

Sonofon A/S
Frederikskaj 8
DK-1780 København V
CVR-nr. 19433692

Telefon 72 12 12 12
Fax 72 12 75 75
Web www.sonofon.dk

IT- og Telestyrelsen
Holsteinsgade 63
2100 København

Dato
24.10.2006

Vores reference
LAB/24102006

Vedr.: Strategisk eftersyn af telereguleringen

IT- og Telestyrelsens har iværksat et vigtigt strategisk eftersyn af telereguleringen. Sonofon er overordnet enig i styrelsens fokus på at styrke innovation og investeringer, sikre lige adgang til infrastruktur samt garantere en effektiv håndhævelse af telelovgivningen.

Sonofons kommentarer knytter sig til følgende temaer:

1. Sund konkurrence forudsætter en sund og forudsigelig regulering
2. Eftersyn af reglerne for forbrugerbeskyttelse
3. Regulering af indhold og betalinger
4. Overgangen til en markedsdrevet frekvensadministration
5. Den økonomiske analyse
6. Net-neutralitet

1. Sund konkurrence kræver sund regulering

IKT spiller en vigtig rolle i regeringens globaliseringsstrategi. Samtidig indgår en konkurrencepræget telesektor som et centralt element i bestræbelserne på at sikre, at det danske samfund bliver blandt de mest effektive og innovative i verden.

Et konkurrencemiljø baseret på innovation og investeringer forudsætter, at teleselskaberne kan få forrentet deres investeringer. Hvis teleselskabernes indtjeningsmuligheder begrænses, reduceres adgangen til risikovillig kapital og dermed investeringslysten. Dette vil betyde et mindre innovativt marked og i sidste ende true den velfungerende konkurrence på telemarkedet.

Det er afgørende for investeringslysten, at telebranchens rammebetingelser tilskynder til innovation, kreativitet og investeringslyst.

Telesektorens rammebetingelser

Det er centralt for telemarkedets aktører, at de kan investere i tillid til, at gældende betingelser ikke ændres inden for investeringshorisonten. Regulatorisk forudsigelighed og retssikkerhed er derfor afgørende for markedets udvikling.

I 2003 blev den hidtidige målsætning om "bedst og billigst" erstattet af et nyt fokus på "sund konkurrence og ægte valgfrihed". Hermed ønskede man fra politisk hold at skabe ligevægt mellem hensynet til sektoren og dens investeringer på den ene side og hensynet til forbrugerne på den anden side.

Sonofon mener ikke, at telepolitikken i dag afspejler denne balance. Det skyldes primært, at internationale benchmarks benyttes som grundlag for reguleringen. Der tages sjældent højde for, at benchmark-øvelser baseret på resultater fra andre lande tager udgangspunkt i andre historiske forudsætninger, størrelsesforhold og politiske prioriteringer.

Der er derfor risiko for, at telesektorens indtjening på længere sigt ødelægges af regulatoriske tiltag, som på kort sigt kan sikre forbrugerne billigere teleydelser.

Selv om den danske telepolitik er forankret i et bredt telepolitisk forlig, der overvejende har givet stabilitet i telepolitikken, har der været flere situationer, hvor IT- og Telestyrelsens fortolkning af lovgivning ikke har været i overensstemmelse med Teleklagenævnets og Konkurrencestyrelsens fortolkninger. I visse situationer har myndighederne ikke udstukket de nødvendige retningslinier for at kunne administrere tilbageleverede tilladelser/frekvenser. Tilsvarende har der været tilfælde, hvor ny lovgivning ikke har fået den ønskede effekt. Det har f.eks. været tilfældet med de netop gennemførte markedsanalyser og afgørelser i relation til samhusning og intern kabling.

Det er derfor relevant at adressere, hvordan lignende situationer kan undgås i fremtiden. På IT- og Telestyrelsens informationsmøde om det strategiske eftersyn den 10. oktober blev der fremsat forslag om, at der blev gennemført et forvaltningsretligt eftersyn. Sonofon ønsker at ledsage sin støtte til forslaget af følgende bemærkninger:

I lighed med bl.a. rapporten "Nye udfordringer, nye prioriteringer" om IT- og Telestyrelsen, udarbejdet af CompetenceHouse, vurderer Sonofon, at det er afgørende for en konsistent politisk regulering, at der sker en styrkelse af IT- og Telestyrelsens kompetencer til korrekt at identificere trends i IKT-udviklingen – herunder nye teknologier, deres anvendelsesmuligheder og regulatoriske udfordringer.

Med den voksende sammensmeltning af it og tele samt indholdsområdet voksende betydning bør IT- og Telestyrelsens rolle nydefineres. Der er en stigende tendens til, at anden sektorregulering - for eksempel på broadcastområdet adgangsregler - søges udbredt til teleområdet. For at fastholde de telepolitiske målsætninger og telebranchens investeringsmuligheder skal styrelsen i disse tilfælde spille en langt større rolle som ambassadør for teleområdet.

Ingen særlig dansk lovgivning

De lovgivningsmæssige rammer for telekommunikationsmarkedet udspringer i vidt omfang fra EU.

Danske særregler vil i denne situation fordyre teleydelserne og hæmme sektorens vækst og innovation.

