

Rammerne for Teleliberalisering

19. juni 2014

Forord

Kære aktører

I sidder med den endelige rapport i hånden, som indeholder vores vurdering af, hvordan de vigtigste reguleringsmæssige udfordringer på teleområdet skal løses. Både på kort sigt og på længere sigt. Vi står nu på tærsklen til egentlig konkurrence på Internetområdet, og vi har en plan for hvordan konkurrencen senere skal spredes til blandt andet mobilområdet.

Jeres indstilling og bidrag i processen har været formidabel – intet mindre!

Tak for indsatsen, og lad os så få noget konkurrence til gavn for Grønland.

Ann Birkekær Kjeldsen og Christian Jervelund

Indholdsfortegnelse

Indledning	6
Hovedlinjerne	7
1 Samtrafikpriser	12
1.1 Regulatorisk regnskab	12
1.2 Ægte omkostninger	14
1.3 Alternativ regulering	16
2 Forsyningspligt	18
2.1 Forbindelser	18
2.2 Behov for infrastruktur	20
3 Forsyningspligtunderskud	23
3.1 Mulighed for kompensation	23
3.2 Beregning af underskud	23
3.3 Praktisk metode	26
3.4 Finansiering af et forsyningspligtunderskud	26
4 Investeringsbeslutninger	28
4.1 Omkostningseffektive investeringer	28
4.2 Forslag til forløb	29
5 Andet	30
5.1 Prisklemmemodel	30
5.2 Nummerportering	32
5.3 Samtrafikforum	33
5.4 Forbrugerrettigheder og ressourcer i Telestyrelsen	34

Oversigt over tabeller

1 Skitse til plan for justering i forsyningspligten	19
2 Projekterne i digitaliseringsstrategien opdelt i to grupper	21
3 Nyttige spørgsmål ved vurdering af byrde	25
4 Forslag til proces	26
5 Forslag til forløb før store investeringsbeslutninger	29

Oversigt over figurer

1 Illustration af scenarie, hvor krydssubsidiering tillader uændrede detailpriser	8
2 Prisklemmeopgørelse	31

Oversigt over bokse

Boks 1 Forsyningspligt i Sverige	18
--	----

Indledning

I et stort land som Grønland med en spredt befolkning og svære klimatiske forhold spiller telekommunikation en afgørende rolle i at binde samfundet sammen og sikre udvikling. I 2006 besluttede myndighederne at gennemføre en liberalisering for at sikre en tidssvarende udvikling af telekommunikationen gennem konkurrence hvor muligt.

Imidlertid vurderer Departementet for sundhed og infrastruktur at målsætningen om en bæredygtig konkurrence endnu ikke er realiseret.

Siden Nuuk Skynet fik licens i 2009 er rammerne for liberaliseringen endnu ikke på plads. Det har forhindret Skynet i at komme i luften, forhindret andre aktører i at komme i gang, skabt usikkerhed omkring fremtidige infrastrukturinvesteringer og ført til retssager med høje omkostninger til advokatbistand, for blot at nævne nogle få af de mange negative konsekvenser som manglende rammer har haft. Hvad det har kostet samfundet direkte i form af spildte penge og arbejdstimer og indirekte via dårligere telekommunikationsydelser til forbrugerne og erhvervslivet med deraf tabt økonomisk velstand og velfærd er ikke til at sige, andet end, at det må være et stort beløb.

I realiteten har telereguleringen i stor grad været reaktiv, det vil sige at hændelser og konflikter har styret telemyndighedens indsats – ikke omvendt, hvilket ellers er normen i andre lande. Det er især problematisk i lyset af de begrænsede ressourcer som Telestyrelsen råder over. Enkeltafgørelser kan få store konsekvenser for samfundet. For eksempel kan enkeltafgørelse om adgangspriser til radiokæden have stor betydning for at kunne opretholde ensartede Internet-priser inden for radiokædeområder.

