



**TELE
INDUSTRIEN**
teleselskabernes
branchesamarbejde

Energistyrelsen
Jakob Petersen

Sendt pr. mail: jakop@ens.dk

30. oktober 2015

Indspil til dansk holdning til Kommissionshøringer om rammerne for EU-reguleringen af telekommunikationsområdet

Teleindustrien i Danmark (TI) vil med dette indspil pege på områder i revisionen af teledirektiverne, hvor vi vurderer, at der fra dansk side bl.a. baseret på danske erfaringer og den danske tilgang til teleregulering er grundlag for at spille ind på en række områder mhp. at opnå en investerings- og konkurrencefremmende telepolitik på EU niveau, der samtidig inkluderer forbrugerbeskyttelseshensyn.

Dette indspil vil blive suppleret af individuelle svar fra de enkelte selskaber på områder, hvor der kan være divergerende interesser, ligesom der også fra en gruppe af selskaber på det danske marked er aktiviteter i forhold til de nordiske regulatører.

Fokuspunkter i dette indspil:

1. Overordnet

Direktivrevisionen bør overordnet sigte på dels at opdatere dels at forenkle EU's teleregulering og på klart at prioritere investeringer, tjenesteudvikling og konkurrencefremme. Samtidig skal EU's teleregulering fremme harmonisering på områder som access/samtrafik vilkår og spektrum, mens der på andre områder som f.eks. forbrugerbeskyttelse og omfang af forsyningspligt kan være behov for at åbne for en vis national fleksibilitet.

Direktiverne bør fortsat baseres på teknologineutralitet og dermed undgå detaljerede regler, der ofte afspejler kortsigtede problemstillinger eksempelvis på et område som netneutralitet eller teknologispecifikke emner, hvor teknologiudviklingen hurtigt vil overhale en regulatorisk indgriben.

2. Sektor-specifik regulering af telesektoren

a. Forbrugerbeskyttelse herunder netneutralitet

De gældende direktiver inklusive *Direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation* samt den netop vedtagne TSM Forordning har en

række bestemmelser, der særskilt skal sikre forbrugerens rettigheder mht. brug af specifikke teletjenester.

2

Der kan imidlertid sættes spørgsmålstegn ved, om det er relevant at opretholde sådanne specifikke regler og i særdeleshed bør det undgås at pålægge nye/yderligere krav, der vil være byrdefulde for sektoren uden reelt at have en positiv effekt for forbrugerne.¹

TI finder dog, at specielt i forhold til numre, dvs. adgang til numre (E.164) og de deraf følgende forpligtigelser med hensyn til nummerportabilitet og 112 opkald til nødtjenester, må det forventes, at brugen af numre også på sigt kan antages at spille en central rolle. Eksempelvis har forventningerne til ENUM og andre typer identifiere langt fra materialiseret sig, ligesom et særdeles vigtigt område som M2M kommunikation også i stor udstrækning er baseret på brug af numre.

I den forbindelse er det ikke opfattelsen hos TI, at der er grund til at ændre ved forpligtigelser og rettigheder mht. numre herunder nummerportabilitet ligesom krav om 112-adgang grundlæggende bør opretholdes. Disse to krav bør dog ikke udstrækkes til M2M kommunikation.

TI finder derimod ikke, at disse krav bør udstrækkes til andre tjenester, dvs. forbrugerne skal også fremover være sikre på, at det er brugen af E.164 baserede tjenester, der sikrer en pålidelig adgang til disse tjenester.

TI vil videre og i særdeles advare mod, at de netop fastlagte bestemmelser om netneutralitet i TSM Forordningen udvides i DSM revisionen, da allerede de nu pålagte restriktioner kan være til ulempe for forbrugere og industri i form af information overload og manglende innovation.

b. Level-Playing-Field/OTT

Der er fra flere sider peget på et behov for at revidere definitionen af ECS for at sikre en 'level-playing-field' i lyset af den udvikling, der er sket mht. Internet baseret tjenesteudbud, der konkurrerer med eller substituerer de traditionelle teletjenester.

