

3. juli 2023

Teleindustriens kommentarer til EU-Kommissionens høring og regeringens "non-paper" fremsendt til Europaudvalget vedr. spørgsmålet om finansiering af den digitale infrastruktur og fremtidens europæiske telemarked

I foråret 2023 gennemførte EU-Kommissionen en høring om telesektoren, herunder om behovet for et såkaldt 'retfærdigt bidrag' (fair contribution) fra de største trafikgenererende indholdsudbydere, herunder markedsdominerende tech-giganter (fx streaming tjenester, sociale medier mv.) til udbygning af den digitale infrastruktur.

Teleindustrien, der repræsenterer teleselskaberne i Danmark, fremsender hermed sine kommentarer til EU-Kommissionens høring og det non-paper, som Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har fremsendt til Europaudvalget vedr. spørgsmålet om finansiering af den digitale infrastruktur og fremtidens europæiske telemarked jf. <https://www.ft.dk/samling/20222/almedel/KEF/bilag/264/2698970.pdf>

Samlet er Teleindustrien bekymret over, at regeringen har valgt at konkludere håndfast og unuanceret vedrørende meget afgørende spørgsmål for udviklingen på telemarkedet, uden at der i den forbindelse er sket inddragelse af telebranchen.

Teleindustriens forslag er, at der bør indføres en forhandlingspligt mellem de største indholdsudbydere og netudbydere, så de markant stigende datamængder, som afstedkommer store investeringer i den digitale infrastruktur, kan håndteres på en hensigtsmæssig måde.

Dansk holdning baseret på antagelser – i stedet for fakta og dialog med branchen

Den danske regering har hidtil advokeret for en åben og transparent proces, da der er behov for, at de komplekse problemstillinger, der rejses med EU-Kommissionens høring, bliver analyseret grundigt, inden der træffes konklusioner. På trods af disse gode intentioner er det vanskeligt ikke at opleve regeringens non-paper som en forudindtaget position:

"In conclusion, Denmark strongly opposes any measure by which large OTTs or other digital players are obliged to contribute to the cost of the deployment of networks."

Teleindustrien havde fundet det mere hensigtsmæssigt - og i bedre overensstemmelse med de udmeldte intentioner - hvis regeringen havde afventet kommissionens konklusioner fra høringen, som bl.a. vil give indsigt i vilkårene for telesektoren på markedet.

Derudover har man ikke været i dialog med telebranchen om høringen og dermed ikke indhentet input og perspektiver på de spørgsmål, som rejses.

Reelle udfordringer på markedet kræver en forpligtelse til at forhandle

Det er Teleindustriens klare opfattelse, at der i et europæisk perspektiv potentielt kan være reelle udfordringer på markedet.

De største indholdsudbydere, der genererer store mængder data, der skal transporteres i telenettene, har så stærk en markedsposition, at det vanskeliggør en lige og reel forhandling om sammenkobling af net og udveksling af datatrafik.

Der er stor asymmetri i udvekslingen af datatrafik mellem teleselskaberne og techgiganterne, og det er vanskeligt at se, at techgiganterne har tilstrækkeligt incitament til at begrænse datatrafikken – og distribuere datatrafikken effektivt.

Udvekslingen af internettrafik har historisk være baseret på et princip om gensidighed, da trafikmængderne har været nogenlunde ens imellem nettene, hvorfor der har været balanceret interesse i at finde kommercielle løsninger. Denne balance er væsentligt forskubbet i takt med store mængder af datatrafikken afsendes fra de største indholdsudbydere.

Teleindustrien foreslår derfor, at man politisk pålægger parterne **en forpligtelse til at forhandle** aftaler om udveksling og håndtering af datatrafik.

Øget dataforbrug giver øgede omkostninger

Det skrives i regeringens non-paper, at "...[t]here is no causality whereby more traffic translates into higher costs for ISPs (Internet Service Providers)".

Dette er ikke korrekt. Der eksisterer i praksis en væsentlig sammenhæng mellem øget trafik og øgede omkostninger til både netværk og til de bagvedliggende it-systemer, core-netværk og servere. Størstedelen af de samlede milliardinvesteringer i mobilnettene i Danmark i de seneste 10 år har som eksempel herpå været investeringer i udbygning af kapaciteten, som igen er direkte afledt af, at forbruget af mobildata over perioden er steget markant.