På grund af telesektorens fortsatte internationalisering bliver det vanskeligere for eksisterende udbydere og operatører at tilgodese nationale særkrav for udstyr og tjenester. Samtidig kan regulatoriske bestemmelser, som afviger fra de internationale normer, vanskeliggøre udviklingen af nye innovative tjenester og fjerne forretningsgrundlaget for udbydere, der ønsker at komme ind på det danske marked.

Derfor bør den fremtidige regulering på teleområdet tilrettelægges under hensyn til reguleringen i sammenlignelige lande og sigte på at afvikle danske særkrav på områder, hvor markedssituationen i Danmark ikke afviger væsentligt fra forholdene i andre europæiske lande.

Der bør løbende foretages en vurdering af, om danske særkrav, som ikke svarer til EU-normen, understøtter de politiske målsætninger for telesektorens udvikling i Danmark.

Fremsynethed

Der er et stærkt behov for, at telereguleringen løbende er i stand til at optage og tage stilling til nye udviklingstendenser på markedet. Dette bør ske i en tæt dialog mellem myndighederne og telebranchen.

Der er derfor behov for, at telepolitikken bliver indrettet, så IT- og Telestyrelsen tilskyndes til at opfange og analysere nye udviklingstendenser med sigte på at skabe de mest optimale rammebetingelser for telesektoren.

2. Forbrugerbeskyttelse

Det danske telemarked er præget af en række forbrugerbeskyttelseskrav, der ikke kendes fra andre EU-lande. Dette betyder bl.a., at nye udbydere skal investere i specielle udformninger af deres systemer for at leve op til de danske særkrav. Samtidig forringes operatørernes naturlige incitament til at udvikle nye og bedre måder at beskytte forbrugerne på, da lovgivning indeholder en mængde akkumulerede obligatoriske krav, som står i vejen for nytænkning. En lang række af disse foranstaltninger benyttes stort set ikke af kunderne og er derfor mest til pynt og gene.

Samtidig er der over tid opstået en del overlapninger mellem de regler, der gælder på området, nemlig udbudsbekendtgørelsen, markedsføringsloven og Forbrugerombudsmandens retningslinier for god markedsføringsskik på teleområdet.

Udbudsbekendtgørelsen dækker ikke hele teleområdet og er på flere punkter overlappende og inkonsistent med Forbrugerombudsmandens retningslinier. Dette øger den regulatoriske uforudsigelighed, skaber usikkerhed om gældende ret og komplicerer arbejdet med at skabe nye produkter. Med retningslinierne er der endvidere opstået tvivl om princippet om sektorlovgivningens forrang for generel lovgivning, (se uddybende bilag 1).

Sonofon foreslår, at forbrugerbeskyttelsen strømlines, så det gøres attraktivt for operatørerne at udtænke, udvikle og implementere tiltag til beskyttelse af forbrugerne. For at nå dertil bør der:

- 1) gennemføres et review af de gældende reglers relevans og omkostningseffektivitet ud fra et forbrugersynspunkt.
- 2) ske en harmonisering af de danske regler for forbrugerbeskyttelse til det fælles europæiske niveau.
- 3) gennemføres en revision af udbudsbekendtgørelsen, hvor alle overlap med generel lovgivning fjernes.
- 4) overvejes, på hvilke områder selvregulering vil kunne give bedre resultater og dermed erstatte lovregulering.

3. Indholdstjenester

Markedet for indholdstjenester får stadig større betydning for både forbrugere og operatører. Alligevel er det et område, hvor dele af reguleringen ikke er udformet til at håndtere den teknologiske udvikling.

Et eksempel er fjernsalgslovgivningen, hvor store danske særkrav til bl.a. varige medier holder markedet for tillægstakserede SMS-tjenester tilbage. Et eksempel fra IT- og Telestyrelsens ressort er "Service 900"-lovgivningen, hvor en meget detaljeret lovgivning har begrænset et lovende område, som skaber betydelig omsætning i andre EU-lande.

Når reguleringen samlet set ikke er tidssvarende, skyldes det blandt andet, at området delvist reguleres fra en række andre ministerier, herunder Justitsministeriet, Forbrugerministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Sonofon mener, at IT- og Telestyrelsen bør foretage en samlet barriereanalyse af markedet for indholdstjenester, som også dækker de aspekter, der reguleres i andre ressortområder. Endvidere foreslår Sonofon, at "Service 900"-området overgår til selvregulering.

4. Frekvenser

Frekvenser spiller en altafgørende rolle som ressource for vækst og innovation mod opnåelse af målene i EU-Kommissionens i2010-strategi. Sonofon støtter overordnet en ændring af den danske frekvenspolitik i retning af en mere markedsdrevet frekvensadministration. Sonofon forudser, at frekvenshandel på længere sigt vil give markedet flere veje til at opnå stordriftsfordele og reducere behovet for regulatorisk intervention.

Sonofon har i forbindelse med den igangværende revision af frekvensadministrationen opfordret til, at der fra dansk side anlægges en balanceret tilgang til liberaliseringen af frekvensområdet. Overgangen til et frit frekvensmarked bør ske med respekt for allerede gennemførte investeringer. I implementeringen af et nyt regime bør der derfor anlægges en pragmatisk snarere end en ideologisk tilgang. Konsekvenserne for de eksisterende tilladelsesindehavere bør - sammen med regulatorisk forudsigelighed - indgå som væsentlige kriterier i gennemførelsen af det nye regime.

