

Returadresse: Reguleringsforhold, , ,
IT- og Telestyrelsen
Holsteinsgade 63
2100 København Ø

31. oktober 2006
j. nr. 11001-0010/4
Mstu

IT og Telestyrelsens forsyningspligtanalyse 2006

IT- og Telestyrelsen sendte den 9. oktober 2006 en analyse af forsyningspligten i høring. TDC fremsender hermed sine bemærkninger hertil.

1. Forsyningspligtens formål

TDC mener overordnet at behovet for en forsyningspligt er vigende og på sigt ikke eksisterende. Det er derfor som minimum vigtigt, at Danmark reducerer pligterne til den begrænsede ramme, som følger af EU-direktivet og dermed fjerne de danske særregler om ISDN og maritime nød- og sikkerhedstjenester.

2. De generelle teletjenester

2.1 Den fremtidige forsyningspligt for ISDN og faste kredsløb.

Bestanden af ISDN og faste kredsløb under forsyningspligt er aftagende, og dette ventes forstærket i takt med øget brug af andre og mere moderne tjenester.

IT – og Telestyrelsen oplysninger på siden 12, om at der i henhold til IT- og Telestyrelsens halvårsstatistik er 8322 faste kredsløb stemmer ikke overens med TDC beholdning af minimumsættet af faste kredsløb. Årsagen til dette er at halvårsstatistikken kun indeholder oplysninger om kredsløb over 144 kbit/s. I nedenstående tabel ses udviklingen i TDC's beholdning af minimumsættet af faste kredsløb. TDC's beholdning er i løbet af godt 2 år reduceret med 20 pct.

Tabel. TDC's beholdning af minimumssættet af faste kredsløb 2004-2006

Antal kreds-løb	1H 2004	2H 2004	1H 2005	2H 2005	1H 2006	3Q 2006
2-tråds	18.725	17.977	17.119	16.781	16.431	16.071
4-tråds	4.324	3.786	3.267	3.026	2.830	2.768
64 kbit/s	513	456	299	264	231	210
2 Mbit/s	2.892	2.720	2.536	2.467	2.351	2.300
Hovedtotal	26.454	24.939	23.221	22.538	21.843	21.349

TDC ser ikke noget behov for gennem danske særregler at opretholde forsyningspligten på tjenester baseret på forældet teknologi. Derfor bør forsyningspligten for ISDN og faste kredsløb afskaffes. En fastholdelse af forsyningspligten betyder, at arbejdet med at modernisere infrastrukturen med fiber baseret infrastruktur i områder der er forsynet med kobber vil blive væsentligt reduceret, idet vi vil skulle opretholde kobberinfrastrukturen til at forsyne ISDN 2 og kredsløbskunder.

Såfremt tjenesten ikke længere er underlagt forsyningspligt vil TDC naturligvis opretholde kundeforholdet for eksisterende kunder i en periode, men foreslår, at der lukkes for tilgangen af nye kunder, samt at der fastsættes en dato for tjenestens ophør ligesom, det tidligere er sket med andre teknologisk forældede tjenester, f.eks. NMT og småforbrugerabonnement.

Såfremt der alligevel opretholdes krav om forsyningspligt for ISDN og faste kredsløb, bør der subsidiært sikres samme teknologineutralitet for ISDN og faste kredsløb som allerede gælder for basal telefoni under den nuværende forsyningspligt.

Det er således et særligt problem under den nuværende forsyningspligt, at ISDN og faste kredsløb er defineret som specifikke produkter i en kredsløbskoblet infrastruktur med analog signalacces via kobbertråde og ikke teknologineutralt som basal telefoni.

Disse definitioner kan lokalt forhindre TDC i etablering af mere moderne infrastruktur med bedre ydelser til alle kunder i lokalområdet – herunder større dækning med bredbånd. Der er allerede eksempler på dette.

