



IT- og Telestyrelsen

Ministeriet for Videnskab
Teknologi og Udvikling

Telekonkurrenceredegørelse 2003

Redegørelse om konkurrencesituationen i den danske telesektor

Maj 2003

1. Indledning

1.1. Redegørelsens formål

Regeringens politik er, at Danmark i de kommende år skal bringes i front som et moderne IT- og videnssamfund præget af høj vækst. Den bagvedliggende tankegang er, at det er de samfund, der kan fremme avanceret vidensanvendelse i erhvervslivet, der fremover vil opleve den største vækst. Et centralt virkemiddel i realiseringen af det danske videnssamfund er IT- og telepolitikken.

I erhvervslivet og i den offentlige sektor er brug af IT, telekommunikation og anvendelse af internettet uundværlige redskaber i forbindelse med udvikling, forskning, innovation, kommunikation og effektiv vidensanvendelse. Samtidig udgør den digitale infrastruktur den fysiske forudsætning for borgernes, erhvervslivets og den offentlige sektors brug af ny teknologi, elektronisk kommunikation og udveksling af viden.

En væsentlig forudsætning for udviklingen af det danske videnssamfund er et velfungerende telemarked, hvor tjenester udbydes på frie og lige konkurrencevilkår til de danske forbrugere. Det vil sige et marked, hvor der investeres i udvikling og infrastruktur, og hvor borgere, virksomheder og offentlige myndigheder sikres valgfrihed og en tilgængelig, effektiv, sikker samt billig digital infrastruktur.

Telemarkedet er karakteriseret ved en hastig udvikling. Dette stiller store krav til en fortsat tilpasning og målretning af den regulering, som markedet er underlagt. Videnskabsministeren har derfor anmodet IT- og Telestyrelsen om at udarbejde en redegørelse om konkurrencesituationen i den danske telesektor.

Formålet med redegørelsen er at undersøge, om de nuværende regulatoriske rammer er tilstrækkelige til at tilgodese de telepolitiske målsætninger. Redegørelsen skal identificere eventuelle barrierer for et velfungerende telemarked i Danmark med henblik på at få ”lukket eventuelle huller” i telereguleringen.

1.2. Redegørelsens opbygning

I afsnit 2 præsenteres indledningsvis resultatet af en teoretisk analyse af karakteristika ved et velfungerende telemarked i forhold til andre markeder. Afsnittet er udarbejdet af professor William H. Melody. Dette suppleres af en beskrivelse af status for det danske telemarked i afsnit 3. Der redegøres her for de overordnede vilkår, som den danske telesektor er underlagt og for den danske telesektor set i et internationalt perspektiv. Endvidere redegøres der for de finansielle vilkår for telesektoren i Danmark og for graden af innovation inden for telesektoren.

Afsnit 4 udgør redegørelsens centrale del. Her præsenteres de konkrete initiativer, som er identificeret på baggrund af IT- og Telestyrelsens analyse af de af branchen påpegede barrierer for et velfungerende telemarked. En række af de af branchen påpegede barrierer vedrører konkurrenceretlige forhold. På baggrund af branchens bidrag har Konkurrencestyrelsen i afsnit 5 givet en vurdering af de barrierer, der vedrører konkurrenceretlige forhold og Konkurrencestyrelsens administration af konkurrenceloven. Endelig indeholder afsnit 6 en opsamling af redegørelsens konklusioner.

Det skal bemærkes, at konklusionerne, der præsenteres i denne redegørelse, er baseret på materialet i redegørelsens *bilagssamling*. Bilagssamlingen indeholder, udover de uddybende konklusioner, en detaljeret gennemgang og analyse af alle de af branchen påpegede barrierer.

1.3. Afgrænsning af redegørelsen

Det har været nødvendigt at foretage en afgrænsning af redegørelsen. Dette hænger sammen med, at IT- og Telestyrelsen i henhold til telelovgivningen skal gennemføre detaljerede analyser af telemarkedet med henblik på at vurdere behovet for regulering på udvalgte delmarkeder.

Allerede i 2001 og 2002 gennemførte IT- og Telestyrelsen analyser af telemarkedet med henblik på at undersøge mulighederne for tilbagerulning af regulering på samtrafikområdet og af prisregulering på forsyningspligtområdet. Som følge af den nye EU-direktivpakke vil der desuden inden for kort tid og herefter løbende skulle gennemføres nye markedsundersøgelser. Formålet med disse undersøgelser er at vurdere, hvorvidt der er reel konkurrence på en række delmarkeder med henblik på at afveje behovet for at pålægge udbydere med en stærk markedsposition forpligtelser eller tilbagerulle eksisterende forpligtelser.

Denne redegørelse foregriber ikke resultatet af de markedsundersøgelser, som IT- og Telestyrelsen skal gennemføre efter den nye EU-direktivpakke, der gennemføres i Danmark med virkning fra 25. juli 2003.

1.4. Redegørelsens tilblivelsesproces

Som tidligere nævnt er formålet med redegørelsen at identificere eventuelle barrierer for et velfungerende telemarked i Danmark. Hensigten hermed er at få ”lukket eventuelle huller” i telereguleringen. For at få bedst muligt overblik over eventuelle barrierer for et velfungerende telemarked i Danmark har IT- og Telestyrelsen anmodet branchen (telerådskredsen) om skriftligt at beskrive eventuelle barrierer, som bør belyses i styrelsens undersøgelse. Denne fremgangsmåde blev valgt for at sikre, at alle barrierer blev identificeret. Det har således været IT- og Telestyrelsens hensigt at udarbejde redegørelsen i en åben proces, hvor der ikke på forhånd var foretaget en afgrænsning af hvilke barrierer, som analysen ville dække.

IT- og Telestyrelsen orienterede branchen om redegørelsen på et møde primo december 2002. IT- og Telestyrelsen opfordrede på mødet branchen til at fremsende skriftlige bidrag. Styrelsen har i løbet af januar og februar 2003 modtaget cirka 20 bidrag fra branchen. Bidragene påpegede en lang række barrierer for konkurrencen på forskellige deleområder af telemarkedet.

På et møde den 19. februar 2003 i IT- og Telestyrelsen tilsluttede branchen sig en kommenteret disposition for redegørelsen. Dispositionen var udarbejdet med udgangspunkt i de barrierer, som fremgik af branchens skriftlige bidrag. Branchens bidrag har dermed dannet baggrund for disponeringen af denne redegørelse.

2. Det teoretiske udgangspunkt - et velfungerende marked

2.1. Teorien om et velfungerende marked

Som udgangspunkt for en vurdering af barrierer for et velfungerende telemarked har IT- og Telestyrelsen bedt professor William H. Melody om at give et teoretisk/akademisk bud på hvilke karakteristika, der særligt gør sig gældende for et velfungerende telemarked i forhold til andre markeder. Professor William H. Melody er en internationalt anerkendt kapacitet på teleområdet og tilknyttet flere universiteter, herunder London School of Economics og Danmarks Tekniske Universitet.

Professor Melody påpeger, at de fleste af markederne i samfundsøkonomien ikke i sig selv opfylder alle betingelser for et velfungerende marked. Et velfungerende marked er efter professor Melodys vurdering bl.a. karakteriseret ved, at det er nemt at komme ind på markedet og ud igen. Endvidere er der i et velfungerende marked ingen virksomhed, som har magt til at dominere markedet – det vil sige har monopolindflydelse på markedet. Herudover er et velfungerende marked karakteriseret ved en

omfattende adgang til information, ingen eksterne påvirkninger af markedet, og at særlige samfundsmæssige interesser er tilgodeset.

Særligt telesektoren har historisk været betragtet som en sektor, hvor konkurrencemarkedet ikke kunne fungere effektivt. Telemarkedet blev betragtet som et naturligt monopol på grund af visse iboende karaktertræk for sektoren og de specielle samfundsinteresser, som skal tilgodeses.

