

Direktoratet for Boliger, Infrastruktur og Råstoffer
Postboks 909
3900 Nuuk

Brev nr.: 6-082
Journalnr.: 2111.4

Vores ref.: Bestyrelsen
Deres ref.: Forslag til landstingsforordning

Dato: 13. marts.2005

Vedr.: Høringssvar vedr. ny telelovgivning

TELE Greenland fremsender hermed sit høringssvar på Landsstyrets forslag til en ny telelovgivning som fremsendt den 13. februar 2006.

Der lægges med forordningsforslaget (Forslaget) op til en rammelovgivning, der fremover giver Landsstyret bemyndigelse til gennem bekendtgørelser at gennemføre en gradvis liberalisering af telesektoren i Grønland.

Forslaget forudsætter, at liberaliseringen skal kunne omfatte udbud af alle teletjenester samt mulighed for, at andre aktører end TELE kan etablere trådløse netværk i byer og bygder som konkurrerende net til TELE's eksisterende trådbårne netværk.

Forslaget er åbent mht. hvilke tjenester Landsstyret på sigt ønsker at liberalisere, men det er konkretiseret, at man på kort sigt vil liberalisere adgangen til at udbyde adgang til Internet. Desuden lægger Forslaget op til, at der etableres en styrkelse af reguleringen af telesektoren bl.a. gennem etablering af en Telestyrelse.

TELE er enig i, at der er behov for en ny telelovgivning, som kan åbne for en gradvis tjenesteliberalisering og liberalisering af trådløse lokale net. En liberalisering er bl.a. en naturlig konsekvens af den teknologiske udvikling. TELE er også enig i, at varetagelsen af den teleregulatoriske myndighed bør styrkes.

TELE er dog ikke enig i de nye muligheder for opsplitning af koncessionen og den opdeling af selskabet, der åbnes for i Forslaget, og som er nye elementer siden det første lovgivningsforslag fra maj 2005. TELE må også fremhæve, at Forslaget indebærer betydelige nye administrative udgifter, som TELE i første omgang som eneste større udbyder vil skulle finansiere.

TELE's detaljerede høringssvar vedlægges. TELE vil som introduktion hertil fremhæve en række overordnede kommentarer til Forslaget, men som det fremgår af det vedlagte detaljerede høringssvar henledes opmærksomheden på, at Forslaget på en lang række punkter kræver en grundig viderebearbejdning.

Afskaffelse af den solidariske prissætning

Det er væsentligt for TELE at fremhæve, at den foreslåede afskaffelse af den nuværende solidariske prissætning som konsekvens af de forskellige mulige scenarier, der opridses i Forslaget, vil kræve omfattende ændringer af de nuværende takster for telekommunikation i Grønland.

Tages de hidtidige beregninger af forsyningspligtunderskuddet som udgangspunkt, er det TELE's skøn, at forsyningspligtunderskuddet vil overstige 100 mio. kr. afhængig af den anvendte beregningsmodel. En "rebalancering" af taksterne, som kan blive en konsekvens af afskaffelsen af den solidariske prissætning, vil betyde markante takstforhøjelser primært uden for Nuuk.

En ændret prissætning vil også indebære, at Grønland med en opsplitning af koncessionen i flere delområder skal opdeles i et stort antal forskellige takstzoner, hvilket i sig selv vil indebære en stor fordyrelse af de systemer, som skal sikre korrekt regningsudskrivning. Andre steder i verden tilstræber man stadig mere ensartede takster inden for store områder, hvor kvaliteten nu spiller en større rolle end afstanden.

F.eks. ville en opdeling af nye takstzoner i Grønland kræve, at der igen indføres national roaming ved brug af mobiltelefoni, dvs. at man både skal betale forskellige takster afhængigt af, hvor abonnementet hører hjemme geografisk og skal betale roamingafgift, hvis man benytter sin mobiltelefon et andet sted i landet.

Ud over at takseringen bliver særdeles uoverskuelig for kunderne, er TELE også bekymret ved udsigten til de betydelige meromkostninger til regningsudskrivning og administration, som anskaffelsen af de nødvendige systemer vil kræve, og som i værste fald skal udvikles til grønlandske forhold, fordi ingen andre længere benytter så komplekse regningssystemer.