På denne baggrund har Departementet for sundhed og infrastruktur arbejdet på at:

- få den nødvendige regulering på plads nu, ikke bare regler, men faktisk anvendelse
- få en samordnet regulering, som sikrer både nye aktører og forsyningsikkerhed
- bruge pragmatiske og simple løsninger som modsvarer de begrænsede ressourcer

Med reguleringen på plads er forventningen, at:

- nye aktører kan konkurrere på lige vilkår med hinanden og TELE
- TELE bliver retmæssigt kompenseret for forsyningspligtsbyrder og kan sikre forsyningsikkerheden i ikke-profitable egne af landet
- Politikere kan foretage informerede beslutninger om ønsket forsyningspligt
- Telestyrelsen kan være proaktiv og ikke reaktiv

I denne rapport præsenterer vi først hovedlinjerne herunder tidsplanen for reguleringen. Dernæst præsenterer vi de fire vigtigste enkeltforhold (samtrafikpriser, forsyningspligt, forsyningspligtunderskud og investeringsbeslutninger) som udgør byggestenene i reguleringen. Til slut præsenteres en række andre vigtige forhold.

Hovedlinjerne

Konkurrence på Internettet

Vi foreslår en fuld liberalisering af internettjenesten den 1. november 2014. Hermed mener vi, at alle aktører med en licens har lov til at udbyde internettjenester. Licenser skal tildeles uden videre krav. Applikationer såsom Skype, Viber og FaceTime gør det muligt for forbrugerne at gennemføre samtaler via internettjenesten. På den måde åbner liberaliseringen af internettjenesten i et vist omfang op for konkurrence med fastnet- og mobiltelefon, på trods af, at disse ikke er liberaliseret.

Vi ønsker at sikre adgang til TELEs netværk via bit stream-access¹ og gensalg², da det kan motivere konkurrence i områder, hvor et trådløst accesnetværk ikke er rentabelt.

Tre geografiske prisområder

Vi ønsker at introducere 3 geografiske områder med hver sin pris for adgang til TELEs netværk: Søkabelbyerne Nuuk og Qaqortoq hvor adgangsprisen er for global IP-trafik, radiokædebyerne som betaler global IP-trafik samt for radiokædeadgang og satellitbyerne, hvor prisen er adgang til satellittjenesten. For radiokædebyerne anbefaler vi, at nye operatører skal kunne få adgang til enkelte strækninger, men til en gennemsnitspris beregnet på hele radiokæden. Det betyder, at nye aktører skal betale samme pris for adgang til radiokæden, uafhængig af, hvor aktørerne kobler sig til. Det vil tage priset af en senere diskussion om forsyningspligtunderskud og cherrypicking.

Midlertidig krydssubsidiering hvis nødvendigt

Det har igennem de senere år været debatteret, hvorvidt et politisk ønske om at tilbyde billigt Internet, har resulteret i en krydssubsidiering fra mobil- til internettjenesten. Vi har ikke fuld klarhed om, hvorvidt en sådan krydssubsidiering rent faktisk finder sted eller om alle priser fuldt ud afspejler omkostningerne for den givne tjeneste.

Hvis der i dag foregår krydssubsidiering fra mobil- til internettjenester, således at detailpriserne på visse internetprodukter er for lave i forhold til de underliggende engrosomkostninger, vil en liberalisering medføre et opadgående pres på prisen for internettjenester. Naalakkersuisut ønsker imidlertid ikke, at detailpriserne på internetprodukterne stiger, når internettjenesten yderligere liberaliseres 1. november 2014. Da det nuværende potentielle niveau af krydssubsidiering ikke kendes, er det således afgørende, at liberaliseringen udføres under hensyntagen til, at der i dag kan foregå en vis grad af krydssubsidiering.