Siden 1980'erne har der overalt i verden været en reformproces i gang i telesektoren med fokus på liberalisering af markederne. Denne reformproces har været karakteriseret ved privatisering af eksisterende monopolselskaber og indførelse af konkurrence i markedet, hvor det er muligt.

Afprøvning af konkurrencemulighederne i telemarkedet har imidlertid afdækket et antal bestående barrierer for etablering af velfungerende konkurrencemarkeder. Disse barrierer er fælles for telemarkederne overalt. Sektoren er bl.a. karakteriseret ved meget høje investeringskrav. Nettene er karakteriseret ved høje faste omkostninger og betydelige potentielle stordriftsfordele. Desuden ved at begrænsede offentlige ressourcer må koordineres samfundsmæssigt – for eksempel ret til nedlægning af kabler, tildeling af radiofrekvenser og tildeling af telefonnumre.

I udviklingen af liberaliserede telemarkeder har konkurrencen ikke desto mindre haft stor indvirkning på effektivitet og innovation på nogle markeder. De betydelige barrierer, som hindrer udviklingen af velfungerende markeder for en række tjenester, kan reduceres endnu mere ved proaktiv reguleringsmæssig virksomhed, som fremmer mulighederne for større konkurrence.

2.2. Fjernelse af barrierer for telemarkedet

Professor William H. Melody påpeger således, at telemarkedet har nogle iboende barrierer for etablering af et velfungerende marked. Disse barrierer er fælles for telemarkederne overalt og adskiller telemarkedet fra en række andre markeder. Professor Melody understreger som konsekvens heraf telereguleringens primære funktion – nemlig at minimere disse barrierers indflydelse på konkurrencens muligheder for at udfolde sig i respekt af de samfundsmæssige interesser. Hertil kommer de barrierer, som ikke er iboende, men opstår som følge af en asymmetrisk markedsstruktur med få store og mange små aktører. Telemarkedet hastige udvikling stiller derfor krav til en fortsat tilpasning og målretning af den regulering, som markedet er underlagt. Det er derfor afgørende løbende at få identificeret barriererne for konkurrencens udvikling med henblik på til stadighed at sikre reelle konkurrencemuligheder til gavn for borgere og erhvervsliv. Dette mål har været afgørende for den valgte tilgang for denne redegørelse og IT- og Telestyrelsens analyser af de af branchen påpegede barrierer.

3. Faktuel redegørelse – status på det danske telemarked

Som optakt til IT- og Telestyrelsens analyser af de af branchen påpegede barrierer har styrelsen gennemført indledende undersøgelser af en række faktuelle forhold, der knytter sig til det danske telemarked. I det følgende præsenteres kort resultatet af disse undersøgelser, som kan findes i deres helhed i bilagssamlingen. Hensigten hermed er at give et øjebliksbillede af markedet og de overordnede vilkår, som den danske telesektor fungerer under i dag. Med udgangspunkt i en kort oversigt over de politiske og lovgivningsmæssige rammer redegøres der for det danske telemarked set i et internationalt perspektiv. Endvidere beskrives de finansielle vilkår for markedet og graden af innovation i telesektoren.

3.1. Nuværende rammer – politisk og lovgivningsmæssigt

Liberaliseringen af telesektoren i Danmark tog for alvor fart i midten af 1990'erne, hvor også de langsigtede målsætninger for den danske telepolitik blev formuleret.

I april 1995 blev der blandt et meget stort flertal af Folketingets partier indgået en telepolitisk aftale om en offensiv dansk telepolitik, der overordnet indeholdt et mål om, at Danmark skulle have ver-

dens bedste og billigste teleydelser. Midlerne til at opnå dette mål var bl.a. indførelse af fri og reel konkurrence.

Den seneste telepolitiske aftale blev indgået i 1999. I den forbindelse blev den telepolitiske målsætning om bedst og billigst suppleret med en målsætning om at fremme en markedsudvikling, der fører til innovation og vækst, og en målsætning om at sikre alle danskere adgang til netværkssamfundet. Et andet sigte med den telepolitiske aftale fra 1999 var bl.a. at sikre en gennemgribende ændring af balancen mellem den lovfæstede del af reguleringen og den del, der reguleres på bekendtgørelsesniveau. Med denne ændring blev der skabt mulighed for løbende at justere bekendtgørelserne i takt med at teknologien, markedet og konkurrencen udvikler sig.

Der er i dag to rammelove på teleområdet. Den ene er lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (teleloven) fra 2000. Den anden er lov om radiofrekvenser fra 2002. Teleloven omfatter forsyningspligt, forbrugerbeskyttelse, nummerområdet, samtrafik og beredskabs- og alarmforhold. Lov om radiofrekvenser regulerer mobil- og frekvensforhold. Dertil kommer en række mindre love, som regulerer mere specifikke forhold i relation til telemarkedet. Eksempelvis kan nævnes graveloven og masteloven.

I EU blev der i 2002 vedtaget en ny teledirektivpakke. Lovgivningen, der udmønter denne direktivpakke, skal træde i kraft den 25. juli 2003. Pakken består af et overordnet rammedirektiv, der udstikker overordnede principper for telereguleringen i hele EU. Den mere specifikke regulering er placeret i en række selvstændige direktiver og en frekvensbeslutning.

Den gældende danske telelovgivning svarer i vidt omfang til de nye EU-regler. Et overordnet mål med EU-pakken er således, at fremtidens regulering skal være mere teknologineutral. Det vil sige, at der skal gælde samme regulering for de forskellige typer tjenester, uanset hvilken teknologi der ligger bag. En sådan tilpasning af de danske regler skete med teleloven i 2000. De nye EU-regler forudsætter desuden, at en del af reguleringen, herunder særligt samtrafikreglerne, skal tilbagerulles i takt med, at konkurrencen indfinder sig på forskellige markeder. Folketinget behandler i denne samling et lovforslag, som implementerer de nye regler i teledirektivpakken.

3.2. Det danske telemarked i et internationalt perspektiv

Med udgangspunkt i tre forskellige internationale perspektiver tegnes i det følgende et overbliksbillede af konkurrencesituationen på det danske telemarked.

I første perspektiv tages udgangspunkt i tre nøgleindikatorer, som Professor William H. Melody anser som afgørende parametre for udvikling af konkurrence: Samtrafikpriser, priser for leje af faste kredsløb og pris på rå kobber. Det andet perspektiv er en international sammenligning baseret på Europa-Kommissionens 8. implementeringsrapport. Det tredje perspektiv er en nylig undersøgelse fra den Internationale Telekommunikations Union (ITU), en organisation under FN, om konkurrencesituationen på det danske telemarked.

Ved anvendelse af de nøgleindikatorer, som professor William H. Melody foreslår, placeres Danmark pænt i forhold til en række andre førende lande i den europæiske reformproces. De danske samtrafikpriser er faldet med i gennemsnit 20 % om året siden liberaliseringen af det danske telemarked og er i dag de billigste i EU. Adgang til det rå kobber er indført i god tid før EU's frister, og Danmark er blandt de førende lande i Europa på dette område. Priserne herfor er tilmed blandt de laveste i Europa. Ved sammenligning ligger de danske priser for leje af en række faste kredsløb i den lavere ende af skalaen, om end etableringsomkostningerne for rå kobber og leje af henholdsvis 64 kbit/s og 34 Mbit/s faste kredsløb ligger relativt højt i forhold til EU-gennemsnittet.

Det andet perspektiv tager udgangspunkt i Europa-Kommissionen årlige status over EU-landenes fremskridt på teleområdet. Den 8. implementeringsrapport fra Europa-Kommissionen fremhæver de

regulatoriske tiltag på en række områder i Danmark. Generelt placerer Europa-Kommissionen Danmark i front og bl.a. den høje udbredelse af bredbånd fremhæves. Dog ses en klar negativ tendens på ADSL-området. En sammenligning af markedssituationen på ADSL-området i Danmark med en række udvalgte lande viser, at TDC har en højere markedsandel end andre tidligere monopolister i visse EU-lande.