Sonofon støtter, at anvendelsesliberalisering introduceres i form af teknologineutralitet og serviceneutralitet. For at opnå de fulde økonomiske gevinster bør det nøje overvejes, hvordan frekvenser i allerede udstedte tilladelser kan komme i spil, samtidig med at et generelt regime implementeres. Sonofon har derfor opfordret IT- og Telestyrelsen til at opprioritere nødvendige analyser af, hvordan de eksisterende 2G frekvensbånd kan komme i spil.

Udfordringerne omkring de tekniske rammer (frekvensmasken) bør tillægges høj prioritet. Disse skal fastlægges, så det sikres, at den alternative frekvensanvendelse ikke skaber forstyrrelser for andre tilladelsesindehavere i nærliggende bånd.

Den igangværende liberalisering af frekvensadministrationen bør derfor baseres på følgende forudsætninger:

- At beskytte allerede foretagne investeringer.
- At sikre, at anvendelsesliberalisering på et tidligt tidspunkt har effekt for primært tildelte frekvensblokke.
- At interferensspørgsmål får høj prioritet.
- At overgangen til frekvenshandel sker gradvist i form af en evolution frem for revolution.
- At Danmark ikke handler alene, men følger udviklingen i EU.

Teknologineutral konkurrence

På trods af målsætningen om en teknologineutral regulering eksisterer der ulige konkurrencevilkår mellem ydelser baseret på trådløs og radiobaseret teknologi sammenlignet med ydelser baseret på faste forbindelser.

I tilknytning til brugen af trådløse og radiobaserede frekvenser opkræves en årlig frekvensafgift på et ikke ubetydeligt beløb. En lignende afgift kendes ikke fra de faste net. Der er således tale om en afgift, der medvirker til at skævvride konkurrencevilkårene mellem på den ene side trådløse og radiobaserede ydelser og på den anden side ydelser baseret på f.eks. rå kobber, uden at denne er begrundet i målsætninger for fremtidens telekommunikationsmarked.

Myndighederne har tidligere argumenteret for, at frekvensafgifterne skal sikre en effektiv frekvensanvendelse og desuden udgør et vigtigt styringsinstrument til allokering af frekvenser.

Sonofon finder, at der i den eksisterende lovgivning allerede findes instrumenter, der gør frekvensafgifter for licensbaserede frekvenstilladelser overflødige.

For det første er der til frekvenser, som er tildelt via licensudbud, knyttet en række betingelser. Det drejer sig om tidsmæssige udrulningskrav, kvalitetskrav samt krav til ibrugtagning af frekvenserne, hvor der er tale om auktionsbaseret licenstilldeling. For det andet ligger der i telelovgivningen en umiddelbar mulighed for myndighederne til at give dagbøder, såfremt licensvilkårene ikke overholdes. Endelig indeholder frekvensloven mulighed for at tilbagekalde frekvenser, såfremt de ikke udnyttes optimalt.

Sonofon foreslår derfor, at der i den igangværende proces mod en markedsdrevne frekvensadministration foretages en vurdering af, hvordan forskelsbehandlingen mellem trådløse og radiobaserede teknologier og faste netværk kan overvindes.

5. Den økonomiske analyse

Ved gennemførslen af den planlagte økonomisk analyse af den danske telesektor er det afgørende, at den foregår på et fuldstændigt grundlag. Det vil sige, at den skal tage højde for de karakteristika, som er gældende i telesektoren i Danmark. I den sammenhæng bør de kommentarer, der rettedes mod den tidligere analyse, tages i betragtning (se Sonofons brev til IT- og Telestyrelsen af 23. juni 2003, vedlagt som bilag 2).

Sonofon skal her fremhæve fire forhold, der bør indgå i grundlaget for analysen:

- For det første, at niveauet for omsætning og omkostninger i sektoren er afhængig af sektorens sammensætning. Årsagen er af regnskabsteknisk karakter og medfører, at en række omkostninger og indtægter for en gros-ydelser så som samtrafik og gensalg medregnes flere gange. Når disse ydelser har den effekt, hænger det sammen med, at de skaber omsætning i såvel det selskab, der køber, som i det selskab, der sælger ydelserne. Tværnationale sammenligninger er mindre anvendelige, hvis ikke der tages hensyn hertil.
- Det andet forhold er af strukturel karakter og vedrører den manglende mulighed for at udnytte de fulde economies of scale i den danske telesektor. Opgjort i antal slutbrugere er det danske marked lille i forhold til de lande, vi normalt sammenligner os med – f.eks. OECD-landene, som er udgangspunktet for redegørelsen. Samtidig er der 4 mobiloperatører på det danske marked. Der er dermed relativt få slutbrugere pr. operatør.
- Det tredje forhold, der bør berøres, er den særegne danske håndtering af bindingsperioder, der har presset operatørerne ud i et højt omkostningsniveau med hensyn til subsidiering af terminaler set i forhold til andre lande. Med en regulering af dette område, der lignede andre slutbrugermarkeder (enten ingen binding eller længere binding), ville omkostningsstrukturen i telesektoren højst sandsynligt finde et leje som i andre lande.
- Det fjerde forhold er især afgørende ved sammenligninger af teleoperatører med forskellige markedsandele. Operatører med store markedsandele har en tilsvarende større andel af netinterne kald, og dermed bliver deres omsætning ikke "pumpet op" i samme omfang som mindre operatører. De vil derfor fremstå som mere "mere effektive" i forhold til mindre operatører.