Telelovens § 16, stk. 2, nr. 2 og forsyningspligtbekendtgørelsen § 3 indebærer, at ISDN kan erstattes med en tjeneste med grundlæggende samme funktioner som ISDN. Bilag 2 til bekendtgørelsen fastlægger imidlertid en grænseflade, som i praksis kun kan opnås på basis af en kredsløbskoblet infrastruktur. TDC anbefaler på denne baggrund, at kravet om ISDN gøres teknologineutralt i samme grad som basal telefoni, således at kravet alene fordrer adgang til offentlige tjenester med en båndbredde svarende til ISDN. Derved vil det f.eks. opfylde kravene, hvis der er adgang til bredbånd med minimum 128 kbit/s.

For så vidt angår de analoge faste kredsløb (2-tråds, 4-tråds og 64 kbit/s) er disse tæt knyttet til den analoge adgang til PSTN. I realiteten benyttes analoge faste kredsløb overvejende til digitale forbindelser via modem. Sådanne forbindelser erstattes i stigende grad med rent digitale forbindelser via VPN eller lignende. Også 2 Mbit/s forbindelser under forsyningspligt vil i stigende grad blive erstattet med andre produkter i bredbåndsinfrastrukturen. TDC foreslår derfor, at kravet om bestemte typer faste kredsløb erstattes med et krav om at udbyde punkt-til-punkt fast kapacitet med minimum 2 Mbit/s.

Ovennævnte ændringer vil tillade og lette overgang til mere moderne infrastruktur – herunder NGN.

Problemstillingen er allerede aktuell for boligforeningsløsninger, dækning af øer mv., og der er som omtalt allerede eksempler på, at nuværende krav har været til hinder for lokale moderniseringer, hvor en helt teoretisk efterspørgsel efter faste kredsløb og ISDN, har hindret brug af løsninger, der er både bedre og mere kosteffektive.

2.2 Handicaptjenester

Generelt set anser TDC det ikke for rimeligt at fastholde et finansielt sektorsansvar for handicaptjenesters udstyr og indhold, da det ikke længere er muligt at placere et entydigt ansvar for udstyr og indhold hos teleselskaberne. Telesektoren er i dag en fuldt liberaliseret og privatiseret branche og bør derfor ikke stilles over for mere omfattende krav end andre private brancher.

TDC har forståelse for handicaporganisationernes ønske om bedre tilpasning af modellen til den teknologiske udvikling. Det foreslåede scenario 1 har elementer, der sikrer dette. Men det vil være helt afgørende, at man får truffet beslutning om en offentlig finansiering af den fremtidige udvikling af tjenester.

Man bør derfor helt generelt forholde sig politisk til det af telebranchen i rapporten fra 2003 stillede forslag om ændret finansieringsmodel på området.

I den fremsendte forsyningspligtanalyse er anbefalingen, at de nuværende tjenester på handicapområdet bevares og udbygges med en infrastrukturel mulighed for videotelefoni. Teksttelefonen opretholdes men afvikles på sigt når brugerne er fuldt overgået til en ny samlet tekst- og videotelefonitjeneste. Det anbefales videre at når der etableres mulighed for tegnsprogstolkning via telekommunikation, skal de handicappede sikres en forbindelse med tilstrækkelig hastighed og den nødvendige kapacitet. TDC vil ikke afvise de indledende elementer af dette scenario, men det forudsætter igen en ændret finansiering, som ovenfor nævnt.

TDC finder at en ny samlet tekst- og videotelefonitjeneste bør finansieres af den sociale sektor. Ligeledes bør etableringen af en eventuel tolkecentral dri-

ves og finansieres i offentligt regi. Det er også her der vil kunne opnås betydelige besparelser i forhold til den eksisterende tolkeordning.

Generelt bør betjeningen af handicappede bevæge sig bort fra udviklingen af særtjenester og hen mod brug af eksisterende og åbne standarder i videst mulig omfang. Den generelle udbygning af infrastrukturen giver i dag større mulighed for anvendelse af standardløsninger og brug af standardudstyr til brug for tale-, tekst- og videokommunikation. I den forbindelse anser TDC det ikke for rimeligt, at der fremover skal stilles udstyr til rådighed for slutbrugeren via forsyningspligten. Udgiften til udstyr bør, som tidligere angivet, afholdes i offentlig regi.