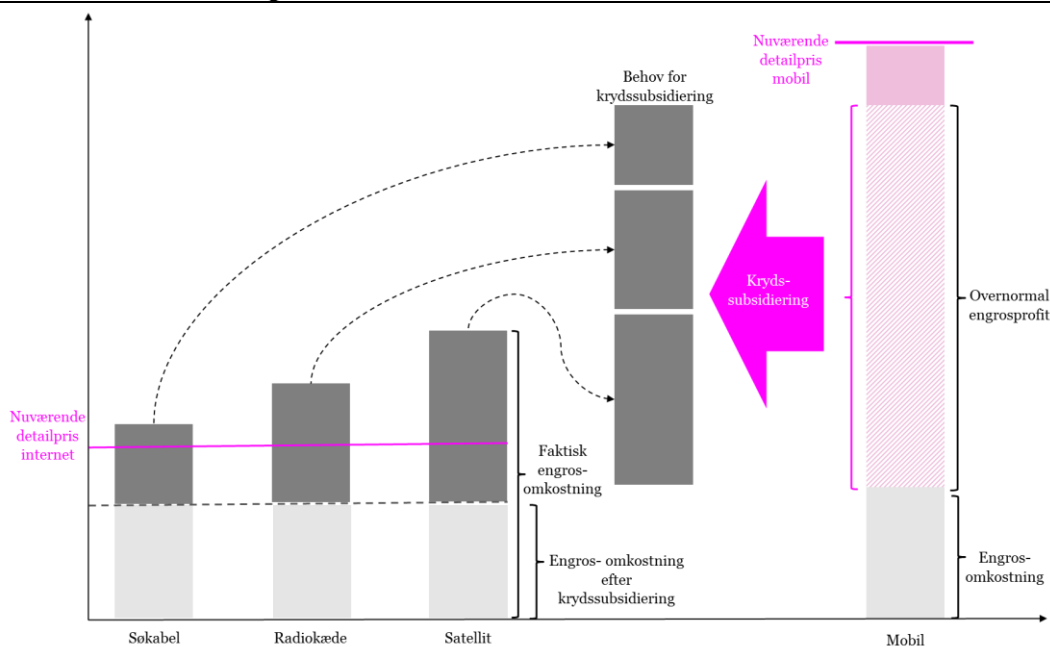
¹ Bit stream-access henviser til den situation, hvor den etablerede operatør installerer en højhastighed adgangsforbindelse i kundens lokaler og derefter stiller denne forbindelse til rådighed for tredjeparter for at give dem mulighed for at levere højhastighedstjenester til kunderne. Bit stream-tjenesten kan defineres som levering af transmissionskapacitet mellem en slutbruger tilsluttet en telefonforbindelse og det tilslutningspunkt, der er tilgængeligt for den nye operatør på markedet. Kommissionens ottende rapport om gennemførelsen af EU's lovpakke for telesektoren, KOM (2002) 695, s. 29.

² Gensalg adskiller sig fra bit stream-access ved, at gensalg 'ikke indebærer levering af samtrafik eller transmissionskapacitet på en sådan måde, at nye operatører på markedet kan tilbyde deres egne skræddersyede DSL-tjenester til deres kunder.' Kommissionens ottende rapport om gennemførelsen af EU's lovpakke for telesektoren, KOM (2002) 695, s. 29.

Under et sådant scenarie, og under hensyntagen til, at TELE fortsat har koncession på mobiltelefon, ønsker vi, i første omgang at fastholde krydssubsidiering fra TELEs mobil-tjenester til internettjenesten. Det vil sikre, at engrosprisen på internetprodukterne kan sættes tilstrækkelig lav til at tillade den nødvendige margin mellem detailpriserne – som altså ikke må stige – og engrospriserne.

Dette tænkte scenarie med den beskrevne krydssubsidiering er illustreret i Figur 1, hvor internetprodukterne er krydssubsidierede af mobiltjenesten.

Figur 1 Illustration af scenarie, hvor krydssubsidiering tillader uændrede detailpriser



Note: Der er alene tale om en illustration. Det er fx ikke sikkert, at internetprodukter i søkabelbyerne for nuværende kører med negative marginer, som det ellers er præsenteret i figuren. Figuren skal alene illustrere den pointe, at hvis liberaliserede produkter ikke har tilstrækkelig margin i dag, når detailpriserne sammenholdes med de ægte engrosomkostninger, så skal engrosomkostningerne subsidieres fra et koncessioneret område med overskud for dermed at sikre en tilstrækkelig margin.

Kilde: Copenhagen Economics

En sikring mod højere detailpriser kan i praksis opnås ved i en periode at køre med et prisloft for TELE på de liberaliserede tjenester svarende til nuværende priser. Når nuværende produkter ikke kan stige i pris (og ikke må tages af markedet), vil det sikre at nye produkter ikke prissættes svarende til prisstigninger. Sideløbende bør Telestyrelsen udarbejde markedsanalyser, der belyser hvorvidt priserne falder og således om prisloftet binder, eller kan afskaffes.

Vi anbefaler, at Telestyrelsen forestår afregningen af krydssubsidiering tjenesterne imellem én gang om året, med udgangspunkt i et krydssubsidieringsregnskab fra TELE.

Prisklemmemodel

For at sikre, at der bliver lige konkurrencemuligheder på internettjenesten, introducerer vi en prisklemmemodel. Denne model skal være Telestyrelsens model, og skal bruges til at monitorere, at TELEs priser ikke leder til prisklemmer. Modellen skal sikre, at der er en tilstrækkelig margin for hvert enkelt internetprodukt som udbydes af TELE. Prisklemmemodellen vil dermed i praksis styre graden af krydssubsidiering fra det koncessionerede område mobil til internetprodukterne for at sikre en tilstrækkelig margin mellem detail og engrospriser i en situation, hvor vi som sagt ønsker at fastholde det nuværende detailprisniveau.