Sonofon ønsker naturligvis ikke, at de nævnte forhold adresseres med regulatoriske initiativer, men det er vigtigt, at der tages højde for markedets karakteristika, inden der drages håndfaste konklusioner.

En del af diskussionen om telesektorens begrænsede indtjening knytter sig til, hvilket niveau der anses for at være et rimeligt indtjeningsniveau for en sektor karakteriseret ved hurtige teknologiske skift, store investeringer og lave marginalomkostninger. Den planlagte økonomiske analyse kan med fordel udvides til at omfatte en analyse af hvilket indtjeningsniveau, der er passende for telesektoren set i forhold sektorer med samme karakteristika.

Sonofon opfordrer således til, at dette forhold gøres til genstand for en del af den økonomiske analyse.

6. Net-neutralitet

I tillæg til de tre hovedoverskrifter i overskriften for det strategiske eftersyn anmodede IT- og Telestyrelsen på mødet i styrelsen den 10. oktober om synspunkter i relation til diskussionen af det såkaldte net-neutralitetsbegreb. Net-neutralitet drøftes i en række sammenhænge. Man taler her om henholdsvis den amerikanske og den europæiske model. Førstnævnte handler i sin yderlighed om at spærre for visse tredjepartstjenester, mens den europæiske debat i udgangspunktet handler om at faste minimumskrav på kvaliteten vil kunne forringe konkurrencen på differentiering af servicekvaliteten.

Begrebet net-neutralitet dækker således over teleselskabers og tjenesteudbyderes adgang til at differentiere kvaliteten i sit netværk og tjenesteudbud.

Sonofon ønsker i relation til mobilmarkedet at bemærke følgende:

I et konkurrencepræget marked skal lovgivningen som udgangspunkt ikke diktere kvalitetsniveauer eller stille regulatoriske krav om adgang, i det omfang forbrugerne har et valg, og markedet ikke er præget af dominerende udbydere.

Der foregår netop nu initiativer i mobilindustrien, der har til formål at udvikle og etablere alternative forretningsmodeller for IP-tjenester, der skal tjene som alternativ til de former, der allerede kendes fra internettet. Disse initiativer er baseret på det forhold, at forbrugere og indholdsudbydere er villige til at betale for forskellige kvalitetsniveauer (og sikkerhedsniveauer). Samtidig tages der udgangspunkt i, at der i dag findes en række uhensigtsmæssigheder i de traditionelle bredbåndsmodeller i fastnettet, som vil kunne imødegås i den mobile verden.

Internettet repræsenterer som bekendt et "best effort" netværk uden garanti for en særlig kvalitet. Undersøgelser viser, at forbrugere og indholdsudbydere er villige til at betale for et fast, garanteret kvalitetsniveau. Det bør derfor være muligt for forbrugeren at foretage et aktivt tilvalg af kvalitet mod betaling.

Kommissionen har i sit EU review adresseret spørgsmålet om minimumskvalitet. Der er således risiko for, at der på et tidspunkt vil blive fastsat et regulatorisk minimumskrav.

Hvis der i denne forbindelse vælges et minimumskvalitetsniveau, som vil sikre, at størstedelen af det IP-baserede tjenesteudbud kan leveres, vil man effektivt reducere incitamenterne til at investere i mobile højkvalitetsnetværk. Samtidig vil en sådan løsning indebære, at tredjeparts indholdsudbydere vil opnå et garanteret kvalitetsniveau uden at bidrage til de omkostninger, der er knyttet til at frembringe højere netværkskvalitet.

På ovenstående baggrund anbefaler Sonofon, at man fra dansk side er varsom med at støtte indgreb i de mekanismer, der sikrer, at nye forretningsmodeller kan opstå ved overgangen til nye højkvalitetsnetværk. Sonofon mener derimod, at det bør undersøges nærmere, hvorvidt ikke-diskriminationsbegrebet vil kunne sikre ligebehandling af indholdsudbydere uden at fjerne incitamenten til at investere i nye netværk.

Sonofon står naturligvis til rådighed for en uddybning af ovennævnte.

Med venlig hilsen
Sonofon A/S

Lotte Abildgaard
Vice president
Regulatoriske forhold

Bilag 1

Markedsføringsloven contra telelovgivningen, herunder Udbudsbekendtgørelsen

Traditionelt har der været usikkerhed om forholdene mellem den generelle lovgivning, herunder markedsføringsreglerne og den specifikke telelovgivning. Det har været gældende under hele liberaliseringen af teleområdet.

Med Udbudsbekendtgørelsens indtog i 1996 blev forbrugerreguleringen indarbejdet direkte i telelovgivningen. Udbudsbekendtgørelsen har således i hele denne periode indeholdt specifikke regler for udbud af slutbruger tjenester indenfor teleområdet.

Herudover regulerer Udbudsbekendtgørelsen naturligvis også mere netværksrelaterede bestemmelser, som ikke naturligt hører hjemme i andre former for lovgivningen. Det er derimod ikke gældende for de slutbruger relaterede bestemmelser, som altid i et vist omfang har været sideløbende reguleret i forbrugerlovgivningen, herunder ikke mindst markedsføringsloven.