Endelig frygter TELE, at store takststigninger vil påvirke kundernes forbrug af telekommunikation negativt og føre til faldende omsætning, som vil få forsyningspligtunderskuddet til at vokse yderligere.

Opsplitning af koncessionen og selskabet

Forslaget åbner både for en opsplitning af den nuværende koncession i flere geografiske områder og tjenester og for, at forsyningspligtjenester kan varetages af flere udbydere i forskellige delmarkeder.

En opsplitning af koncessionen betyder efter TELE's vurdering, at de nuværende "stordriftsfordele" ved at udøve forsyningspligten som ene koncessionshaver forsvinder og vil indebære mere komplekse reguleringsmæssige problemstillinger, end Forslaget umiddelbart antyder.

Det bør i udformningen af en ny lovgivning stadig indgå i overvejelserne, at markedet for telekommunikation i Grønland er meget lille sammenlignet med andre lande, hvor der er gennemført liberaliseringer, samt at de demografiske og geografiske/klimatiske betingelser gør det omkostningstungt at nå frem til alle brugere.

I et telemarked under disse betingelser er det helt afgørende at optimere og udnytte stordriftsfordele.

Forslaget åbner også for at søge TELE opdelt i to selvstændige selskaber – den såkaldte "banestyrelsesmodel", hvor ét selvstændigt selskab har ansvaret for infrastrukturen og hvor et andet selskab har ansvaret for salg af teletjenesterne.

Også denne model indebærer tab af stor- og samdriftsfordele, ud over at en sådan opsplitning vil være forbundet med store omkostninger til dannelsen af to uafhængige selskaber.

Den største risiko ved en adskillelse af den nuværende tekniske organisation i TELE fra markedsorganisationen er imidlertid, at kunderne og markedsstrategien ikke længere bliver styrende for udviklingen.

TELE har netop de seneste år søgt at skabe øget fokus på kunderne ved at flytte tyngden fra "teknik" til fokus på kunder. TELE frygter, at en selskabsmæssig adskillelse hurtigt indebærer en "teknokratisk" teknisk organisation", som indebærer en suboptimering, fordi produktion og salg ikke sker i en økonomisk helhed under samme selskabsledelse og med markedsstrategien som drivende kraft. Et eksempel herpå uden for telebranchen er forholdet mellem Banedanmark og DSB i Danmark.

TELE noterer sig, at begge modeller har været analyseret i den af Landstyret fremlagte uafhængige rapport fra Ementor på forårssamlingen 2004, hvori begge modeller frarådes pga. markedets

begrænsede størrelse og med henvisning til, at man også internationalt er gået uden om disse modeller. TELE er enig i de her anførte konklusioner.

En beslutning om opsplitting af koncessionen og selskabet rummer også risici mht. opretholdelsen af forsyningssikkerheden. I dag er ansvaret entydigt fastlagt, og det bør politisk overvejes, om den samme sikkerhed overhovedet kan opretholdes, hvis koncessionen og selskabet opsplittes.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget vil på flere områder indebære en stor forøgelse af TELE's administrative omkostninger, herunder:

- 1) Finansieringen af den ny Telestyrelse, hvor TELE vurderer, at de anslåede administrative merudgifter, som skal betales af koncessionshaver, ikke er tilstrækkelige til at dække de omkostninger, som Telestyrelsens mangeartede opgaver vil indebære.
- 2) Udgifter til nye regnskabssystemer og administration, som kan imødekomme de meget omfattende nye dokumentationskrav, der kan stilles af en ny Telestyrelse.
- 3) Udgifter til regningsudskrivning – "billing" – som med den foreslåede afskaffelse af ensartede priser vil føre til en meget kompleks takststruktur på tværs af alle tjenester.

Som det også fremgår af Forslaget, vil TELE alt andet lige miste markedsandele, hvis flere udbydere kommer ind i markedet. Det skal i givet fald imødegås med nødvendige rationaliseringer.

Afskaffelse af den solidariske prissætning vil indebære, at mange kunder med begrænset købekraft nedsætter deres forbrug, når taksterne hæves. Det vil igen øge forsyningspligtunderskuddet, med mindre der etableres anden finansiering.

