalekomplekset en del vilkår, der går igen i alle aftaler og som ikke nødvendigvis har relevans i forhold til den enkelte aftale eller produkt. Eksempelvis kan nævnes sikkerhedsstillelse som synes taget med udgangspunkt i den oprindelige koblet samtrafikaftale, hvorefter aftaleforholdet er genspejlet i samtlige øvrige samtrafikaftaler. I eksempelvis BSA, samhusning, rå kobber og delt rå kobber aftalen skal det bemærkes, at der udover at betales *kvartalsvis forud* for ydelserne ikke påtvinges TDC en risiko, der står mål de relativt store sikkerhedsstillelser, der forlanges.

De aftalemæssige vilkår favoriserer TDC på bekostning af operatøren således, at der altid anlægges de vilkårmæssige mest bebyrdende forhold på operatørens skulder. I samtrafik aftalerne er der derfor en mængde aftalevilkår, der kan henføres til helhedssynsbetragtningen og, som i praksis virker som en økonomisk barriere på konkurrencen på telemarkedet generelt.

k) Prisrøker:

Det er problematisk, at TDC meget ofte ændrer prissætningen på samtrafikydelser. Generelt må det siges, at prisændrings proceduren i samtrafikaftalerne ikke er optimal og giver TDC som SMP udbyder alt for stort incitament til at ændre priserne.

l) Håndhævelse:

Der nedsættes en stående intern revision, der løbende kan og skal tage sager op både af egen drift og efter henvendelse fra konkurrenter. Denne interne revision skal have ret til direkte adgang til afdelingens personale, systemer, processer og procedure. Efter endt undersøgelse skal afdelingen afgive rapport til ledelsen af engro salgsafdelingen og til IT- og Telestyrelsen. Hvis den interne revision påpeger problemer, skal ledelsen af engro salgsafdelingen gives en kort tidsfrist til at rette op på fejlene, og hvis denne frist ikke overholdes, træffer IT- og Telestyrelsen en afgørelse om spørgsmålet.

Et formål med denne model er at sikre, at TDC's konkurrenter ikke løbende skal undersøge og dokumentere, at der foregår misbrug, men at TDC løbende opfylder sine forpligtelser af egen drift.

Det skal også sikres, at der findes en hurtig og effektiv mekanisme til at adressere tilfælde, hvor der på trods af indretningen sker diskrimination eller anden forskelsbehandling.

Den ovenfor beskrevne model kan kaldes "funktionel separation". TDC's engro salgsafdeling er stadig ejet fuldt ud af TDC, men den er organiseret som en selvstændig enhed, og skal agere således.

4 Effektiv håndhævelse af telelovgivningen

Som nævnt ovenfor er Investeringer i telemarkedet langsigtede investeringer, og det er nødvendigt med klare, og forudsigelige rammer for at skabe sikkerhed omkring afholdelsen af investeringer.

Der er over de sidste år adskillige eksempler på, at uklare forhold omkring reguleringen har hindret udviklingen af konkurrencen og dermed af markedet. Som eksempler kan nævnes dobbeltdækningsproblematikken, intern kabling, regulering af ATM-net og udvidet samhusningsadgang.

Hvis et frugtbart og gunstigt investeringsklima sikres, vil effektive operatører være villige til at investere i landet, med deraf følgende udvikling og innovation. Den lige adgang til flaskehalsressourcerne er nødvendig for at sikre, at de afholdte investeringer reelt og effektivt kan bidrage til udviklingen af konkurrencen og markedet. En effektiv håndhævelse af reguleringen er nødvendig for at sikre den lige adgang.

Tele2 skal opfordre til, at følgende emner medtages i de strategiske eftersyn.

a) Sanktioner:

Det bør indgå i eftersynet, hvorvidt IT- og Telestyrelsen skal have direkte hjemmel til at idømme samme sanktioner og bøder, som det er tilfældet under konkurrenceloven, idet disse to lovgivninger skal regulere samme form for monopol adfærd.

Det er i flere tilfælde sket, at TDC har overtrådt telelovens regler. I alle tilfældene betyder det alene, at TDC efter at sagen er rejst eller afgjort må ophøre med at foretage overtrædelserne. Hverken IT- og Telestyrelsen eller andre myndigheder har nogen hjemmel til at pålægge TDC sanktioner for overtrædelser af lovgivningen eller manglende efterlevelse af forpligtelser.