Senest har Forbrugerombudsmanden fundet behov for at lave en helt specifik regulering af markedsføringsforhold på teleområdet. Sonofon er ikke bekendt med at der er lavet sådanne regelsæt på andre områder end teleområdet.

Der har aldrig hersket tvivl om at markedsføringslovens regler, og ikke mindst lovens § 1 om god markedsføringsskik har fundet anvendelse på teleområdet. Det har dog ikke ændret på Forbrugerombudsmandens holdning til at specificere "gældende ret" for teleområdet indenfor markedsføringslovens område.

De særlige regler for teleområdet kan medbringe en del forvirring i reguleringen. Det gælder både på udbyder og forbruger siden. Retningslinierne om god skik på teleområdet har nemlig ikke givet anledning til at begrænse indholdet i Udbudsbekendtgørelsens regulering af samme områder. Reglerne er endvidere ikke nødvendigvis synkroniserede, jf. nedenstående afsnit om Udbudsbekendtgørelsen.

Normalt er der et gældende princip i dansk ret om at speciallovgivning gælder frem for generel lovgivning. Dette princip er tilsyneladende ikke gældende for netop ovenstående eksempler?

Ved nye tiltag indenfor teleområdet har Forbrugerombudsmanden tilsyneladende også fundet anledning til at bringe problemstillinger frem i lyset, selvom andre brancher i årevis har anvendt samme typer aftalevilkår. Det var gældende for Sonofon Partners BytMobil produkt, hvor mange andre brancher havde anvendt 12 måneders lejeperioder. Først da man på teleområdet anvendte sådanne lejeperioder blev sag rejst i relation til markedsføringslovgivningen.

Det kan bringe tankerne hen på om der gældende særligt skærpede vilkår på teleområdet inden markedsføringslovgivningen. Hvis det er tilfældet bør det indarbejdes direkte i speciallovgivningen. I modsat opstår netop denne tvivl om reguleringens grænseområder, hvilket gør det vanskeligt at planlægge innovative tiltag.

I ovennævnte BytMobil sagskompleks blev Udbudsbekendtgørelsens regler anvendt i forhold til en forhandlerkæde – nemlig Sonofon Partner. Såfremt et lejekoncept var blevet udbudt af en ikke teleoperatør ejet forhandlerkæde, hvad var så gældende ret på området? Ville IT-og Telestyrelsen også have anvendt Udbudsbekendtgørelsens regler overfor eksempelvis Telekædens forhandlerkæde?

Problemstillingerne og de uafklarede forhold går således på tværs af markedsføringslovgivningen og telelovgivningen i begge retninger.

Den regulatoriske forudsigelighed har således lidt en del skade og bør rettes op ved et review af den gældende lovgivning.

Udbudsbekendtgørelsen

Udbudsbekendtgørelsens § 4 fastsætter, at slutbrugere skal have mulighed for at benytte en opkaldsbaseret takstoplysningsfacilitet, hvor kunden umiddelbart skal kunne få relevante oplysninger om omkostninger herunder opkaldsafgift, minutpris, (dog ikke overtakserede numre og opkald fra udlandet).

Ifølge teleretningslinierne er vi allerede forpligtet til at annoncere med dette ved reklame mv. og det skal ifølge **§ 5 i Udbudsbekendtgørelsen** være en del af kontrakten med kunden. Det er muligt for kunden at se i den udleverede prislister (evt. ændringer skal jo varsles direkte overfor kunden), ligesom kunden vil have mulighed for f.eks. at gå ind på Sonofons hjemmeside (det er også muligt at gå på Internettet fra de fleste mobiltelefoner i dag).

Der er så vidt vides ikke andre brancher, hvor kunden skal kunne ringe til et nummer for at få oplyst priser (f.eks. el-selskaber mv., hvor prisen kan ændre sig, uden at selskaberne nødvendigvis varsler herom – miljøafgifter mv.).

Udbudsbekendtgørelsen § 5 behandler de oplysninger som kontrakten skal indeholde. Teleretningslinierne indeholder regler om hvilke oplysninger der skal gives ved annoncering; relevante priser skal oplyses, særlige vilkår, herunder bindingsperiode mv. Der er således overlap hvor både teleretningslinierne og udbudsbekendtgørelsen dækker samme område. Endelig har Forbruger aftalelovens prismærkningsregler og fjernsalgsbestemmelser også lignende bestemmelser om hvilke oplysninger, kunden skal have.

§ 7 i udbudsbekendtgørelsen omhandler varsling af ændring. Dette er også reguleret ved teleretningslinierne. Det fremgår af udbudsbekendtgørelsen, at der skal varsles med min. 30 dage. Retningslinierne regulerer også dette, idet væsentlige ændringer skal varsles overfor forbrugeren.

Drejer ændringen sig om gebyrer er der i markedsføringsloven (§ 15) regler herom (der skal varsles med rimelig frist ved individuel kommunikation, samt evt. mulighed for opsigelse).

Ifølge almindelige aftaleretlig fortolkning vil en ændring til ugunst for den ene part altid skulle varsles overfor denne part. Hvis man ønsker at ændre på en indgået aftale, skal dette være muligt i aftalegrundlaget – og hvis ændringen er så væsentlig, at den er uacceptabel, vil den anden part have mulighed for at ophæve aftaleforholdet. I forbruger aftaler vil en adgang til ensidig væsentlige ændringer uden mulighed for at forbrugeren kan opsiges aftalen blive tilsidesat i medfør af aftalelovens § 38c, jf. § 36.