Angående muligheden for at stille eventuel båndbredde til rådighed finder TDC ikke, at der bør stilles krav om særlige priser for handicappede på generelle ydelser på et fuldt liberaliseret marked. Tilsvarende gives der i dag heller ikke særlige priser for en PSTN-forbindelse til handicappede. Endvidere er det uforståeligt, at der stilles forslag om, at handicappede der er visiteret til Handicappedes Nummerservice, skal have mulighed for bredbåndforbindelser til reduceret pris, da bredbånd ikke er en forudsætning for anvendelse af oplysningstjenesterne.

TDC vil forslå, at der etableres en drøftelse mellem TDC, IT- og Telestyrelsen og andre relevante parter med henblik på at skitsere de muligheder, som den nye teknologi giver slutbrugerne inden der udarbejdes et endelig oplæg til forsyningspligten på handicaptjenesterne.

2.3 Nummeroplysningstjenester

Der er et vigende forretningsmæssigt grundlag for en opkaldsbaseret nummeroplysningstjeneste i døgndrift. Det skyldes, at der siden forsyningspligtens indførelse er kommet en række internetbaserede alternativer, som sammen med telefonbøger og elektroniske nummerregistre i telefonerne har mindsket behovet markant for en pligtjeneste.

Det synes ikke rimeligt, at kravet om en døgnbetjent opkaldsbaseret oplysningstjeneste alene opretholdes fordi alarmmyndighederne og politiet har brug for en nummerfortegnelse. TDC finder derfor, at der såfremt kravet om forsyningspligt på 118 opretholdes, bør ske en lempelse af kravene f.eks. til åbningstiden. Hvis forsyningspligten opretholdes på en opkaldsbaseret nummeroplysningstjeneste skal det forsat sikres at denne tjeneste skal være tilgængelig for alle slutbrugere uanset det valgte teleselskab, med mindre at det pågældende teleselskab selv har en tilsvarende tjeneste.

TDC finder, at en tilbagerulning af forsyningspligten vil være hensigtsmæssig for udlandsoplysningen på 113, og kan derfor støtte analysens forslag herom. TDC er opmærksom på at, med den nuværende lovgivning vil et bortfald af forsyningspligten på dette område også medføre bortfald af anvendelsen af nummeret 113.

2.4 Betalingstelefoner

TDC er uforstående overfor behovet for en forsat forsyningspligt på betalings-telefoner. Argumentet om, at der forekommer situationer, hvor brugere ikke har adgang til en mobiltelefon, hvilket betinger opretholdelse af bestemmelser om betalingstelefoner forekommer ikke relevant, idet det næppe kan godtgøres, at sådanne situationer netop opstår i områder, hvor der rent faktisk findes betalingstelefoner.

Men i lyset af at lovgivningen allerede i dag er ret fleksibel, anser TDC ikke opretholdelse af regler svarende til de nuværende som et væsentligt problem.

2.5 Radiobaserede, maritime nød- og sikkerhedstjenester

Det er fortsat TDC's opfattelse, at de radiobaserede maritime nød- og sikkerhedstjenester i Danmark og Grønland er en samfundsopgave, og at omkostningerne hertil ikke skal afholdes af et privatejet teleselskab. TDC kan oplyse, at nettoomkostningerne til forsyningspligten for maritime nød- og sikkerhedstjenester i Danmark og Grønland udgør ca. 45 mio. kr. henholdsvis 31 mio. kr. om året, jf. forsyningspligtregnskaberne. TDC er ikke enig i, at disse udgifter – som anført i analysen - kun udgør en begrænset byrde for TDC. Særligt nettoomkostningerne forbundet med finansieringen af maritime nød- og sikkerhedstjenester i Grønland udgør en væsentlig byrde uden nogen form for sammenhæng med TDC's øvrige forretning.