Tredje perspektiv udspringer af en undersøgelse fra efteråret 2002 foretaget af ITU. Her gives Danmark pæne karakterer for konkurrenceniveauet i telesektoren. Danmark gives i undersøgelsen en førende position i Europa. ITU-undersøgelsen ser tre grunde hertil. For det første at Danmark liberaliserede telemarkedet tidligere end EU. For det andet tilskrives Danmarks position teknologisk innovation og det generelle velstandsniveau i Danmark. For det tredje fremhæves den proaktive adfærd hos den regulatoriske myndighed.

Dog anser ITU ikke konkurrenceniveauet som fuldt ud tilfredsstillende. ITU påpeger således vanskeligheder i den danske telesektor med at sikre konkurrencen på netadgang. Konkurrencen på tjenesteydelser er realiseret, men den infrastrukturbaserede konkurrence er sværere at etablere. ITU nævner ADSL som eksempel på et område, hvor TDC som det tidligere monopolselskab har en position, der er vanskelig at konkurrere med.

3.3. Finansiell analyse af televirksomhedernes økonomiske forhold

De økonomiske vilkår for telesektoren har i de seneste år været i fokus. På den baggrund har IT- og Telestyrelsen valgt at lade redegørelsen indeholde en finansiell analyse af televirksomhedernes økonomiske forhold i Danmark. Den finansielle analyse af telesektoren omfatter en analyse af de økonomiske og indtjeningsmæssige forhold i branchen baseret på tilgængelige regnskabsoplysninger. Analysen omfatter endvidere en undersøgelse af mulighederne for at fremskaffe kapital. Denne del af analysen er baseret på en rapport udarbejdet af investeringsbanken Gudme Raaschou.

Telesektoren har siden liberaliseringen i 1996 haft en betydelig vækst. Den samlede vækst i perioden har været på 67 %. Det svarer til en gennemsnitlig årlig vækstrate på 11 %. Fra år 2000 indtraf imidlertid en opbremsning i denne udvikling. Herefter er der sket en konsolidering og markedstilpasning af branchen med overtagelser, fokusering på rentable forretningsområder samt medarbejder-rationaliseringer. Den samme situation kan genfindes i IT-erhvervene i Danmark som helhed. Dette vil fremgå af en rapport om IT-erhvervene, der offentliggøres af Videnskabsministeriet i maj 2003.

Analyserne i denne redegørelse viser, at for den samlede danske telebranche svarer overskuddene til forholdene i andre OECD-lande. Ses der på den danske telebranche uden TDC, viser analyserne, at denne del af branchen har et større underskud end den tilsvarende del af branchen i andre OECD-lande.

Dette skyldes tilsyneladende, at den danske telebranche uden TDC har forholdsvis højere driftsomkostninger end den tilsvarende branche i andre lande. Dette til trods for at de danske samtrafikpriser er Europas laveste.

Underskuddene har imidlertid betydet, at visse dele af den øvrige del af branchen løbende har måtte modtage kapitalindskud fra selskabernes udenlandske moderselskaber.

Gælden i telesektoren i Danmark og i udlandet er vokset og har bidraget til, at de fleste europæiske teleselskaber er blevet nedgraderet af de internationale kreditvurderingsbureauer. Dette har betydet, at teleselskaber generelt har måtte betale en voksende merrente til kreditorerne.

De større, mere likvide teleselskaber har lettere adgang til at hente kapital på såvel aktiemarkedet som ved gældsoptagelse. Da den øvrige del af den danske telebranche hovedsageligt er datter-

selskaber af større teleselskaber, vil denne del af branchen også kunne drage fordel af den større kapitalstyrke hos moderselskaberne. Det vil sandsynligvis være nødvendigt på kortere sigt, at den øvrige del af branchen får nye kapitalindskud fra deres udenlandske moderselskaber, med mindre selskaberne udviser en markant forbedring af indtjeningen. Alternativt vil en yderligere gældsætning give anledning til højere renteomkostninger.

3.4. Temperaturen på innovation i den danske telesektor

Den danske telepolitik har blandt andet som mål at fremme en markedsudvikling, der fører til innovation og vækst. På den baggrund har IT- og Telestyrelsen bedt Center for Tele-Information (CTI) på Danmarks Tekniske Universitet om at udarbejde en analyse af de senere års innovation inden for telesektoren i Danmark med fokus på betydningen for konkurrenceudviklingen.

CTI's analyse viser, at innovationen i den danske telesektor placerer Danmark blandt de øverste af en række udvalgte benchmarklande: Sverige, Norge, England, Holland, Tyskland og Frankrig. I en ITU-undersøgelse fra 2001 om udviklingen på mobilbaseret internet kommer Danmark ud som nummer 2 i forhold til 171 ITU medlemslande.

Danmark er ikke længere et særligt testland, der benyttes af internationale virksomheder til fuldskala test af nye teknologier. Dette skal dels ses i sammenhæng med den aktuelle krise i sektoren, som i høj grad har været medvirkende til at flytte fokus fra innovation til omkostninger og priskonkurrence, dels i sammenhæng med den modning, der er sket på telemarkedet og først og fremmest på mobilområdet. Det sidste har betydet, at de internationale operatører i dag koncentrerer sig om de markeder, hvor der globalt set er størst volumen.

Liberaliseringen og indførelsen af konkurrence har generelt øget innovationsaktiviteten i telesektoren. Den stigende konkurrence og et mere efterspørgselsorienteret marked har samtidig medført, at innovationsaktiviteterne hos teleudbydere er blevet mere kortsigtede og i højere grad må karakteriseres som tjenesteudvikling og ikke som egentlig forskningsaktivitet. Tilsvarende er de mere langsigtede innovationsaktiviteter i forbindelse med forskning og udvikling på udstyrs- og netområdet flyttet over til udstyrsproducenterne. Samme tendens kan IT- og Telestyrelsen konstatere i eksempelvis USA.

I analysen anføres, at innovationer skærper konkurrencen, men resultatet kan også blive, at den dominerende operatør styrkes. Derfor gives der ikke noget entydigt svar på, hvilken betydning tjenesteinnovation har for konkurrenceforholdene i det danske telemarked. Det er således usikkert, hvorvidt innovationsfremmende tiltag kan benyttes til at afhjælpe eventuelle uhensigtsmæssigheder, der måtte være af konkurrencemæssig karakter i det danske telemarked.

CTI's analyse viser også, at innovationsaktiviteten er klart påvirket af teknologiske forhold. Den traditionelle struktur i faste telenet begrænser tjenesteinnovation, idet denne kun kan udfoldes af teleudbydere eller andre, der har adgang til centrale funktioner i nettet. Eksisterende mobile net giver i et vist omfang nye aktører mulighed for at være med til at introducere nye tjenester – dog begrænset til datatjenester i form af især SMS- og MMS-tjenester. I de nye nettyper er innovationsbetingelserne radikalt ændret til det bedre. Det gælder bl.a. diverse bynet i form af trådløst og trådede lokal net, kabeltv-net til andre tjenester end tv og ”næste generations net”. Her er innovationsmulighederne ikke i samme grad afhængig af de faciliteter, der tilbydes af netudbyderen ved udvikling og introduktion af nye tjenesteydelser.

4. Initiativer

IT- og Telestyrelsen har gennemført analyser af de barrierer, som branchen har påpeget. I det følgende præsenteres en bred vifte af initiativer, som har til formål at medvirke til at fjerne de påpegede barrierer, som via IT- og Telestyrelsens analyser har kunnet identificeres. Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at nedenstående initiativer i væsentlig grad vil kunne medvirke til at fjerne barriererne. Baggrunden for de enkelte initiativer fremgår nærmere af bilagssamlingen.

De forskellige initiativer skal bl.a. medvirke til at fjerne barrierer på områder, hvor IT- og Telestyrelsen har vurderet, at den konstaterede udvikling på telemarkedet og de påpegede barrierer naturligt bør føre til ændringer eller justeringer i lovgivningen. Initiativerne identificerer tillige områder, hvor IT- og Telestyrelsens indledende analyser har peget på, at der kan iværksættes yderligere undersøgelser for at fjerne barrierer. Endelig skal initiativerne medvirke til at fjerne barrierer på områder, hvor IT- og Telestyrelsen har vurderet et behov for anvendelse af alternative reguleringsformer, herunder øget dialog og gennemsigtighed.