Ud fra et teoretisk synspunkt medfører det, at TDC ikke har noget incitament til at overholde lovgivningen, da der som udgangspunkt ikke er nogle konsekvenser af overtrædelser.

Det skal således foreslås, at muligheden for at anvende sanktioner, herunder bøder og straks påbud om implementering af myndighedsafgørelser medtages i eftersynet.

b) Refundering af overbetalinger:

Det bør i eftersynet overvejes om, der skal indføres en generel forpligtelse for TDC til at tilbagebetale for meget opkrævede beløb automatisk. Tele2 skal særligt til dette punkt opfordre til dialog, da Tele2 har længere ekspertudredninger af dette spørgsmål, som det kunne være relevante at inddrage under dette emne.

c) Organisering af klageprocessen:

Reguleringen af teleområdet sker primært via teleloven, men også via forordning fra EU, særlige bekendtgørelser på nationalt niveau og, hvor teleloven ikke dækker af konkurrenceloven.

Formålet med reguleringen er at skabe så meget konkurrence som muligt, og derfor omfatter reguleringen en række tele-tekniske, økonomiske og juridiske forhold omkring telemarkedet. Det kan også udtrykkes ved, at telereguleringen er rammerne omkring de tele-tekniske og økonomiske forhold, der skal sikre konkurrencen.

Kendskabet til de tele-tekniske og økonomiske forhold og sammenhænge er derfor afgørende for forståelsen af telemarkedet, og dermed også reguleringen af markedet.

Det har efter Tele2's vurdering i praksis vist sig, at IT- og Telestyrelsen i nogle enkelte tilfælde, men særligt Teleklagenævnet i flere tilfælde har haft nogle udfordringer med, at forstå de rette sammenhænge ved behandlingen af klagesager, og det er derfor Tele2's vurdering, at det er nødvendigt og relevant for opnåelsen af formålet med reguleringen, at styrke Teleklagenævnets kompetencer.

En anden og enkel måde, at opnå en mere oplyst sagsbehandling på er, at indfører en bredere høringsproces for Teleklagenævnets afgørelser. Det er således problematisk, at en operatør der klager til IT- og Telestyrelsen ikke, når sagen ankes til Teleklagenævnet, anses for høringsberettiget eller part i sagen. Der opstår således muligheden for en skævvridning idet Teleklagenævnet kun modtager input fra en parts side (TDC) mens det forventes, at IT- og Telestyrelsen skal agere som part for branchen, hvilket IT- og Telestyrelsen naturligvis ikke kan og ikke skal. En bredere høringsproces for Teleklagenævnets afgørelser hvor partbegrebet udvides til at omfatte begge parter i en konflikt/klage vil være hensigtsmæssigt.

Tele2 skal foreslå, at eftersynet gennemgår mulighederne en ændret sammensætning af Teleklagenævnet herunder en model, hvor branchen får mulighed for at udpege flere af nævnets medlemmer, samt at der udpeges en juridisk ekspert, en konkurrenceretlig ekspert og en formand der som minimum skal være landsretsdommer.

5 Afsluttende bemærkninger

Som det fremgår af de ovenfor frembragte emner, er der efter Tele2's vurdering en del forhold, der bør ændres på i reguleringen.

Det er samtidig Tele2's opfattelse, at der er god grund til at gennemføre de foreslåede ændringer, da vi deler EU Kommissionens opfattelse fra i2010 dagsorden om, at en effektiv konkurrence i IKT sektoren er afgørende for fastholdelsen og udvidelsen af EU's økonomiske position i den pågående globalisering.

Det er derfor vigtigt, at dette strategiske eftersyn udføres med tilstrækkeligt mod og visioner til at løfte blikket op fra de kendte og afprøvede modeller, så nye og mere effektive og fremadrettede modeller til sikring af konkurrencen kan implementeres.

Tele2 står til IT- og Telestyrelsens rådighed for en gennemgang og uddybning af de fremsatte emner, i det omfang styrelsen måtte ønske det.

Med venlig hilsen

Jens Breüner
Juridisk og regulatorisk chef
Tele2 A/S