

Direktoratet for Boliger og Infrastruktur
Postboks 909
3900 Nuuk

13. marts 2006
TTO

Høringsvar vedr. forslag til landstingsforordning om telekommunikation og teletjenester

Der henvises til Direktoratets brev af 13. februar 2006, j.nr. 34.02.01, hvori man udbeder sig bemærkninger til ovennævnte forslag til landstingsforordning.

ITEK er et branchefællesskab for IT, Tele, Elektronik og Kommunikation i Dansk Industri. Som en del af Dansk Industri varetager vi erhvervslivets interesser i it- og telepolitiske spørgsmål i Danmark.

Når ITEK bidrager til denne høring, skyldes det, dels at vi har medlemmer med forbindelse til Grønland, dels at undertegnede i 1999 og 2004 har deltaget i telepolitiske drøftelser i Grønland i forbindelse med Hjemmestyrets overvejelser om fremtidig liberalisering af telesektoren m.v.

Generelle bemærkninger

ITEK og dermed Dansk Industri har i Danmark kæmpet for liberalisering af den danske telesektor og andre infrastrukturektorer.

Vi finder det derfor oplagt, at der også i Grønland formuleres en fremadrettet markedsorienteret telepolitik, der - afstemt efter de særlige vilkår, der gælder i Grønland - sikrer såvel erhvervsliv som borgere de bedste rammer for informationssamfundets udbredelse.

Grønland befinder sig imidlertid i en særlig situation med meget få indbyggere og en i forhold til andre lande begrænset erhvervssektor fordelt over et meget stort geografisk område. Fra en teleudbyders synsvinkel betyder det forholdsvis beskedne indtjeningsmuligheder og - bortset fra Nuuk og 1-2 andre byområder - uforholdsmæssigt store investeringer i forhold til de potentielle indtægter fra kundesiden.

Hvor telepolitikken i andre lande har haft fokus på at åbne et voksende marked for flere konkurrenter, er udfordringen i Grønland mere nuance-

ret, idet manglen på kritisk masse er et afgørende livsvilkår uden for ovennævnte 2-3 byområder.

Balancen mellem markeds kræfter og en solidarisk forbrugerpolitik bliver derfor markant anderledes end i Danmark (og andre europæiske lande), hvilket taler for, at liberaliseringen begrænses til en række tjenester, således at erhvervskunderne i byområderne kan forbedre deres konkurrence dygtighed, uden at de prisstigninger i udkantsområder, der under alle omstændigheder følger med liberalisering og markedsåbning, bliver alt for store - subsidiært at tjenesterne skal udbydes på permanent underskuds-basis.

På konferencen i Nuuk i 2004 drøftede vi da også kun konkurrenceudsættelse af internetadgang samt af andre datakommunikationstjenester i 2-3 byområder. Med den udvikling af internettelefon, som vi har oplevet siden den gang, vil selv en sådan markedsåbning betyde ganske gode muligheder for konkurrerende udbydere.

Alt i alt er det vigtigt, at de politiske forventninger til, hvor langt man kan komme ad markedsåbningens vej, ikke overvurderes. Løsningen kan selvfølgelig være, at de mange beføjelser, som forordningen indebærer, efterfølgende ikke udnyttes. Men af hensyn til markedsaktørernes realistiske forventninger om fremtiden - samt retssikkerheden for TELE Greenland A/S (TGL) - kunne det være hensigtsmæssigt i forordningen og dens bemærkninger at indsnævre rækkevidden af Landsstyrelse beføjelser, herunder mulighederne for geografisk opsplitting af koncession og forsyningspligt.

Også de visioner, vi drøftede i 2004, om et fremtidigt søkabel, der kan give Grønland en tiltrængt informationsmotorvej til omverdenen, taler for, at det bliver attraktivt for den største markedsaktør, TGL - evt. i et konsortium med andre - at satse på en sådan infrastrukturinvestering.