Initiativerne er således grupperet under tre hovedkategorier:

- Regelændring (inklusiv foranalyser)
- Yderligere undersøgelse
- Alternative reguleringsformer – dialog og gennemsigtighed

4.1. Regelændring (inklusiv foranalyser)

I det følgende beskrives en række initiativer, der forudsætter en regelændring enten gennem en lovændring eller en bekendtgørelsesændring. Nogle af initiativerne indeholder specifikke forslag, mens andre forudsætter en videre analyse, forinden der kan træffes beslutning om eventuel regelændring.

Maksimalprisregulering

I flere af branchens bidrag er det anført, at den gældende regulering af slutbrugerpriser på forsyningspligtområdet er en barriere. Dette begrundes bl.a. med, at reguleringen medfører en kunstig prissætning og hæmmer etablering af en sund markedsøkonomisk basis for udbyderne på kort sigt.

IT- og Telestyrelsen har således foretaget en fornyet vurdering af de markeder, der blev analyseret i den markedsanalyse, som styrelsen offentliggjorde i maj 2002, samt foretaget en vurdering af, hvorledes maksimalprisreguleringen i sig selv påvirker konkurrencesituationen.

Konklusionen er, at for så vidt angår markedet for minuttakster, vurderer IT- og Telestyrelsen, at der er grundlag for politisk at overveje at foretage en yderligere tilbagerulning af minuttakseringen på indlandstrafikken. Dette begrundes med, at langt hovedparten af parametrene i analysen nu peger i retning af, at effektiv konkurrence er ved at indfinde sig på dette marked. Siden IT- og Telestyrelsens analyse fra foråret 2002 vurderer nu langt hovedparten af teleudbyderne, at en fjernelse af reguleringen af minuttakster ikke vil indebære prisforhøjelser af TDC's minutpriser. Hertil kommer, at et fortsat krav om faldende realpriser vil kunne resultere i, at konkurrencesituationen på minuttakster fastlåses eller i værste fald bliver forværret. IT- og Telestyrelsens vurdering skal endvidere ses i sammenhæng med, at det samtidig foreslås at ændre maksimalprisreguleringen således, at der fremover sættes et loft over priserne på de områder, hvor der er konstateret klart manglende effektiv konkurrence. Det gælder først og fremmest prisen på abonnement og opkaldsafgiften.

De gældende lovbemærkninger rummer imidlertid en forudsætning om, at reguleringen af maksimalpriser alene kan fjernes, "såfremt der på markedet for den pågældende forsyningspligtudbydere er opnået en konkurrencesituation, der i sig selv fører til fortsat faldende priser". Det er dog vigtigt at pointere, at konkurrencen i sig selv ikke altid vil kunne sikre fortsat faldende priser, medmindre der, f.eks. i kraft af teknologisk udvikling, er faldende omkostninger. Forudsætningerne hindrer derfor

muligheden for at kunne anlægge et bredere syn på konkurrencen, så der ikke alene ses på, om den skaber fortsat faldende priser, men også ses på andre indikatorer. IT- og Telestyrelsen skal på den baggrund foreslå, at lovgivningen justeres, således at der i forbindelse med overvejelser om tilbage-rulning af maksimalprisreguleringen kan anlægges en bredere vurdering af konkurrencesituationen.

Lige vilkår for "first mover-fordele"

Flere bidrag fra branchen har påpeget, at udbydere med en stærk markedsposition har mulighed for uretmæssigt at vinde markedsandele i forbindelse med udbud af nye produkter.

TDC's samtrafikprodukter udgør i vidt omfang grundlaget for andre udbyderes mulighed for at udbyde tjenester til slutbrugere. Der er derfor i loven krav om, at udbydere med en stærk markedsposition (primært TDC) på anmodning skal offentliggøre oplysninger om nye samtrafikprodukter. Samtidig med at nye samtrafikprodukter kommer på markedet, skal TDC offentliggøre oplysninger om vilkår, priser, tekniske forhold m.v. for disse produkter. Muligheden for at pålægge disse krav videreføres i forslaget til den nye lov. Parallelt hermed gælder lovens bestemmelser om ikke-diskrimination.

Der er derimod ikke noget generelt forbud mod, at TDC udbyder en ny tjeneste til slutbrugerne baseret på det nye samtrafikprodukt, inden konkurrenterne i praksis har samme muligheder for at anvende samtrafikproduktet til at lancere en tilsvarende tjeneste til slutbrugerne. Dette kan skabe et problem, idet konkurrenterne ikke nødvendigvis uden videre kan anvende det nye samtrafikprodukt. Dette kan skyldes manglende forhåndskendskab til det nye samtrafikprodukt eller mangel på procedurer m.v. for anvendelse af produktet.

Indtil konkurrenterne har samme muligheder for at udnytte det nye samtrafikprodukt, vil udbyderen med stærk markedsposition være alene på markedet og dermed kunne skaffe sig markante markedsandele.

Udbyderne investerer i udvikling og innovation bl.a. med henblik på at lancere nye tjenester på markedet. Det er ikke hensigten med telereguleringen at forhindre, at nogle udbydere opnår konkurrencemæssige fordele ved at udvikle nye tjenester og herved opnår mulighed for markedsomt at udnytte de "first mover-fordele", der ligger i at have udviklet tjenesten. Dette er en naturlig konkurrenceparameter på et marked med konkurrence. "First mover-fordele" udgør derfor kun en konkurrencemæssig barriere, når TDC's konkurrenter ikke har fået tilbudt de samme muligheder som TDC for at udnytte de samtrafikprodukter, der udgør grundlaget for udbud af tjenester til slutbrugerne.

IT- og Telestyrelsen skal på den baggrund foreslå, at reglerne strammes op. Udbydere med stærk markedsposition kan pålægges en forpligtelse til at give konkurrerende udbydere et passende varsel om nye samtrafikprodukter under udvikling. I dag skal denne information kun gives på anmodning.

Som supplement hertil skal det foreslås, at IT- og Telestyrelsen gives mulighed for i konkrete tilfælde at pålægge udbydere med stærk markedsposition en "stand still-periode". I denne periode må TDC ikke anvende et nyt samtrafikprodukt til udbud af nye tjenester til slutbrugerne, før konkurrenterne har de samme muligheder som TDC for at udnytte samtrafikproduktet. Anvendelse af påbud om "stand still-periode" vil skulle afhænge af, om TDC har levet op til forpligtelsen om varslings og sikret lige vilkår for konkurrenterne ud fra princippet om ikke-diskrimination. Hvis TDC har levet op til disse forpligtelser, vil konkurrenternes manglende mulighed for at kunne anvende det nye samtrafikprodukt ikke kunne bebrejdes TDC og påbud om "stand still-perioden" vil ikke blive brugt.

Hvor der handles i strid med et påbud om ”stand still”, kan det tillige overvejes at indføre sanktionsmuligheder. Et påbud om en ”stand still-periode” vil i forvejen kunne sanktioneres ved anvendelse af tvangsbøder. IT- og Telestyrelsen skal foreslå, at det overvejes, om der skal kunne sanktioneres bagudrettet ved anvendelse af bødestraf for særligt grove tilfælde.

ATM-nettet som samtrafikprodukt

Teleklagenævnet har i en afgørelse af 30. januar 2003 taget stilling til, at ATM-net ikke er omfattet af telelovens definition af samtrafikprodukter. ATM-net er et datanet, der bl.a. transporterer datatrafik fra den lokale central til en internetudbyder. IT- og Telestyrelsen har valgt at inddrage dette som en barriere, selv om forholdet ikke er medtaget i branchens bidrag, idet branchens bidrag tilgik styrelsen før nævnets afgørelse. Retten til at benytte ATM-net i forbindelse med videretransport af ADSL-trafik er ganske essentiel for etablering af en ligeværdig konkurrence på bredbåndsmarkedet.