TI er som udgangspunkt enig i, at en opdatering af definitioner bør støttes fra dansk side, men sigtet skal være at få operative og enkle definitioner. TI finder samtidigt, at det centrale ærinde fra dansk side bør være, at ændring af definitioner ikke skal bruges til udvide omfanget af regulering ved at pålægge eksisterende sektorspecifikke regler også på OTT tjenester, men at gennemgå eksisterende telespecifikke regler og i lyset af fremkomsten af nye alternative/ substituerende tjenester at fjerne sektorspecifikke regler.

Det kan drejer sig om de detaljerede bestemmelser i Forsyningspligt-direktivet mht. f.eks. kontrakter eller QoS, men også de sektor specifikke bestemmelser i 2002 Direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, dvs. som bestemmelser om abn. fortegnelse, behandling af kald (viderestilling etc.), der afspejler en PSTN-fokuseret fortid.

Princippet om 'samme tjenester – samme regulering' skal anvendes, men baseret på en afvikling af regulatoriske forpligtigelser. Sigtet skal således ikke være at pålægge OTT tjenester hverken regler om at stille 116 numre til rådighed eller særlige krav til kontrakter, fordi OTT udbydere modtager 'da-

¹ Som eksempel på sådanne modproduktive regler kan nævnes Cookies Bekendtgørelsen

ta' som betaling for gratis tjenester, men om at fjerne de nuværende 'voice/PSTN-centric' krav og erstatte dem med gældende horisontale krav eksempelvis til forbrugeraftaler.

Et særligt område er dog anmodning om samtrafik, hvor det skal sikres, at 'samme tjenester - same forpligtigelser' giver mulighed for at afvise en anmodning om samtrafik, som ikke rimelig, hvis anmodende part ikke leverer samme kvalitetskrav/-niveau og funktionalitet.

I forhold til OTT tjenester som defineret af BEREC² er der imidlertid også behov for, at det i Rammedirektivet mht. markedsanalyser indgår, at markedsanalyser bør tage hensyn til udviklingen i værdikæden. Med OTT tjenester sammen med konkurrencen på bredbånds access markedet sker der en påvirkning af konkurrence situation, der negativt påvirker teleoperatørernes investeringskapacitet. Antagelsen om fordelene ved at være vertikalt integreret udbydere, der kan bundle access og tjenester, er ikke længere holdbar og denne udvikling svækker markedsstillingen for de vertikalt integreret udbydere på access markedet.

OTT tjenesterne understreger også, at eksempelvis specifikke regler for detailmarkedet mht. *bundles* om i Forsyningspligt-direktivet ikke længere er relevante og er eksempler på en tidligere aktuel problematik, der ikke bør reguleres på direktiv niveau.

3. Forsyningspligt

a. Forsyningspligt tjenester:

Udpegningen i det nugældende Forsyningspligt-direktiv (USD) af særlige tjenester som taletelefoni, betalingstelefoner mv. må anses generelt, men i særdeleshed i en dansk/nordisk kontekst, for at have overlevet sig selv. Disse tjenester er i vidt omfang teknologisk, funktionelt og markeds-mæssigt overhalet eller substitueret.

TI anerkender, at denne udvikling i nogen grad er afspejlet i den danske regulering, men der er dog også eksempler på tjenester, der er krævet opretholdt uanset substituerende produkter er kommet på markedet, dvs. at der pålægges unødvendige omkostninger ved skulle opretholde forældede tjenester.

Det bør derfor ikke fremadrettet på direktiv niveau udpeges specifikke tjenester som forsyningspligtige.

Tilsvarende gør sig gældende mht. særlige forholdsregler f.eks. for handicappede. Erfaringer fra andre regulatoriske indgreb som f.eks. Roaming Forordningen 2012 viser også, at udpegning af specifikke tjenester været særdeles omkostningstunge uden at overhovedet at blive brugt i praksis (f.eks. oplysning til blinde om roamingpriser) og under alle omstændigheder reelt bliver overflødige i kraft af teknologisk udvikling som det f.eks. har været tilfældet mht. teksttelefoni for døve i forhold til Messenger og lignende chat-tjenester.