Etablering af en selvstændig grønlandsk telestyrelse

Etablering af en selvstændig - dvs. af Landsstyret uafhængig - myndighed er en helt central forudsætning for, at en markedsåbning bliver en succes. Det er imidlertid en meget udfordrende opgave, der ikke blot kræver stor faglig indsigt, herunder viden om nettekniske spørgsmål, men også forretningsforståelse, herunder evne til at håndtere de konflikter, der uundgåeligt vil optræde i kølvandet på de påtænkte markedsåbninger.

ITEK skal derfor forslå, at der optages forhandlinger med den danske IT- og Telestyrelse om konkret bistand ved vurdering og håndtering af de opgaver, der vil følge af forordningens vedtagelse. Der skal naturligvis ansættes medarbejdere i Grønland; men de pågældende har behov for et erfarent og kompetent miljø at kunne støtte sig til.

Mht. sektorfinansiering af tilsynsaktiviteten er der også i Danmark (og i andre europæiske lande) en stigende kritik af, at myndighedsomkostninger overvælttes på markedsdeltagerne: Vi betaler jo heller ikke for konkurrencemyndighedernes virksomhed. Det forhold, at indtægtpotentialet i den grønlandske telesektor i forvejen er svagt, taler for, at Hjemmestyet selv finansierer disse udgifter.

Betydningen af et sammenhængende og stærkt telenet

Det har i mange lande - også i Danmark - været diskuteret, om en liberalisering skulle betyde en adskillelse af net og tjenester. Nye markedsaktører har argumenteret for, at udskillelsen af teleinfrastrukturen i et særligt selskab - i lighed med Banestyrelsen - ville give mere lige markedsvilkår for de nytilkomne.

Det er imidlertid tankevækkende, at ingen lande - trods yderst profitable og dynamiske telemarkeder - har gennemført en sådan opsplitning, som dels ville være belastende for de hidtidige nationale teleselskaber, men som også ville hæmme den dynamik og udvikling, der følger af, at net og tjenester planlægges og drives af samme organisation.

I stedet har man valgt at sikre samtrafikadgang til de nationale operatørers net - samt i Danmark og enkelte andre lande tillige - krav om gensalg af tjenester.

Med et yderst spinkelt telemarked som det grønlandske ville det derfor være hasarderet at eksperimentere med en sådan Banestyrelsesmodel.

Det samme gælder forordningens mulighed for geografisk opsplitning: Selv ikke i Danmark (og andre europæiske lande), hvor markederne er betydeligt mere gunstige, har man splittet forsyningspligten op; men valgt den strategi, at én samlet varetager af forsyningspligten i højere grad kunne pålægges en vis udligning mellem forskellige landsdele.

Også i Danmark har der fra den nationale teleudbyder TDC været interesse for at kunne differentiere priser for telefoni og internetaccess mellem by og land, således at man blev mere konkurrencedygtig i byområderne. Men hidtil har dette været afvist for andre end erhvervskunder.

Efter ITEK's opfattelse bør en sådan prisdifferentiering være mulig. (Og vil alene ved en tjenesteliberalisering være en uundgåelig konsekvens, jfr. nedenfor.)

Men hvorvidt det skal føre til opsplitning af koncession og forsyningspligt er en anden sag: Der vil utvivlsomt være private udbydere med interesse for at overtage Nuuk og 1-2 andre byområder. Hvis en privat konkurrent til TGL fik denne adgang, ville udfordringen med at få resten af Grøn-

lands telenet til at hænge sammen - trods pæne prisstigninger i de resterende områder - være betydelig.

Hvor rigtigt det end måtte lyde, at der skal skabes maksimal markedsadgang samt skærpet konkurrence mellem geografiske områder m.m., må det erindres, at det økonomiske grundlag i Grønland ikke vil kunne bære det.