Teleklagenævnets kendelse betyder, at ATM-produktet i dag ikke er omfattet af samtrafikreguleringen. Det vil sige, at priser og vilkår for andre udbyderes anvendelse af TDC's ATM-net falder uden for samtrafikreguleringens anvendelsesområde. Aftaler herom må i stedet indgås på kommercielle vilkår.

IT- og Telestyrelsen skal på den baggrund foreslå, at den gældende telelov præciseres, således at ATM – og andre (fremtidige) komplekse kombinationsprodukter inden for samtrafikområdet – klart er omfattet af telelovgivningens definitioner af samtrafik.

Udvidelse/præcisering af ikke-diskriminationsbestemmelsen på samtrafikområdet

En række barrierer, som påpeges i branchens bidrag, vedrører spørgsmålet om TDC's ligebehandling af alternative udbydere og egne forretningsområder særligt på ADSL-markedet. Barriererne vedrører for eksempel adgang til databaser, leveringstider og bestillingsprocedurer. IT- og Telestyrelsens analyser viser, at anvendelsesområdet for den gældende ikke-diskriminationsregel i teleloven i en række tilfælde kan vise sig at være utilstrækkeligt til at sikre en absolut ligebehandling.

IT- og Telestyrelsen skal foreslå, at ikke-diskriminationsbestemmelsen præciseres. Det bør ske på en sådan måde, at det bliver klart, at ikke-diskriminationsprincippet også finder anvendelse i situationer, hvor samtrafikprodukter indgår som delprodukter i andre og mere sammensatte samtrafikprodukter. Også sammenlignelige tillægsydelser, der udbydes i relation til forskellige samtrafikprodukter på eksempelvis ADSL-området (leveringstider, bestillingsprocedurer og databaseadgang), skal opfanges af en sådan præcisering.

Standardtilbud på ADSL i sammenhæng

En række bidrag fra branchen peger på at behov for, at TDC's standardtilbud ses i en sammenhæng. Behovet retter sig særligt mod standardtilbud på ADSL-området.

Telereguleringen i dag lægger i høj grad op til at betragte de enkelte samtrafikprodukter – og dermed de enkelte standardtilbud – enkeltvis. IT- og Telestyrelsen tilsyn med TDC's standardtilbud er derfor ikke fokuseret på at identificere praktiske problemer i samspillet mellem forskellige standardtilbud. Her er IT- og Telestyrelsen afhængig af input fra branchen.

IT- og Telestyrelsen vil derfor iværksætte et arbejde for at belyse de områder, hvor der i dag ikke er tilstrækkelig sammenhæng mellem de enkelte standardtilbud på ADSL-området. IT- og Telestyrelsen vil have behov for at involvere de relevante markedsaktører i sådant analysearbejde.

For at fremme analysearbejdet vil IT- og Telestyrelsen parallelt hermed foretage en ændring i bekendtgørelsen om standardtilbud. Ændringen vil bestå i et krav om, at fastsættelsen af visse vilkår i standardtilbud – eksempelvis opsigelsesvilkår – skal ske i fornøden sammenhæng med tilsvarende vilkår i andre relevante standardtilbud.

Intern kabling

I flere af branchens bidrag efterlyses en forenkling af udbydernes muligheder for at sammenkoble deres net på TDC's centraler. Af bidragene fra branchen fremgår det, at hvis to udbydere ønsker at koble deres udstyr sammen på TDC's centraler, skal TDC trække kablet mellem de to udbydere. I praksis sker dette ved, at sammenkoblingen foretages i en såkaldt "brønd" uden for TDC's centralbygning. Efter den gældende regulering, skal spørgsmålet om andre udbydendes adgang til intern kabling vurderes individuelt. Det skyldes, at en konkret anmodning om intern kabling skal have tilknytning til en samtrafiktafte med TDC. Et afslag fra TDC på en anmodning om intern kabling vil kunne indbringes for IT- og Telestyrelsen med henblik på en afgørelse. IT- og Telestyrelsen har imidlertid ikke fået forelagt sager herom.

Da problemstillingen imidlertid er genstand for en vis usikkerhed i branchen, vil IT- og Telestyrelsen derfor optage dette samtrafikprodukt særskilt i IT- og Telestyrelsens bærertjenestebekendtgørelse. Der skabes dermed en direkte regulatorisk fastsat mulighed for intern kabling. Præciseringen vil omfatte situationer, hvor to udbydere, som i forvejen er til stede på en central, ønsker at kable internt.

4.2. Yderligere undersøgelse

Initiativerne i det følgende omfatter områder, hvor analyserne af de påpegede barrierer ikke umiddelbart peger på konkrete initiativer, eller hvor analyserne ikke i sig selv er tilstrækkelige til en vurderelse, om der er behov for at iværksætte et initiativ. Analyserne har således identificeret en række barrierer, som IT- og Telestyrelsen skal foreslå, at det overvejes at gøre til genstand for mere dybdegående undersøgelser med henblik på en nærmere vurdering af behovet for konkrete initiativer.

Markedet for nummeroplysning

I bidragene fra branchen efterlyses en styrkelse af konkurrencen på markedet for nummeroplysning. Bidragene peger hovedsageligt på, at det er en barriere for konkurrencen på nummeroplysningsområdet, at TDC har eneret på 118. Andre udbydendes udbud af nummeroplysningstjenester kan ske på firecifrede numre.

Konkurrencen på markedet for nummeroplysningstjenester synes særligt at kunne forbedres ved at tilbagekalde 118 og i stedet lade alle selskaber udbyde nummeroplysningstjenester på firecifrede numre, som man f.eks. har gjort i Norge. En naturlig konsekvens af en sådan tilbagekaldelse af 118 er endvidere en samtidig tilbagekaldelse af 113 (udlandsoplysning). IT- og Telestyrelsen skal foreslå, at en eventuel ændring af reguleringen drøftes med branchen. Det bør også i den forbindelse vurderes, om der i givet fald fortsat er grundlag for prisregulering på forsyningspligtområdet.

Handel med frekvenser

I et enkelt bidrag fra branchen tilkendegives det, at der bør ske lempelse af begrænsninger vedrørende mulighederne for køb og salg af frekvenstilladelser mellem selskaber. EU-direktivpakken indeholder regler om overdragelse af tilladelser. Reglerne blev implementeret i dansk ret med frekvensloven i 2002. Reglen i frekvensloven omfatter overdragelse af hele tilladelser inden for en koncern eller inden for en lukket brugergruppe og overtagelse af tilladelsesindehaverens virksomhed gennem overdragelse af aktier, anpartar eller andre ejerinteresser.

Før forslaget til ny frekvenslov blev fremsat foretog IT- og Telestyrelsen i foråret 2002 nogle indledende vurderinger af spørgsmålet om egentlig handel med frekvenser mellem selskaber. Vurderingerne blev foretaget bl.a. på grundlag af undersøgelser og høringer, der er foretaget i England. I England er man netop ved at forberede indførelsen af egentlig handel med frekvenser. IT- og Telestyrelsens indledende vurderinger fra foråret 2002 viste klart, at der skal et grundigt forarbejde til en sådan indførelse. Handel med frekvenser blev derfor ikke medtaget i frekvensloven.

IT- og Telestyrelsen har efterfølgende iværksat præliminære danske analyser på området. Disse analyser forventes at udgøre grundlaget for en egentlig analyse af forskellige former for handel med

frekvenser, herunder behovet for justering af reglerne på området, m.m. Den egentlige analyse forventes at blive iværksat senere i 2003. Først i løbet af 2004 forventes der at være grundlag for at kunne tage stilling til eventuel indførelse af handel med frekvenser i Danmark.

Lige meget fokus på "bedst" og "billigst"

Der er i flere bidrag fra branchen fremhævet et behov for fokusskifte i de telepolitiske målsætninger. Ønsket går i retning af mindre fokus på "billigst" og større fokus på forhold som "bedst".