TDC har med stor forundring noteret sig IT- og Telestyrelsens tilkendegivelse side 53 øverst i forsyningspligtanalysen om, at en ændring af den nuværende finansieringsmodel for maritime nød- og sikkerhedstjenester i Danmark og Grønland vil kunne udgøre en påvirkning af konkurrencen til gavn for TDC. Det er således på ingen måde godtgjort, at det er nødvendigt for konkurrencen på telekommunikationsmarkedet i Danmark, at TDC som forsyningspligtudbyder skal pålægges nettoomkostninger på ca. 76 mio. kr., som ingen andre teleudbydere tilsvarende skal afholde. TDC finder, at analysens omtale af "en finansieringsmodel" for maritime nød- og sikkerhedstjenester med al ønskelig tydelighed viser, at der med hensyn til radiobaserede maritime nød- og sikkerhedstjenester ikke er tale om en egentlig forsyningspligt, men derimod tale om at TDC - og dermed TDC's kunder - betaler en afgift, som kun TDC skal betale.

TDC anmoder derfor om, at der ved den kommende ændring af forsyningspligtreguleringen som minimum etableres lovgrundlag, som udskiller finansieringen af maritime nød- og sikkerhedstjenester fra den danske forsyningspligtregulering. Der er tale om statslige forpligtelser, og for så vidt angår Grønland forpligtelser der følger af rigsfællesskabet. Det er derfor TDC's klare opfattelse, at disse forpligtelser samlet bør finansieres via en finanslovsbevilning og ikke af TDC.

TDC har derudover følgende specifikke bemærkninger vedrørende maritime nød- og sikkerhedstjenester i Danmark og Grønland:

2.5.1 Maritime nød- og sikkerhedstjenester i Danmark

I Danmark har myndighederne fastholdt placeringen af opgaven hos forsyningspligtudbyderen. Når vi sammenligner os med andre lande ses det tydeligt, at den nuværende placering er udtryk for en dansk særregel, idet stort set alle andre europæiske lande har placeret opgaven i søredningstjeneste eller militære organisationer, og i alle tilfælde baseret på offentlig finansiering.

Kystradiostationernes kommercielle opgaver er gennem en årrække svundet markant, således at Lyngby Radio's opgave efterhånden har fået karakter af en kommunikationsopgave, der næsten udelukkende består i overvågning af radiokanaler for og betjening af maritime nød- og sikkerhedsopkald.

Konsekvensen af dette er, at det er blevet vanskeligere og kræver stadigt større ressourcer og særlige tiltag at opretholde de nødvendige kompetencer for at kunne varetage radiokommunikationsdelen af de maritime nød- og sikkerhedstjenester med den kvalitet, som disse livsvigtige tjenester kræver. Der er derfor behov for at finde hensigtsmæssige løsninger herpå.

I varetagelsen af de maritime nød- og sikkerhedsopgaver har TDC/Lyngby Radio et tæt samarbejde med Søværnets Operative Kommando (SOK), der er ansvarlig for de fysiske eftersøgnings- og redningsaktioner til søs. TDC mener at mulighederne for at placere opgaven her skal undersøges. En placering af de maritime nød- og sikkerheds opgaver hos SOK ligger naturligt i forlængelse af de opgaver SOK har med overvågning af de indre danske farvande. F.eks. har SOK ansvaret for overvågningen af olieforurening. TDC forslår, at der nedsættes en hurtigt arbejdende arbejdsgruppe, som kan komme med et konkret forslag til en sådan placering.

2.5.2 Maritime nød- og sikkerhedstjenester i Grønland

I analysens scenario 2 foreslås det at adgangen til de maritime nød- og sikkerhedstjenester dækkende Grønland overgår til Hjemmestyret. Forslaget afvises med henvisning til, at Hjemmestyret ikke hidtil har fremsat noget ønske om at overtage myndighedskompetencen på området. TDC skal imidlertid bemærke, at hjemmestyreloven rummer mulighed for, at rigsmyndigheden kan tage initiativ til drøftelser med Hjemmestyret om overdragelse af sagsområder til Hjemmestyret. For maritime nød- og sikkerhedstjenester i Grønland ville det naturligt kunne ske i forbindelse med det løbende samarbejde mellem styrelserne om lovgivningen på radiokommunikationsområdet.