Det bagvedliggende EU direktiv har et bilag, som opregner ikke-tilladte kontraktvilkår. Det følger af litra I, at prisen ikke ensidigt kan sættes op uden at forbrugeren har ret til at annullere kontrakten. Det

fremgår af bilagets punkt 2, litra b, at det er muligt for den erhvervsdrivende at ændre vilkår i en aftale, såfremt forbrugeren gives et rimelig varsel og har mulighed for at opsige aftalen.

Ændringer i aftalen er således allerede reguleret af aftaleloven.

§ 8 i Udbudsbekendtgørelsen regulerer også bindingsperioden som maksimalt må være 6 måneder for forbrugere. Der er også indsat bestemmelser om, at telefonerne ej heller må være bundet (SIM låst).

Der er ikke andre brancher, der på samme måde er begrænset til 6 måneders binding på privatkunde området. Der findes mange eksempler på lejeaftaler med private, hvor der er længere bindingsperiode, uden at dette er en ulempe for forbrugeren. Der kan gives bedre afdragsmuligheder, kunden kan hurtigere få en dyrere telefon med nyere teknologi eller kunden kan evt. få bredbånd med høj hastighed, hvis kunden kan betale over en længere periode. Det vil evt. være muligt at lave rabatordninger afhængig af hvor længe kunden ønsker at binde sig.

Udbudsbekendtgørelsens § 14 vedrører henvisning til nyt nummer, viderestilling og standsning af viderestilling fra 3.mand. Dette skal tilbydes gratis de første 3 måneder.

Det er en meget detaljeret regelsætning af et område, som rettelig burde være et serviceområde, som teleselskaberne selv kunne fastsætte (herunder prisen) ud fra konkurrencemæssige forudsætninger. Der er ingen begrundelse for at teleselskabet skal tilbyde dette gratis. Eftersom kunden kan portere sit telefonnummer mellem selskaber, er der ingen grund til at opretholde denne regulering.

Udbudsbekendtgørelsen § 15 vedrører saldo oplysning. Kunden skal kunne ringe og få oplyst saldo minimum 10 timer dagligt. Denne funktion skal takseres efter den laveste takst på det tidspunkt, kunden benytter funktionen.

Der så vidt vides ikke andre brancher, hvor kunden skal kunne få oplyst sin saldo ved at ringe til sit selskab. Kunden kan få denne oplysning på SMS, ligesom det er muligt for kunden at logge ind på Internettet for at se oplysningen.

Det vil formentlig være utænkeligt, at en forbruger skal kunne ringe til sit elselskab 10 timer om dagen for at få oplyst, hvor meget el, man har brugt.

Ifølge **§ 20 i Udbudsbekendtgørelsen** skal selskabet tilbyde saldokontrol ordning. Teleretningslinierne regulerer også dette område. Ifølge teleretningslinierne skal saldokontrol ordning træde i kraft fra start og saldokontrol ordning skal bekræftes skriftligt.

I henhold til **Udbudsbekendtgørelsens § 21** skal der kunne spærres for hele tjenesten. Det skal være muligt for kunden at etablere og ophæve spærring af alt forbrug eller forbrug til udenlandske numre ved hjælp af kode. Kunden skal kunne gøre dette via taletelefonitjenesten.

Hvis SIM kortet f.eks. er stjålet/mistet har kunden mulighed for at spærre abonnementet, så dette ikke kan bruges. Det giver umiddelbart ikke mening at spærre for tjenesten, hvis kunden ønsker at beholde abonnementet.

§ 23 i Udbudsbekendtgørelsen indeholder bestemmelser om udsvingskontrol. Kunden skal kunne abonnere på en tjeneste, hvor kunden får meddelelse, hvis forbruget ændrer sig i forhold til gennemsnitligt forbrug.

Dette er ligeledes et område, der burde være overladt til markedet selv, som på konkurrencemæssige vilkår kunne tilbyde denne ordning.

Samlet set er store dele af den specifikke forbrugerregulering som udmøntet i Udbudsbekendtgørelsen overlappende med anden lovgivning og reelt næppe i forbrugernes interesse. Forbrugerne vil formentlig være bedre stillet ved at området blev afreguleret på en måde, f.eks. ved selvregulering, så selskaberne fik incitament til at tilbyde bedre og billigere forbrugerbeskyttende foranstaltninger.

IT- og Telestyrelsen
Att.: Lars Steen Jørgensen
Holsteinsgade 63
2100 København Ø

Dato
23-06-2003

**SONOFONs høringssvar vedrørende IT &
Telestyrelsens Telekonkurrenceredegørelse 2003**

Vor ref
MNS/LEL
1343b

IT- og Telestyrelsen har med brev af 9. maj 2003 anmodet om bemærkninger til den af styrelsen udarbejdede Telekonkurrenceredegørelse. SONOFON har nedenstående bemærkninger.

SONOFON har konstateret at IT & Telestyrelsen lægger op til, at en række problemstillinger efterfølgende skal underkastes en nærmere analyse, hvorfor SONOFON i sagens natur først kan tage stilling til den samlede redegørelse, når udfaldet af samtlige udestående analyser foreligger. SONOFON forbeholder sig således ret til at vende tilbage, når disse foreligger.