"Bedst og billigst" vægtes lige meget i den telepolitiske aftale fra 1999. Målsætningen om billigst har imidlertid været lettere at måle på. Der ses dog at være behov for på tilsvarende måde at måle på "bedst".

IT- og Telestyrelsen skal derfor foreslå, at der iværksættes et arbejde med opstilling og måling af indikatorer for "bedst". En opstilling og måling på denne type af indikatorer kan bl.a. medvirke til at sikre pejlemærker for f.eks. udvikling og vækst på det danske telemarked. IT- og Telestyrelsen har i den forbindelse noteret sig, at branchen har tilkendegivet, at den selv vil påtage sig at opstille relevante kvalitetsparametre og udarbejde forslag til en kvalitetssammenligningsmodel. IT- og Telestyrelsen vil sammen med Forbrugerrådet drøfte dette initiativ med branchen. Hvis der ikke i brancheregi kan findes en tilfredsstillende løsning, vil IT- og Telestyrelsen selv udvikle relevante kvalitetssammenligninger.

Forbrugerregulering generelt

I branchens bidrag peges der på, at forbrugerreguleringen generelt udgør en barriere for konkurrencen. Bidragene indeholder med et par undtagelser dog ikke nærmere oplysninger om, hvilke specifikke regler på forbrugerområdet, der udgør en barriere. Det skal bemærkes, at forbrugerregulering netop tager sigte på at stille krav til teleudbydere med henblik på at beskytte forbrugerne. Derfor vil reguleringen som udgangspunkt opleves som en barriere, da reguleringen alt andet lige pålægger selskaber en række krav.

IT- og Telestyrelsen skal foreslå, at der iværksættes en undersøgelse af, om det er muligt at foretage en delvis afvikling eller forenkling af forbrugerreguleringen, uden at de politisk fastsatte forbrugerbeskyttelseshensyn krænkes. Undersøgelsen kan bl.a. tage udgangspunkt i de forbrugerhensyn, der i dag varetages gennem regulering. Undersøgelsen, der kan gennemføres i samarbejde mellem IT- og Telestyrelsen, branchen og relevante forbrugerorganisationer, vil bl.a. kunne afdække, i hvilket omfang de hensyn, som varetages gennem den eksisterende regulering, kan varetages i andet regi, eventuelt ved selvregulering. I den forbindelse kan der drages nytte af de erfaringer, der er gjort i forbindelse med den såkaldte "download-problematik", og de erfaringer, der er opnået med hensyn til den brancheaftale, der er indgået om indholdstakserede SMS-beskeder.

Gensidighed i samtrafikaftaler

Der er i bidragene fra branchen påpeget en række barrierer, som knytter sig til gensidighed i samtrafikaftaler. Disse barrierer vedrører eksempel udbydernes gensidige betaling af termineringstakster og betaling for indlægning af nummerserier i hinandens centraler. Også spørgsmålet om indbyrdes betaling for forbindelser, der transmitterer trafik mellem udbydere, nævnes i denne sammenhæng.

Disse barrierer udspringer af, at der ikke i dag i branchen er enighed om generelle principper for fordeling af en række omkostninger i samtrafikaftaler. En fælles anerkendelse i branchen af et overordnet princip for fordeling af omkostninger og gensidighed vil derfor kunne fjerne mange af de af branchen fremførte problemstillinger om gensidighed eller manglen herpå.

Et overordnet princip for fordeling af omkostninger kunne bestå i, at omkostningerne til frembringelsen af en ydelse, som hovedregel skal afholdes af den udbyder, hvis slutbruger initierer ydelsen. IT- og Telestyrelsen vil iværksætte en undersøgelse af, om der i branchen er et ønske om indførelse af et sådant generelt princip.

Dobbeltdækning af omkostninger til rå kobber ved samtidig anvendelse til både ADSL og PSTN

I enkelte af branchens bidrag peges der på, at TDC får dækket sine omkostninger til det rå kobber mere end én gang, når samme forbindelse både anvendes af TDC til telefoni og en anden udbyder til ADSL. Dette kaldes "delt anvendelse". TDC vil i disse tilfælde i forvejen fra telefonikunden via abonnementsafgiften få dækket omkostningerne til rå kobber-forbindelsen. For brug af en delt rå kobber-forbindelse betaler en udbyder en årlig leje. Lejeafgiften vedrører dækning af TDC's omkostninger til selve den delte abonnentledning.

Den måde, TDC's slutbrugerpriser reguleres på i dag, bevirker, at der ikke ved fastsættelse af prisen på det almindelige telefonabonnement kompenseres herfor. TDC får således i teorien dækket nogle af sine omkostninger til det rå kobber mere end én gang, når der både leveres telefoni og ADSL via delt rå kobber på den samme abonnentledning.

IT- og Telestyrelsen skal på den baggrund foreslå, at der iværksættes en undersøgelse af hensigtsmæssigheden ved at indføre et princip, hvorefter den enkelte abonnent kompenseres direkte på sin regning for det beløb, som afholdes af den relevante ADSL-udbyder. En sådant initiativ vil prismæssigt gøre ADSL mere attraktivt for en bredere del af befolkningen. Initiativets virkning på konkurrencesituationen på telefonimarkedet henholdsvis ADSL-markedet bør indgå i undersøgelsen.

Netdeling

En række af bidragene fra branchen peger på, at samarbejde og netdeling på 3G-området i højere grad bør være tilladt inden for konkurrencelovgivningens rammer. I bidragene henvises særligt til reglerne for netdeling i Sverige. Reglerne for netdeling på 3G-området hviler overordnet på det samme princip i Danmark, Sverige, Norge, Tyskland, England, Holland og Frankrig. I disse lande gælder princippet om at bevare fuld kontrol over væsentlige dele af nettet af hensyn til sikre konkurrence mellem uafhængige net.

Princippet er dog justeret i forhold til særlige nationale geografiske forhold, hvilket eksempelvis er tilfældet i Sverige. De danske regler for netdeling på 3G-området afspejler således, at vi i Danmark er gået så langt med netdeling, som det er teknologisk muligt med opretholdelse af forudsætningen om fuld kontrol. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at den teknologiske udvikling, siden de danske regler for netdeling blev til, har gjort det muligt at bevare fuld kontrol samtidig med, at der tillades en yderligere deling af delelementer af nettet.

I forbindelse med 3G-auktionen blev der udarbejdet et informationsmemorandum, der præsenterer reglerne for auktionen og 3G-tilladelserne. Heraf fremgår, at tilladelsesindehaverne har mulighed for at henvende sig til IT- og Telestyrelsen med henblik på at godtgøre, at yderligere netdeling rent teknisk er muligt, uden at tilladelsesindehaveren mister den fulde kontrol over nettet. IT- og Telestyrelsen har ikke modtaget sådanne henvendelser fra 3G-tilladelsesindehaverne.

IT- og Telestyrelsen vil - under inddragelse af branchen - vurdere behovet for at iværksætte en undersøgelse af, om den teknologiske udvikling, siden de danske regler for netdeling blev udarbejdet, indebærer, at fuld kontrol kan opretholdes også med yderligere deling af delelementer af nettet.

Betalingsvilkår for frekvensafgifter

Det er i bidragene fra branchen blevet påpeget, at betaling af hele frekvensafgiften i starten af hvert år, kan være et problem for virksomheders likviditet. IT- og Telestyrelsen vil derfor nærmere undersøge, under hvilke forudsætninger en sådan opdeling eventuelt kan ske. En eventuel ændring af denne praksis bør forinden drøftes med brugerne af radiofrekvenser.

4.3. Alternative reguleringsformer – dialog og gennemsigtighed

I det følgende beskrives en række initiativer, der skal medvirke til at fjerne barrierer på områder, hvor IT- og Telestyrelsen har vurderet et behov for anvendelse af alternative reguleringsformer, herunder øget dialog og gennemsigtighed.