Allerede i lovforslagsbemærkningerne til lov nr. 1090 fra 1997 om ændring af lov om forsyningspligt anføres, at "det næppe er hensigtsmæssigt på længere sigt at opretholde en reguleringsmodel, der indebærer, at underskud ved driften af de maritime nød- og sikkerhedstjenester i Grønland i sidste ende inddækkes via de danske forsyningspligtpriser". I samme lovforslag blev det an-

ført, at det er hensigten at der igangsættes et udredningsarbejde. Udredningsarbejdet er aldrig blevet gennemført, og som anført i forsyningspligtanalysen blev det i lovforslagsbemærkningerne til lov nr. 418 (teleloven) fra 2000 anført, at det "ikke umiddelbart (forekommer) hensigtsmæssigt at foretage ændringer i forpligtelserne (med hensyn til Grønland) ikke mindst henset til det begrænsede omfang og udgifterne hertil". TDC er ikke enig heri, og efterlyser det udredningsarbejde, som blev stillet i udsigt i 1997.

Det er TDC's opfattelse, at det under alle forhold er helt uacceptabelt, såfremt det i den fremtidige forsyningspligtregulering fastholdes, at omkostningerne til en så klar statslig opgave som opretholdelse af betryggende sikkerhed for søfarende i de grønlandske farvande skal pålignes en enkelt privat dansk televirksomheds kunder. Der ses ingen holdbare og troværdige argumenter for at opretholde denne tilstand. Der er derfor TDC's klare opfattelse, at der må findes en politisk løsning, der sikrer en anden finansiel løsning af denne opgave.

2.6 Priser

TDC finder ikke, at der er grundlag for at opretholde de hvilende bestemmelserne om prisregulering. De bør derfor fjernes. I forbindelse med indgåelse af en ny aftale bør grundlaget for prisreguleringen være kendt. Endvidere er der hård konkurrence på markedet, hvilket senest er påvist i markedsundersøgelserne. TDC finder derfor ikke, at der er grundlag for en særregel i form af hvilende bestemmelser.

Ligeledes finder TDC ikke, at der er grundlag for at opretholde kravet om geografisk ensartede priser på et konkurrenceudsat marked.

2.7 Kvalitet

TDC har ingen bemærkninger.

2.8 Generelle vilkår

TDC noterer med glæde, at IT- og Telestyrelsen delvist har imødekommet TDC ønske om at særlige danske krav til indholdet af forsyningspligtudbydere abonnementsvilkår ophæves i forbindelse med den kommende revision af forsyningspligtreglerne.

IT- og Telestyrelsen fastholder imidlertid i forsyningspligtanalysen, at TDC's abonnementsvilkår for forsyningspligtjenester som minimum skal indeholde oplysninger om eventuelle krav om sikkerhedsstillelse og vilkår for kombination af forsyningspligtudbydere med andre abonnementer eller teleydelser. TDC finder fortsat ikke at der er grundlag herfor og anmoder af følgende grunde om, at muligheden for at lempe de særlige krav genovervejes.

2.8.1 Vilkår om sikkerhedsstillelse

IT- og Telestyrelsen lægger i begrundelsen for en fastholdelse af indholdkrav mht. vilkår om sikkerhedsstillelse vægt på, at forsyningspligtudbyderen for-

hindres i at diskriminere visse slutbrugere. TDC bemærker hertil, at kravet om ikke-diskriminerende kriterier for at gøre krav om sikkerhedsstillelse gælder generelt for alle udbydere, jf. § 8, stk. 1, nr. 1 i udbudsbekendtgørelsen. TDC opfylder naturligvis denne regel.