Konkurrencesituationen på det danske telemarked

SONOFON skal indledningsvis pege på to forhold i redegørelsen, som begrænser værdien af analysen og dens konklusioner:

For det første bygger analysen ikke på opdaterede tal, idet perioden efter 2001 ikke medtages. I lyset af at redegørelsen ønsker at give et "faktuelt øjebliksbillede" (side 11), samt at der er sket et markant skift i konjunkturerne i telebranchen, burde ITST have tegnet et opdateret billede af tilstanden i telesektoren på baggrund af data for 2002 og evt. prognoser for 2003.

En resultat af den manglende opdatering er, at redegørelsen giver et fejlagtigt billede af investeringsniveauet i telesektoren samt operatørernes muligheder for at tiltrække investeringer. Det fremgår således af redegørelsen, at der "har været en mindre afmatning i investeringsniveauet" (s. 31), som begrundes med at 3G teknologierne er forsinkede, samt at "markedet stadig

Frederikskaj
DK-1780 København V

Tlf. 72 12 12 12
Fax 72 12 75 75

CVR-nr. 14724346

www.sonofon.dk

er interessant for såvel eksisterende som nye udbydere" (s. 34). Dette billede kan SONOFON ikke genkende.

For det andet tegner redegørelsen et billede af "den øvrige sektor" med alvorlige indtjeningsproblemer og internationalt set høje omkostninger. SONOFON undrer sig over, at ITST kan tegne et så alvorligt et billede af sektoren, uden at analysen munder ud i konkrete forslag til initiativer, som kan afhjælpe den beskrevne situation.

Når der tilsyneladende kan konstateres indtjenings- og omkostningsproblemer er det SONOFONs opfattelse, at der kan peges på tre mulige årsager hertil: 1) dårlig ledelse af selskaberne, 2) sektorens sammensætning og den deraf afledte samtrafik og gensalgsafregning, og 3) strukturproblemer.

Ad 1. Dårlig ledelse af selskaberne

Det kan ikke udelukkes, at der reelt har været et højt omkostningsniveau hos de danske operatører. I den mellemliggende periode er der imidlertid gennemført en række rationaliseringer i telesektoren. Det er uvist i hvilket omfang de ændrer på billedet som tegnes i redegørelsen. Grundlæggende er denne årsag selvsagt ikke et regulatorisk problem, men en opgave, som skal løses af de enkelte selskabers bestyrelser.

Ad 2. Sektorens sammensætning og deraf afledte samtrafik- og gensalgsafregning

Den anden årsag er af regnskabsteknisk karakter og bunder i sektorens sammensætning som medfører, at en række omkostninger og indtægter for samtrafik og gensalg medregnes flere gange .

Hvis ex. en TDC Mobil kunde ringer til en anden TDC Mobil kunde (netinternt kald), så vil omsætningen i TDC og i Telesektoren som helhed stige med prisen for det pågældende kald. Hvis en TDC Mobil kunde ringer til en SONOFON kunde, så vil TDCs omsætning ligeledes stige med prisen for det pågældende kald. Imidlertid vil også SONOFONs omsætning stige, idet SONOFON bogfører den indkomne samtrafik som en indtægt. Den samlede omsætningen i telesektoren vil derfor stige med slutbrugerprisen for kaldet plus samtrafikafregningen mellem aktørerne.

Dette forhold kan blandt andet forklare en del af den vækst, som er sket i telesektorens omsætning og omkostninger – begge begreber er således i et vist omfang "pumpet op" (fx. s. 28). Dette komplicerer sammenligninger i forhold til lande med en anden sammensætning af operatører. Norge har fx.

to mobiloperatører, med markedsandele på henholdsvis ca. 70 og 30 pct. I Danmark er markedsandelen derimod fordelt på fire operatører. Dette betyder, at andelen af netinterne kald i Norge ligger på ca. 55-60 pct. I Danmark ligger den derimod kun på ca. 30-35 pct. Mobilsektoren i mobilsektoren i Norge kan derfor fremstå som ”mere effektiv” uden at det reelt er tilfældet. Et tilsvarende forhold gælder for fastnettelefoni.

Denne effekt bør tages i betragtning ved sammenligninger af teleoperatører med forskellige markedsandele. Operatører med store markedsandele har en tilsvarende større andel netinterne kald, og dermed bliver deres regnskaber ikke ”pumpet op” i samme omfang som små operatører. De vil derfor fremstå ”mere effektive”.

Der skal i sagens natur ikke tages hånd om denne årsag i form af regulatoriske initiativer, men det er vigtigt at der tages højde herfor inden der drages konklusioner.

Ad 3. Strukturproblemer

Det tredje årsag er af strukturel karakter og vedrører den manglende mulighed for at udnytte economies of scale i den danske telesektor.

Det danske marked er kendetegnet ved at være lille marked opgjort i antal slutbrugere i forhold til de lande vi normalt sammenligner os med – fx. i forhold til OECD-landene, som er udgangspunktet for redegørelsen. Samtidig er der 4 (snart 5) mobiloperatører på det danske marked. Der er dermed relativt få slutbrugere pr. operatør, se graf i bilag A.