Som udgangspunkt finder TI derfor ikke, at der er grund til at udpege særlige tjenester som 'forsyningspligt'. Det kan muligvis vise at være vanskeligt på EU-niveau at komme dertil i lyset af, at forsyningspligt givetvis vil være et politisk sensitivt område; det bør derfor overvejes om der ikke for netop

² BoR (15) 142

dette område fra dansk side som et minimum bør arbejdes for national fleksibilitet mht. anvendelse af eventuelle forpligtigelser, således at en progressiv nordisk tilgang kan fastholdes.

b. Finansiering

Finansiering af forsyningspligt har været en væsentlig, problematisk effekt afledt af forsyningspligten i form af indgreb i markedet og skævvridning af konkurrence. De nuværende muligheder for sektorfinansiering har uanset manglende effektivitet således givet anledning til komplicerede tvister og retssager, som også danske erfaringer viser.

For at undgå sådanne uheldige effekter og for at minimere behov for offentlig intervention og bureaukrati bør finansiering af evt. tiltag mht. forsyningspligt grundlæggende opdeles i to dele:

1. Finansiering af særlige foranstaltninger for udsatte borgere/handicappede bør dækkes via det sociale system og i forhold til specielt handicappede i samspil med den nationale telemyndighed fsva. udførelse i form af udbud
2. Finansiering af opfyldelse af eventuelle forsyningspligtkrav mht. basalt bredbånd (se næste punkt) bør håndteres via EU's retningslinier for statsstøtte til bredbånd (2013/C 25/01) sammen med brug af dækningskrav ved frekvensauktioner.

c. Bredbånd og 'forsyningspligt' dækning

Spørgsmålet om, hvorvidt bredbånd skal indgå i som forsyningspligt vil blive et centralt emne i direktivrevisionen, og TI finder, at et basalt dansk krav til det formentligt politisk udfordrende spørgsmål bør være, at bredbånd maksimalt kan indgå som forsyningspligt, hvis denne forsyningspligt defineres som et samfundsmæssigt mål om, at borgere skal have ret til en basal (dvs. ikke NGA) teknologi- og platformsneutral 'safety net' Internetadgang på 10Mb f/m på standard markedsvilkår.

Det er her vigtigt at fastlægge en absolut værdi for hastighed på Internetadgang, således at forsyningspligten ikke bliver en glidebane til at opfylde generelle målsætninger om bredbånd, men netop kun til klart og entydigt at afdække de tilfælde, hvor det er nødvendigt at aktivere en sådan særlig mekanisme, dvs. til at dække områder/enkelt borgere, der ikke kan få basalt bredbånd på standard markedsvilkår. En eventuel forsyningspligt på bredbånd skal baseres på et realistisk samspil mellem ressourcer brugt på bredbånd og den faktiske efterspørgsel i markedet behov.

Denne samfundsmæssige forsyningspligt skal som nævnt ovenfor mht. finansiering opfyldes via de relevante redskaber, dvs. EU's retningslinier for offentlig støtte til bredbånd, dvs. uden udpegning af udbydere, men baseret på en ren udbudsmekanisme hhv. via dækningskrav

Det er således Teleindustriens opfattelse, at forsyningspligt ikke kan bruges som redskab til fremme bredbåndsdækning, da det vil være til skade for den konkurrence- og efterspørgselsdrevet udbygning af bredbånd, der sikrer investeringer og udvikling af en konkurrence- og efterspørgselsdrevet udbygning af bredbånd, hvor en vigtig komponent er, at offentlige institutioner efterspørger bedre bredbånd på konkurrencevilkår. Dermed allokeres investeringer optimalt.

Finansiering af en sådan basalt 'safety' bredbåndsadgang f/m på 10Mb skal ske via offentlige midler både for at undgå uhensigtsmæssig påvirkning af marked/konkurrence og for at undgå at svække efterspørgselsdrevet udbygning. I lyset af den udstrakte dækning, der er etableret, og den yderlige-

re udbygning, der vil sted i de nærmeste år, vil det i praksis fra 2017-18 og frem være vanskeligt at finde 'udækkede' områder eller enkelt brugere, dvs. omfanget vil være ganske begrænset.