ITEK skal derfor anbefale, at infrastruktur, koncession og forsyningspligt holdes samlet i TGL's regi - idet Landsstyret så gennem tjensteliberisering og accept af en mere differentieret prisdannelse sikrer, at der gradvist skabes sammenhæng mellem omkostnings- og prisstruktur, dvs. lavere priser i byerne og højere priser uden for disse områder.

Mulighed for prisdifferentiering

Liberalisering af internet- og evt. andre tjenester vil betyde, at konkurrenter til TGL vil markedsføre sig med lavere priser.

For ikke at blive presset helt ud af markedet, bør TGL have mulighed for at matche de nye udbyderes tilbud - hvilket også er et almindeligt anerkendt konkurrenceretligt princip: Den store må ikke selv 'dumpe' konkurrenter ud af markedet, men må imødegå konkurrenternes tilbud, dvs. matche deres priser og vilkår.

Da de lavere priser næppe vil modsvares af en stigende efterspørgsel - markedet skal jo deles med konkurrenterne - bør TGL kunne sætte priserne op på andre områder, hvor selskabet - geografisk eller tjenstemæssigt - ikke konkurrenceudsættes.

Det er vigtigt, at Landsstyret ved udmøntning af forordningen accepterer sådanne differentieringer - og såfremt der fastsættes prislofter - formulerer disse prislofter så rummelige, at TGL kan opnå et rimeligt forretningsmæssigt grundlag - også af hensyn til fremtidige investeringer i net og tjenester.

Som ovenfor nævnt vil behovet for prisdifferentiering blive skærpet, såfremt koncession eller forsyningspligt opsplittes på flere områder.

Selv om ITEK og DI hylder fri konkurrence og størst mulig differentiering af priser og vilkår efter omkostnings- og markedsforhold, kan det beskedne grønlandske marked næppe bære sådanne opsplittings - uden at kravet om prisdifferentiering bliver bekymrende højt.

Finansiering af forsyningspligt m.m.

I forslaget til forordning skal evt. forsyningspligtunderskud finansieres af sektoren, hvilket umiddelbart vil sige af TGL. En sådan sektorfinansiering er hjemlet - men dog ikke anvendt - i den danske telelovgivning, lige-

som EU-direktivpakken åbner mulighed for, at landene kan indføre en sådan sektorfinansiering under visse betingelser.

I forbindelse med revision af direktivpakken er det en mærkesag for ITEK - og for vore samarbejdspartnere i den europæiske teleorganisation ETNO - at få denne sektorfinansiering af forsyningspligten helt ud af direktivet.

Begrundelsen er den enkle, at den der træffer afgørelse om et givet forsyningspligniveau, også må betale regningen herfor. Vi har da også set, at regionale/kommunale myndigheder i udkantsområder har deltaget i finansieringen - ved at udbyde den opgave at forsyne et betrængt område under det vilkår, at der på forhånd var fastsat en vis offentlig medfinansiering.

For Grønlands Hjemmestyre ville en optimal strategi derfor være, at fastholde én forsyningspligtudbyder, TGL, og så via forhandling opnå den bedste kombination af pligter og differentierede priser.

Såfremt der stilles krav om pligter til priser, der ikke kan leveres på rationelt grundlag, bør Hjemmestyret bære den ikke-kommercielle del af finansieringsbyrden - således som debatten også har været ført om fly- og skibstrafik.

Afsluttende bemærkninger

Problemerne med at liberalisere telesektoren i Grønland er yderst komplekse og kan ikke umiddelbart gennemføres ved at overføre løsninger fra Danmark og andre europæiske lande.

ITEK og undertegnede vil imidlertid gerne bidrage med at finde pragmatiske løsninger, tilpasset Grønlands særlige forhold, og står naturligvis til rådighed for nærmere uddybning af ovenstående, herunder drøftelser af konkrete udspil til liberalisering af den grønlandske telesektor.

Med venlig hilsen



Tom Togsverd
Branchedirektør