Etablering af teleforum

Branchen har påpeget barrierer inden for alle delområder af telemarkedet. Dette afdækker et behov for en generel styrkelse af dialogen mellem IT- og Telestyrelsen og branchen om telereguleringens praktiske effekt, herunder om reguleringen ikke slår til eller har negative sideeffekter. IT- og Telestyrelsen vil derfor tage initiativ til etablering af et teleforum, der dækker teleområdet bredt. Deltagerkredsen bør afspejle et repræsentativt udsnit af teleselskaberne og organisationerne på teleområdet. Drøftelser i dette forum vil kunne medvirke til generelt at foregribe barrierer, dæmme op for misforståelser og sikre mulighed for en tidlig indsats fra IT- og Telestyrelsens side.

Samarbejdsmodeller på samtrafikområdet

Et gennemgående træk for mange af de påpegede barrierer er, at de vedrører procesmæssige problemstillinger i relation til "administration" af samtrafik aftaler. Barriererne vedrører eksempelvis adgang til databaser, bestillinger, fejlretning m.m. Andre barrierer knytter sig til tjenesteudbydere skift af netudbydere, sammenhængen i standardaftaler m.m. Der er som hovedregel tale om barrierer på et meget detaljeret niveau, som knytter sig til procedurer vedrørende det løbende samarbejde om samtrafik mellem selskaber.

Teleselskaberne har mulighed for løbende at indbringe de påpegede barrierer for IT- og Telestyrelsen. Dog må det konstateres, at disse muligheder tilsyneladende ikke udnyttes i tilstrækkelig grad. Det kan eventuelt hænge sammen med manglende ressourcer i teleselskaberne til at forfølge spørgsmålene hos IT- og Telestyrelsen eller en bekymring om, at indbringelse af sager for IT- og Telestyrelsen vil forringe forhandlingsmulighederne i forhold til TDC.

De påpegede barrierer afdækker efter IT- og Telestyrelsens opfattelse et behov for at intensivere samarbejdet og dialogen både mellem myndigheden og branchen og branchen indbyrdes. Desuden peger barriererne på et behov for at skabe en større grad af gennemsigtighed. Imødekomme af dette behov bør ske på flere niveauer. På den ene side er der tale om generelle forhold, som kan drøftes mellem IT- og Telestyrelsen og branchen generelt med henblik på at foregribe, at barrierer opstår, og sikre mulighed for en tidlig indsats fra IT- og Telestyrelsens side. På den anden side er der tale om meget detaljerede forhold, som mest hensigtsmæssigt varetages i målrettet dialog om tilvejebringelse af konkrete løsninger på detailniveau. IT- og Telestyrelsen lægger derfor op til, at dialogen og samarbejdet på flere niveauer styrkes.

Nedenfor skitseres forskellige samarbejdsmodeller, som vil kunne virke fremmende for dialogen mellem myndigheden og branchen og branchen indbyrdes om mere detaljerede forhold. Samarbejdsmodellerne baserer sig på en mere målrettet anvendelse af forskellige fora til dialog om og løsning af barrierer, der involverer en flerhed af udbydere. Afhængig af problemstillingernes karakter vil der kunne tilknyttes forskellige betingelser og forudsætninger for samarbejdsforaenes virke og funktion. Ligeledes vil IT- og Telestyrelsens rolle kunne tilpasses efter branchens behov og omstændighederne i øvrigt. Nedenfor skitseres sådanne tre samarbejdsmodeller:

a. Løsningsmekanismer som alternativ til afgørelser eller mægling

Lovforslaget, der implementerer EU-direktivpakken, giver mulighed for, at IT- og Telestyrelsen fremover kan vælge at forsøge at løse indbragte spørgsmål ved hjælp af andre løsningsmekanismer end afgørelse eller mægling. Det indebærer, at IT- og Telestyrelsen med parternes samtykke, i stedet for at træffe afgørelse i en konkret sag, først kan forsøge at lade spørgsmålet behandle uden for IT- og Telestyrelsens regi. Det kan for eksempel ske i regi af brancheforhandlinger. Hvis der ikke kan findes en løsning i for eksempel brancheregi, kan IT- og Telestyrelsen træffe

en afgørelse i sagen. Denne mulighed kan være et effektivt middel til at løse af detaljerede problemstillinger på samtrafikområder. Her tænkes særligt på barrierer eller spørgsmål, som berører en flerhed af udbydere.

Med henblik på at optimere løsningsmodellens anvendelighed skal IT- og Telestyrelsen foreslå, at modellen suppleres med en hjemmel i teleloven til at opstille en række forudsætninger for branchens arbejde. Det kan være forudsætninger i form af minimumskrav, tidsfrister m.v., som det kendes i dag fra reglerne i den gældende telelovs § 60 om brancheaftaler.

b. IT- og Telestyrelsen som faciliterende for dialog

IT- og Telestyrelsen vil med fordel kunne indgå som igangsætter af branchesamarbejde – eventuelt på opfordring fra branchen. Det kan ske på de områder, hvor styrelsen og branchen er enige om, at konkrete samtrafikproblemer skønnes egnet til løsning i et branchesamarbejde som alternativ eller supplement til eksempelvis individuelle forhandlinger. For eksempel i tilfælde hvor problemernes karakter, detaljeringsgrad og tværgående natur er egnet hertil.

Det vil være branchen selv, som skal bidrage med input til selve løsningsmodellerne. Branchen vil her, i kraft af egne erfaringer, detailkendskab til markedet og den nødvendige tekniske indsigt, kunne udarbejde og aftale fælles løsninger på problemstillingerne. IT- og Telestyrelsens rolle i denne sammenhæng vil primært bestå i at sikre en hensigtsmæssig proces og facilitere dialogen mellem de involverede brancheaktører.

c. Aktiv myndighedsrådgivning i branchesamarbejde

Der er i forvejen etableret en række fora til drøftelse af samtrafikspørgsmål bl.a. i regi af Telekommunikationsindustrien i Danmark – TI. IT- og Telestyrelsen deltager gerne i møder i disse fora med henblik på løbende at kunne rådgive og vejlede om mulighederne for løsning af de drøftede samtrafikspørgsmål inden for telelovgivningens rammer.

Sådanne samarbejdsmodeller vil også kunne anvendes til at give IT- og Telestyrelsen inspiration til det løbende tilsyn med standardtilbud.

Det skal bemærkes, at uanset valget af samarbejdsmodel til løsning af samtrafikrelaterede spørgsmål, er det fortsat vigtigt at holde fast i telelovgivningens forudsætning om, at aftaler om samtrafik som udgangspunkt indgås på kommercielle vilkår.

Endelig vil de nævnte samarbejdsmodeller endvidere kunne anvendes på andre områder, hvor der måtte opstå barrierer.

Gennemsigthed – ”kommenteret” samtrafiklov

IT- og Telestyrelsens analyser af de påpegede barrierer for konkurrencen på samtrafikområdet har afsløret, at en lang række af barriererne kan fjernes ved at inddrage IT- og Telestyrelsen i medfør af den eksisterende samtrafikregulering. Det kan imidlertid konstateres, at dette i en lang række tilfælde ikke sker. Dette kan bl.a. skyldes manglende kendskab til mulighederne i samtrafiklovgivningen. Det er samtidig klart, at et fuldt kendskab til den gældende retstilstand på samtrafikområdet kræver overblik over et omfattende sæt af regler, der samtidig løbende præciseres via IT- og Telestyrelsens afgørelsesvirksomhed.

IT- og Telestyrelsen prioriterer i dag vejledningsvirksomhed højt. Ikke desto mindre ses der at være behov for at forstærke IT- og Telestyrelsens vejledning for at sikre øget gennemsigthed om de rettigheder og pligter, der følger af reguleringsgrundlaget og IT- og Telestyrelsens løbende tilsyn og afgørelsesvirksomhed.