Med en prisklemmemodel bortfalder behovet for at Telestyrelsen skal godkende priser på produkter inden for det liberaliserede område. Vi ønsker derfor, at priser på produkter inden for det liberaliserede område ikke længere skal godkendes af Telestyrelsen.

Konsekvensen vil blive, at vi fastholder en variant af en-pris-systemet på de liberaliserede tjenester. Med det menes, at detailpriserne vil fortsætte med at være ens indenfor hvert af de tre geografisk definerede områder: søkabelbyerne, radiokædebyerne og satellitbyerne. Dette vil gælde for de nuværende internetprodukter, som TELE udbyder i samtlige områder (Basic, Silver, Gold og Premium). Det vil sige, at prisen på fx Silver-produktet i én radiokædeby ikke afviger fra prisen på samme produkt i andre radiokædebyer (men prisen kan derimod potentielt være forskellig for prisen på samme produkt i søkabelbyerne, dog fortsat under begrænsningen, at priserne ikke kan stige i forhold til i dag). Aktørerne kan fortsat tilbyde forskellige internetprodukter mellem de tre segmenter. Fx hurtige flatrateprodukter i søkabelbyerne alene.

Prisklemmemodellen skal dække hvert enkelt internetprodukt og den skal opdateres af Telestyrelsen ved hver prisændring eller ved introduktion af nye internetprodukter.

Liberalisering af fastnet- og mobiltjenesten

I juli 2016 sigtes mod en liberalisering af fastnet- og mobiltjenesten og en afvikling af krydssubsidieringen fra mobiltjenesten til internettjenesten. Beslutningen skal dog baseres på en analyse af, at denne afvikling ikke vil føre til højere internetpriser. Vurderingen lige nu er, at dette vil være tilfældet i 2016. I så fald skal andre aktører have adgang til TELEs mobilnetværk samt mulighed for at opstille egne mobilnetværk.

Rebalancering

Ved samme lejlighed skal priserne på de liberaliserede tjenester rebalanceres på engrosniveau således at disse afspejler de egentlige underliggende omkostninger i de tre segmenter (søkabel, radiokæde og satellit). Vi ønsker på sigt omkostningsægte priser, da det giver en bedre konkurrencesituation end krydssubsidierede priser.

I et scenarie *uden* initial krydssubsidiering som drøftet ovenfor vil der ikke være behov for rebalancering, da priserne allerede afspejler de underliggende omkostninger. I et scenarie *med* initial krydssubsidiering fra mobil til Internet vil der i princippet være behov for en

rebalancering der vil betyde, at detailpriserne på mobiltelefonitjenesten vil opleve et pres nedad, mens priserne på privat bredbånd vil opleve et pres opad.

Beslutningen vedrørende rebalancering vil blandt andet basere sig på den årlige præsentation af omfanget af krydssubsidiering samt konsekvenserne for detailpriserne ved en rebalancering. Krydssubsidieringen foreslås som sagt først sløjlet den dag, rebalancering alligevel ikke fører til højere priser. Vurderingen lige nu er, at det vil være tilfældet i 2016 hvor vi vurderer, at trafikken i nettet, herunder søkablet, er steget så meget, at engrospriserne er faldet tilsvarende. Hvis beslutningen bliver et nej til rebalancering, skal den tages op til revurdering én gang om året derefter. Målet er omkostningsægte priser, som implikerer fravær af krydssubsidiering.

Prisklemmemodellen skal udvides til at dække fastnet- og mobiltelefonitjenesten.

Forsyningspligt

Naalakkersuisut ønsker et ambitiøst niveau af forsyningspligt over tid. Vi vurderer, at internethastighed på 10 mbit/s frem mod 2018 afspejler ønsket.

Naalakkersuisut ønsker at kunne justere forsyningspligten i takt med den teknologiske udvikling og forbrugernes behov. Her ligger der også en mulighed for at sikre lavere priser i visse egne, end hvad en fuld rebalancering tilsiger, den dag beslutningen om rebalancering tages. Vi skitserer en proces for, hvordan Naalakkersuisut ændrer i forsyningspligten. Processen sikrer, at Naalakkersuisut kender omkostningen for telemarkedet - og i sidste ende teleforbrugerne - af eventuelt øgede krav til forsyningspligten. Den sikrer også, at TELE som forsyningspligtudbyder kender sine forpligtelser og bliver kompenseret herfor.