Såfremt finansieringen ikke sikres, er der betydelig risiko for, at der ikke sker en tilnærmelsesvis udvikling af teleinfrastruktur og tjenester svarende til udviklingen i primært Nuuk.

Endelig anser TELE det for problematisk, at Forslaget under ét forudsætter faldende marginalomkostninger for køb af transmissionskapacitet, og som konsekvens lægger op til, at volumentaksering som princip skal opgives. Volumentakseringen er i dag af afgørende vigtighed for, at TELE kan finansiere omkostningerne til infrastrukturen, og at der kan gennemføres en forståelig og retfærdig afregning for nye teletjenesteudbydere benyttelse af infrastrukturen.

Efter TELE's opfattelse hviler Forslagets antagelser om faldende marginalomkostninger på et helt forkert grundlag jf. den vedlagte mere detaljerede kommentar.

Nye investeringer i infrastruktur

Det skal generelt bemærkes, at en fortsat udvikling og drift af en sammenhængende og tidssvarende infrastruktur både internt i Grønland mellem og i byer og bygder samt til og fra Grønland forudsætter, at indtjeningen er sikret i de kommende år. TELE står netop nu overfor omfattende investeringer i modernisering og kapacitetsudvidelser af radiokæden. Desuden skal der i de nærmeste år træffes beslutning om tilvejebringelse af den nødvendige kapacitet til afvikling af trafikken til og fra Grønland – overvejelser som også vil indebære stillingtagen til en trecifret millioninvestering i et søkabel til Grønland.

Forslaget forholder sig ikke til, at der vil ske en så kraftig udvikling i kapacitetsbehovet, primært på Internet, at dette ikke umiddelbart kan dækkes via satellit. TELE vurderer, at anlæg af et søkabel derfor på nuværende tidspunkt bliver uomgængeligt. Lovgivning og regulering må sikre rammerne for, at investeringen i sådan et søkabel finansieres gennem den dominerende udbyders indtjening.

Det er klart, at så betydelige infrastrukturinvesteringer, der i første omgang skal finansieres af TELE som den dominerende udbyder, forudsætter, at indtjeningsgrundlaget gennem salg af teletjenester er sikret i de kommende år, så TELE kan betale den gæld, som investeringen i et søkabel vil indebære.

TELE vil derfor anbefale, at Forslaget kommenterer dette forhold i bemærkningerne, således at der ikke alene er fokus på den del af lovgivningen, som vedrører liberalisering af tjenesterne.

Hvis ikke udviklingen af infrastrukturen sker målrettet med sammenhængende teknologivalg på tværs af hele infrastrukturen, radiokæde, satellit, accessnet og evt. et søkabel, er der risiko for betydelige investeringsmæssige fejltagelser, der vil medføre store meromkostninger for erhvervslivet, de private kunder samt TELE og dermed også Landskassen og samfundet.

TELE finder endelig anledning til at fremhæve, at meget omfattende og detaljerede krav til koncessionshaver omvendt også bør afspejles i en ny Telestyrelses forpligtelse til hurtig sagsbehandling af koncessionshavers anliggender. F.eks. vil TELE som koncessionshaver være svækket i konkurrencen med andre aktører, hvis ikke den nuværende sagsbehandling af takst- og produktansøgninger nedbringes væsentligt fra i dag, hvor der kan gå mange måneder, før der ligger en afgørelse.

TELE er opmærksom på, at ITEK, branchefællesskabet for IT, Tele, Elektronik og Kommunikation i Dansk Industri, har afgivet et selvstændigt høringssvar, som kommenterer de generelle branchemæssige problemstillinger i forbindelse med en liberalisering af telesektoren i Grønland. Efter aftale med ITEK overbringes dette høringssvar vedlagt.

TELE Greenland står naturligvis til rådighed for uddybende kommentarer og indgår også gerne i en dialog med Direktoratet om, hvorledes nogle af de største ulemper ved en ny lovgivning kan reduceres.

Inussiarnersumik inuulluaritsi / Med venlig hilsen

Kaj Egede
Bestyrelsesformand