Redegørelsen mangler at tage stilling til hvilke problemer det kan give for konkurrencen og omkostningsniveauet på sigt. Det fremhæves fx., at ”Danmark generelt falder godt ud i sammenligning med andre førende lande i Europa. Hvad angår såvel fastnet- som mobiltelefoni har Danmark flere udbydere pr. indbygger end Tyskland, Frankrig, Holland, Sverige og UK.” (side 24). Det er imidlertid ensbetydende med ringe muligheder for at udnytte economies of scale. Der kan rejses tvivl om der på sigt kan opretholdes samme antal netværk til samme slutbrugerprisniveau, som i udlandet, når markedet er betydeligt mindre.

Denne årsag er af regulatorisk karakter og ITST bør forholde sig hertil. SONOFON anser det for en mangel i redegørelsen, at ITST ikke forholder sig til problemet – herunder ikke foreslår initiativer, som kan afhjælpe det.

SONOFON skal understøtte vigtigheden af det påbegyndte arbejde fra regulatorisk side med at udarbejde analyser, der afspejler markedsvilkårene i telesektoren. Det er imidlertid afgørende, at det foregår på et fuldstændigt grundlag, herunder at der tages højde for de særlige forhold, som er gældende i telesektoren i Danmark.

Innovation s. 66, 83

I tredje afsnit på side 66 fremføres, at det kan være svært at påvise, at Duet betød et spring fremad i markedsandele for TDC. Der henvises til vanskeligheden med at gennemskue årsagerne til udviklingen i markedsandelene på grund af fremkomsten af nye aktører i samme tidsrum. Beskrivelsen er ikke korrekt, idet SONOFON i 1997 mistede afgørende markedsandele til TDC pga. Duet, uafhængigt af de nye selskabers fremkomst i løbet af 1998.

Teksten nederst på side 83, hvorefter det fremgår, at SONOFONs produkter ofte først er blevet introduceret i Norge af Telenor, er misvisende. Det er SONOFONs teknologier og ikke produkter, som først er testet her.

Forbrugerregulering s. 148

Af redegørelsens pkt. 2.5.2 fremgår det af 3. afsnit at "bundlingforbudet" ophæves med den nye telelov, hvilket fremmer konkurrencen. Da der imidlertid i både Markedsføringsloven og Konkurrenceloven findes regler som regulerer bundling, er denne barriere ikke fjernet. Dette ville i givet fald kræve en bestemmelse som tillod bundling.

I det følgende afsnit fremstår det af teksten som om SONOFONs bidrag ikke anfører, at nedsættelsen af "6. mdr. bindingen" fremmer konkurrencen. Dette er ikke korrekt. Af SONOFONs oprindelige høringssvar fremgår det, at en nedsættelse af den maksimale bindingsperiode øger gennemsigtigheden. Gennemsigtighed er afgørende forudsætning for virksom konkurrence.

Nummeroplysningen s. 152-160

SONOFON har i sit tidligere høringssvar foreslået "118 som et internt dirigeringsnummer" som en løsning til konkurrenceproblemerne på markedet for nummeroplysning. Redegørelsen beskriver på side 159-160 fordele og ulemper ved løsningen. SONOFON skal til denne beskrivelse bemærke, at løsningen udmærket kan kombineres med, at de enkelte udbydere af nummeroplysningstjenester leverer oplysningstjenester på et 18xx nummer, således at den slutbruger, der måtte ønske en given leverandør, har adgang hertil. Løsningen behøver derfor ikke at medføre de omtalte problemer.

Hertil kommer, at slutbrugers kendskab til prisen på forhånd intet har at gøre med valget af leverandør – det er altid operatørens opgave at sikre slutbruger adgang til de nødvendige priser uanset hvilken model der vælges.

Samtrafik s. 164, 174, 292

Som en kommentar til pkt. 3 på side 164 samt side 174 og 292 skal det nævnes, at SONOFON også har oplevet proces relaterede barrierer i forbindelse med overflytning af kunder fra TDC, som hæmmer konkurrencen. Den konflikthåndteringsmekanisme som er beskrevet i teleloven er utilstrækkelig til at tage hånd om disse praktiske problemstillinger og er formentlig årsagen til, at en række udbydere har afholdt sig fra at rette henvendelse til ITST, som mægler. Det kunne overvejes at etablere en hurtigt arbejdende klageinstans til håndtering af disse problemstillinger. Sagsbehandlingstiden bør på simple sager ikke overstige en uge.

Frekvensafgifter og teknologineutralitet s. 267-276

Frekvensafgifternes fiskale betydning er åbenbar og noteret i analysen, men der svares ikke på om frekvensafgifterne er konkurrenceforvridende.

Der nævnes, at afgifterne bidrager til en effektiv frekvensudnyttelse. Dette gives der dog ikke belæg for. Pålægning af frekvensafgifter kan tværtimod siges at give en mindre effektiv frekvensudnyttelse, i det omfang den pålægger frekvensbaserede tjenester en større omkostning end konkurrerende teknologier.

Såfremt ovenstående ønskes uddybet, står SONOFON naturligvis til rådighed for en yderligere dialog.

Med venlig hilsen
SONOFON Holding A/S

Allan Koch

Bilag A

Nedenstående søjlediagram viser det gennemsnitlige antal slutbrugere pr. mobiloperatør i 2002 for udvalgte Europæiske lande.