Fra 2018 til 2022 er datatrafikken i Danmark vokset med 110% i fastnettet og 175% i mobilnetværk.¹ En del af den øgede trafikmængde skyldes bl.a. autostartende videoer, automatisk downloadet indhold fx reklamer og andre algoritme-styrede downloads, som ikke aktiveres af forbrugerne. I mobilnettet er mindre datamængder vigtigt for at undgå overbelastning af kapaciteten i nettet, mens det i kablede forbindelser er væsentligt at sikre en effektiv distribution fx med brug af caching.²

Hvis data blev distribueret på mere effektive måder – i samarbejde mellem de største indholdsudbydere og netudbydere – ville det reducere omkostningerne og energiforbruget og dermed reducere tjenesternes miljømæssige fodaftryk.

Stigende datatrafik forudsætter løbende investeringer for at sikre kapaciteten i den digitale infrastruktur, så danskerne fortsat vil opleve en god kvalitet af deres bredbåndsforbindelse.

¹ <https://sdfi.dk/digital-infrastruktur/tal-paa-teleomraadet>

² Caching handler om at forbedre ydeevnen, reducere netværksbelastningen og levere indhold hurtigere til brugerne ved at udnytte lokal lagring og genbruge tidligere hentede data

Teleselskaberne investerer massivt i digital infrastruktur

Den digitale infrastruktur i Danmark er finansieret på fuldt kommercielle vilkår, og teleselskaberne investerer årligt ca. 10 mia. kr. i 5G, fibernet, backbone IT-systemer og core-netværk. Det svarer til ca. 20 pct. af selskabernes omsætning, som investeres direkte i udbygning af den digitale infrastruktur.

Tvungen skat eller pligt til at forhandle

I regeringens non-paper udlægges spørgsmålet om fair contribution alene som et forslag om at indføre en tvungen skat eller afgift. Denne udlægning afspejler ikke kompleksiteten i spørgsmålet og er heller ikke i overensstemmelse med Teleindustriens position.³

I stedet for ensidigt at udbygge de digitale motorveje i takt med den øgede datatrafik, er det muligt – uden at forringe kundeoplevelsen – at optimere afviklingen af datatrafikken i dialog med de indholdsudbydere, der leverer de største mængder data i nettene. Men indholdsudbydere mangler tilstrækkeligt økonomisk eller aftalemæssigt incitament til dette.

Aftaler om udveksling af datatrafik, herunder også eventuel betaling, skal som udgangspunkt baseres på kommercielle forhandlinger mellem parterne. Det kan dog være relevant og berettiget, at aktørerne på markedet har en forpligtelse til at forhandle aftaler om udveksling og håndtering af datatrafik. Denne forpligtelse findes ikke i dag i relationen mellem teleselskaber og techgiganter. Hvis parterne ikke er i stand til at blive enige om vilkårene for, hvordan man udveksler trafik, bør der være en voldgiftsmekanisme.

Hvis data distribueres på mere effektive måder – i samarbejde mellem de største indholdsudbydere og netudbydere – ville det reducere nogle af omkostningerne og noget af energiforbruget og dermed reducere tjenesternes miljømæssige fodaftryk.

Ikke i strid med netneutralitet

Det forslag er på ingen måde en afvigelse fra det grundlæggende princip om netneutralitet, altså at netudbydere skal stille deres digitale infrastruktur til rådighed for alle indholdsudbydere på lige og ikke-diskriminerende vilkår.

Behov for konsolidering

EU-Kommissionen åbner i sin høring op for en debat om behovet for grænseoverskridende konsolidering på telemarkedet. Imidlertid er regeringens non-paper også her meget ensidig og unuanceret i sin konklusion. Det konkluderes således over én kam, at konsolidering vil være *”til skade for konkurrence, innovation og vækst og i sidste ende forbrugere og virksomheder.”*

I den forbindelse er det for det første Teleindustriens holdning, at spørgsmål om eventuelle markeds-mæssige udfordringer ved konkrete planer om konsolidering ikke er et politisk anliggende, men bør behandles af de uafhængige konkurrencemyndigheder.

Derudover er det Teleindustriens klare holdning, at konsolidering i markedet kan føre til stordriftsfordele, så virksomheder kan producere og distribuere varer eller tjenester mere effektivt. Dette kan føre til lavere omkostninger, bedre kvalitet og hurtigere leveringstider, hvilket – i modsætning til, hvad der hævdes i non-papiret – vil gavne forbrugerne.

³ <https://www.teleindu.dk/fair-contribution/>