Særligt kravet i § 18, stk. 1 i forsyningspligtbekendtgørelsen er generende for TDC og forhindrer TDC i at udforme fælles vilkår på tværs af tjenester. Kravet betyder at TDC ved fastsættelsen af vilkår om sikkerhedsstillelse skal sikre, at vilkårene indeholder en udtømmende angivelse af, hvornår sikkerhedsstillelse kan kræves. Der opstår imidlertid løbende nye og uforudsete situationer, der indebærer en risiko for økonomisk tab for TDC og hvor et krav sikkerhed kunne dæmme op for denne risiko. TDC vil ikke kunne stille krav om sikkerhed for forsyningspligtjenester i sådanne situationer, fordi listen over situationer, hvor der kræves sikkerhedsstillelse skal være udtømmende. Det bemærkes i den forbindelse, at hensynet til slutbrugeren under alle omstændigheder tilgodeses ved, at det efter § 18, stk. 2 kræves, at TDC har en berettiget antagelse om, at slutbrugers betalingsforpligtelser ikke vil blive opfyldt rettidigt. TDC opfylder naturligvis sidstnævnte regel, som TDC anser for at gælde generelt ud fra almindelige forbrugerretlige principper.

2.8.2 Vilkår om kombinationsabonnementer

TDC kan oplyse, at det er meget vanskeligt at formulere en tekst om kombinationsabonnementer, som er tilstrækkelig enkel til at kunderne kan forstå den. Den nuværende pligtekst, som er indsat i pkt. 1, sidste afsnit i TDC's abonnementsvilkår for forsyningspligtjenester er således vanskelig af forstå.

TDC vil naturligvis til hver en tid efterleve principperne i bundtningsbestemmelsen, som disse er formuleret i § 20 i forsyningspligtbekendtgørelsen, og som også indgik i den tidligere generelle bundtningsbestemmelse i udbudsbekendtgørelsen. TDC finder det imidlertid ikke nødvendigt, at forsyningspligtudbyderen forpligtes til at skrive principperne fra bundtningsbestemmelsen ind i abonnementsvilkårene, jf. det nuværende krav herom i § 16, stk. 2 i forsyningspligtbekendtgørelsen.

2.9 25-meter-reglen og nettermineringspunktets placering

TDC har noteret sig, at IT – og Telestyrelsen vil behandle spørgsmålet på bekendtgørelsesniveau, og TDC fastholder ønsket om, at den særlige danske 25 meter-regel ophæves i forbindelse med den kommende revision af forsyningspligtreglerne. TDC finder endvidere, at der generelt kan være behov for at ændre bestemmelserne om nettermineringspunktets placering. TDC vil forberede forslag til sådanne ændringer med henblik på en dialog med ITST om eventuelle fremtidige ændringer.

3. Udpegnings og finansiering

I lyset af at EU forbereder udarbejdelse af en grønbog om forsyningspligten som grundlag for en revision af forsyningspligtdirektivet foreslås, at der ind-

sættes en bestemmelse om revision af lovgivningen seneste 3 år efter ikrafttrædelse, eller når EU har gennemført en revision af forsyningspligtdirektivet.

Som følge heraf bør udpegningen af forsyningspligtudbydere derfor alene ske for en kortere periode end 10 år - f.eks. 3-4 år.

For så vidt angår forsyningspligten på basal telefoni er en udpegnings af TDC som forsyningspligtudbyder formentlig det eneste realistiske i denne omgang. I konsekvens heraf foreslår TDC, at forsyningspligttopgaverne ikke udbydes samlet, men at basal telefoni behandles som et element for sig selv.

Dette indebærer også, at der for forsyningspligtjenester, der ikke genererer omsætning, der er tilstrækkelig til at dække de med tjenesten forbundne omkostninger, skal etableres en USO-fond - enten finansieret via staten eller via en konkurrenceneutral afgift – til dækning af underskuddet.

Dette forslag vil være i overensstemmelse med lovgivningen i størstedelen af de europæiske lande, hvor der gives mulighed for etablering af Universal Service Obligation (USO) fonde, som har til formål at finansiere forsyningspligtudbyderens nettoomkostninger for de underskudsgivende områder. Ifølge TDC's oplysninger giver følgende landes lovgivning mulighed for etablering af en USO fond: Cypern, Tyskland, Grækenland, Irland, Luxembourg, Letland, Holland, Portugal, Polen, Slovakiet, Slovenien, Sverige, Schweiz, Belgien og Norge. Herudover har TDC kendskab til anvendelse af USO fonde i en række lande, heriblandt Frankrig, Italien, Tjekkiet, Ungarn og Østrig.

Venlig hilsen

Jens Hauge
Vicedirektør