4. Spektrum

Generelt er den nuværende regulering på frekvensområdet i EU en af de bedste i verden. Langsigtet mener TI, at målet i alle EU-lande bør være at forbedre investeringsklimaet gennem:

1. Lang tilladelsesvarighed med forudsigelige fornyelsesprocedurer, eller brugsrettigheder til frekvenser uden varighed,
2. Stærk retlig beskyttelse af frekvensrettigheder, herunder offentligt tilgængelige registre over de vigtigste frekvenstilladelser;
3. Generel forpligtelse til brug af auktioner ved fremtidige frekvenstilladelser (hvor der er frekvensknaphed)
4. Offentlige planer for frigivelse af spektrum og gennemsigtighed vedrørende den aktuelle frekvensbrug.

Det centrale mål skal overordnet være at sikre en frekvensforvaltning, som er objektiv, gennemsigtig og ikke-diskriminerende. Dette gælder også auktionsdesign på tværs af EU, således at "enkeltsags-behandling" undgås. Sikring af, at frekvensknapheden reduceres, er den enkleste og mest effektive måde EU kan bidrage til en velfungerende trådløs og mobil sektor.

Mens teknisk harmonisering af brugen af radiofrekvenser på tværs af EU har udviklet sig betydeligt, bl.a. baseret på frekvenspolitikbeslutningen fra 2002, kræver udpegning af (yderligere) frekvenser til nye anvendelser eller teknologier i EU fortsat en række processkridt (først i CEPT, dernæst i Frekvensudvalget), før Kommissionen har mulighed for at sikre en ensartet regulering i EU. Denne proces kan være særligt belastende i forhold til omkostninger og forsinkelser i "time to market", i forhold til udviklingen og udbuddet af nye, innovative anvendelser, men kan også være bebyrdende for eksisterende frekvensbrugere såsom udbydere af trådløst bredbånd, der ønsker at udvide kapaciteten for at imødekomme markedets voksende efterspørgsel.

Hertil kommer, at selv hvor globalt standardiserede teknologier med anerkendte fordele for brugere og erhvervslivet (f.eks. LTE) har adgang til harmoniserede frekvenser, er de vilkår, som de enkelte frekvenstilladelser tildelles under, fortsat forholdsvist fragmenterede, især når det drejer sig om timing i forhold til allokering og udstedelse, tilladelsernes varighed og vilkår, herunder krav om dækning. Dette kan skyldes forskelle i nationale forhold, der ikke kun er objektivt baserede, men også forskellige nationale mål eller tilgange til regulering.

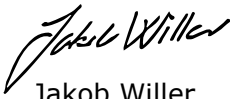
Denne situation kan hæmme investeringer, innovation og hurtig tilvejebringelse af frekvenser, imødekommelse af bredbåndskapacitetsbehov eller tilvejebringelse af nye og innovative anvendelser, og kan desuden vanskeliggøre etableringen af trådløse forbindelse på tværs af EU til brug for f.eks. nye digitale tjenester og applikationer - såsom tingenes internet, "connectede" biler eller andre produkter, der kan kobles på nettet.

Desuden kræver især den eksponentielle efterspørgsel efter frekvenser til trådløst bredbånd mulighed for hurtig netværksudbygning og en mere fleksibel og effektiv adgang til og brug af frekvenser. Det voksende behov for frekvenser til trådløst bredbånd er således begrænset af mængden af ledige frekvensressourcer. Større effektivitet og innovation i frekvensanvendelsen er afgørende for at tilfredsstille den stigende efterspørgsel, og mekanismer som deling, handel eller leasing af frekvenser fortjener derfor mere opmærk-

somhed, herunder nærmere analyse af, hvorfor disse værktøjer kun er blevet benyttet i så begrænset omfang, som det er tilfældet.

6

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, reading 'Jakob Willer'. The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Jakob Willer
Direktør
Teleindustrien