IT- og Telestyrelsen vil derfor undersøge, om der i branchen er interesse for, at styrelsen udarbejder en elektronisk ”kommenteret” samtrafiklov med links til relevante afgørelser. I tilknytning til de enkelte bestemmelser vil der kunne indsættes korte resumeer af relevante afgørelser. En elektronisk baseret kommenteret samtrafiklov vil samtidig løbende kunne ajourføres, således at den til stadighed giver et overblik over den aktuelle retstilstand.

Dertil kommer, at IT- og Telestyrelsen på baggrund af bidragene fra branchen har kunnet konstatere, at der i højere grad end i dag er behov for, at styrelsen i fremtiden tager initiativ til at indgå i dialog med branchen omkring vurderingen af, hvilke prissætningsproblemer der er de mest væsentlige, og som derfor bør undersøges nærmere. Endvidere har IT- og Telestyrelsen kunnet konstatere, at styrelsen øjensynlig ikke i tilstrækkeligt omfang har bevidstgjort udbydere om det ganske omfattende tilsyn med TDC's standardaftaler og priser, herunder gebyrer, som faktisk finder sted.

5. Barrierer under konkurrenceloven

Branchen har påpeget en række barrierer, der vedrører konkurrenceretlige forhold. På baggrund af branchens bidrag har Konkurrencestyrelsen givet en vurdering af disse barrierer og Konkurrencestyrelsens administration af konkurrenceloven. Konkurrencestyrelsens samlede vurdering findes i redegørelsens bilagssamling. Konkurrencestyrelsen har tillige til denne redegørelse udarbejdet nedenstående sammendrag.

På baggrund af erfaringer fra andre netværksafhængige brancher samt internationale erfaringer for teloliberalisering finder Konkurrencestyrelsen, at udviklingen af telemarkederne i Danmark er forløbet tilfredsstillende, og at konkurrencen er virksom på langt de fleste delmarkeder, selv om der er et begrænset antal udbydere.

Konkurrencestyrelsen er enig i, at der i formentlig en årrække fremover vil være behov for en sektorregulering, der går videre end konkurrenceloven. Det er dog vigtigt, som det fremgår i det nye forslag til telelovgivningen, løbende at overveje, hvilke dele af sektorlovgivningen, der kan tilbagerulles. Kriteriet herfor er ikke, at der foreligger skarp konkurrence. Der bør således tages hensyn til, at en deregulering i nogle situationer kan medvirke til at gøre nye aktørers indtræden på markedet mulig.

De indkomne høringssvar indeholder fire overordnede kategorier af problemstillinger, som giver Konkurrencestyrelsen anledning til følgende bemærkninger:

Lige vilkår: Markedseffektiviteten kan kun sikres hvis TDC og konkurrenterne opererer under lige vilkår, hvilket er udgangspunktet for telelovgivningen såvel som konkurrenceloven. I branchens bidrag anføres bl.a., at ikke-teknologineutral beskatning, asymmetriske afregningsprincipper i kommercielle aftaler samt det forhold at TDC som vertikalt integreret virksomhed ikke pålægges de samme udgifter/procedurer i engrosleddet som konkurrenterne, giver ulige konkurrencevilkår.

Konkurrenceforvridende forskelsbehandling kan være omfattet af forbudene i konkurrencelovens §§ 6 og 11. I tråd med EU's ny telepakke skal sektorspecifikke tiltag benyttes i de situationer, hvor konkurrencelovgivningen ikke vurderes at være tilstrækkelig operationel.

Markedskoncentration og samarbejde: Efter massive investeringer i slutningen af 90'erne og starten af det ny årtusinde har branchens forringede finansielle situation øget incitamentet til samarbejde mellem teleudbydere om fx deling af infrastruktur og incitamentet til at fusionere på grund af f.eks. stordriftsfordele.

Øget samarbejde og markedskoncentration kan påvirke konkurrencen i både positiv og negativ retning. Konkurrencestyrelsen vil derfor ved fusioner (konkurrencelovens § 12) og potentielt konkurrencebegrænsende aftaler (konkurrencelovens § 6) skulle foretage en konkret vurdering for at fastslå, om den samlede effekt er til gavn eller skade for konkurrencen.

Adfærdsbarrierer: Markedsbarrierer af historisk (fx stærk branding) og strukturel art (f.eks. bundling) påvirker introduktionen og udfoldelsen af virksom konkurrence på teleområdet. Især bundling af ydelser er af interesse for Konkurrencestyrelsen, da aftagerens skifteomkostninger øges og incitamenterne kan forvrides ved valg af leverandør. Bundling kan stride imod konkurrencelovens § 11.

Myndighedsudøvelse: Konkurrencestyrelsen finder, at den gældende og påtænkte lovgivning, som følge af EU-pakken, samt samarbejdet mellem IT- og Telestyrelsen og Konkurrencestyrelsen fuldt ud er gearet til at håndtere langt hovedparten af de af branchen rejste problemer. Konkurrencestyrelsen vil desuden i samarbejde med IT- og Telestyrelsen intensivere bestræbelserne på at sikre branchen bedst mulige vilkår for fri og lige konkurrence.

Generelt er konkurrenceretlige problemstillinger enten omfattet af forbudsbestemmelserne i konkurrenceloven, som forbyder konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling, eller, hvis følge af lov eller anden offentlig regulering, af konkurrencelovens § 2, stk. 5.

6. Afrunding

Formålet med denne telekonkurrenceredegørelse har været at identificere eventuelle barrierer for et velfungerende telemarked med henblik på at få ”lukket eventuelle huller” i telereguleringen. På IT- og Telestyrelsens opfordring modtog styrelsen cirka 20 bidrag fra branchen, hvori der blev påpeget en lang række barrierer for konkurrencen på forskellige deleområder af telemarkedet. Redegørelsen er således blevet til i en åben proces gennem bidrag fra branchen med henblik på at sikre, at alle relevante forhold belyses i undersøgelsen.

Redegørelsen peger på en række konkrete initiativer, som har til formål at medvirke til at fjerne de barrierer, som via IT- og Telestyrelsens analyser har kunnet identificeres.

IT- og Telestyrelsens analyser har vist, at den gældende regulering i vid udstrækning er tilstrækkelig til generelt at håndtere de påpegede barrierer. Dette forudsætter dog, at branchen i højere grad udnytter telelovens muligheder for at involvere IT- og Telestyrelsen. Styrelsens beføjelser er videreført i det lovforslag, som er fremsat i januar 2003 med henblik på implementering af EU-direktivpakken.

I forhold til visse dele af telemarkedet viser de gennemførte analyser dog et behov for at styrke eller ændre lovgivningen. Et sådant behov er særligt identificeret i forhold til at forbedre konkurrencevilkårene på ADSL-markedet. I redegørelsen peges der på en række initiativer, som kan iværksættes med henblik på at forbedre konkurrencemulighederne på ADSL-markedet.

På andre områder, for eksempel i relation til forbrugerreguleringen, viser de gennemførte analyser, at der kan være et behov for nye initiativer i forhold til nogle af de påpegede barrierer. Hvorvidt dette er tilfældet kan ikke endeligt afgøres inden for rammerne af denne redegørelse. Analyserne har imidlertid identificeret en række særlige problemstillinger, som det bør overvejes at gøre til genstand for en mere dybdegående undersøgelse, bl.a. gennem dialog med branchen.

Endvidere peger IT- og Telestyrelsens analyser på et behov for anvendelse af alternative reguleringsformer og styrkelse af dialogen med branchen. De påpegede barrierer viser et behov for at intensivere samarbejdet og dialogen både mellem myndigheden og branchen og branchen indbyrdes. Desuden peger barriererne på et behov for at skabe en større grad af gennemsigtighed i forhold til reguleringen.

Udgivet af
IT- og Telestyrelsen
Holsteinsgade 63
2100 København Ø
Telefon 35450000
Telefax 35450010
E-mail: itst@itst.dk
Netsted www.itst.dk

Telekonkurrenceredegørelse 2003 kan også ses på
IT- og Telestyrelsens netsted
www.itst.dk

Produktion: MKom

ISBN 87-91227-18-6 kpl.