Et eventuelt forsyningspligtunderskud som dokumenteret af TELE, skal TELE kompenseres for af overskuddet på koncessionen på mobiltjenesten, når denne ikke er liberaliseret, det vil sige frem til 1. juli 2016. Derefter bliver underskuddet finansieret af en afgift på langdistancekommunikation.

Ét regnskab mange funktioner

TELEs regulatoriske regnskab ligger til grund for beregning af fire centrale 'priser':

- Samtrafikpriser
- Krydssubsidiering
- Prisklemmemodel
- Forsyningspligtunderskud

Vi ønsker, at TELE strukturerer sit regulatoriske regnskab, herunder dataindsamling og aggregeringsniveau, så det kan bruges til beregning af hver af disse fire centrale priser. Den proces ønsker vi sættes i gang umiddelbart efter, at rammerne er på plads.

Fuld liberalisering

I 2018 sigtes mod en liberalisering af de øvrige teletjenester.³ Dog baseret på en analyse af konsekvenserne på dette tidspunkt. Infrastrukturen vil forsat forblive under koncession. Operatørerne vil dermed skulle købe adgang til infrastrukturen som ejes af TELE. Der er fuld adgang til transport og acces-infrastruktur efter behov.

Vurderingen lige nu er, at på det tidspunkt vil markedet være karakteriseret af omkostningsægte adgangspriser til transportinfrastrukturen og accesinfrastrukturen og af fuld mulighed for nye aktører til at konkurrere på præcis de tjenester, de er bedst til. Niveaulet af forsyningspligten vil være afgrænset og solidarisk finansieret af alle aktørerne (inklusive TELE) via en afgift på langdistancekommunikation.

³ Der er muligt, at ikke alle tjenester skal liberaliseres, fordi de ikke er egnede. Et eksempel kunne være maritim radio. Beslutningen om hvilke tjenester som skal være undtagelsen fra reglen træffes, når datoen for beslutningen nærmer sig.

Kapitel 1

Samtrafikpriser

For at opnå konkurrence må en teliberisering først og fremmest medføre, at andre aktører får adgang til TELEs netværk på samme vilkår som TELEs detailvirksomhed.

Årsagen er, at nye aktører ikke får mulighed for at bygge infrastruktur. De er derfor afhængige af at kunne købe adgang til TELEs infrastruktur. Dermed er det afgørende for nye aktører, til hvilken pris og hvilke vilkår denne adgang bliver udbudt. Hvis de nye aktører ikke kan købe adgang til infrastrukturen på lige og rimelige vilkår, vil man ikke kunne opnå effektiv konkurrence, hvorfor ikke-diskriminerende vilkår er et fundamentalt første skridt mod konkurrence.

Dette betyder i første omgang, at der skal etableres gennemsigtighed på engrosmarkedet. Transparente forretningsprocesser er essentielle, idet de sikrer, at både myndigheder og andre aktører på markedet kan se, at TELE-detail rent faktisk køber til samme priser som de andre operatører tilbydes.

Når der er etableret ikke-diskriminerende og transparente priser, er det dernæst afgørende at sikre, at disse priser er baseret på de ægte omkostninger, altså reflekterer de faktisk underliggende omkostninger. Ikke-diskriminerende engrospriser vil have begrænset effekt i forhold til at sikre konkurrence, hvis de er urimeligt høje. Årsagen er, at TELE, i modsætning til konkurrenterne, får indtægterne fra engrosleddet. Dette indebærer et krav til TELEs produktregnskaber og til reguleringen.

For at opnå konkurrence skal der således først sikres ikke-diskriminerende priser og dernæst priser baseret på de ægte omkostninger.

1.1 Regulatorisk regnskab

For at sikre ikke-diskriminerende priser, og vilkår i øvrigt, skal TELE udarbejde et regulatorisk regnskab. Dette regnskab indebærer en regnskabsmæssig separation af TELEs engros- og konkurrenceaktiviteter.

Der skal udarbejdes produktregnskaber med opdeling på hver enkelt engrosprodukt, der gives adgang til. Formålet er at vise om adgangsproduktet giver overnormal fortjeneste eller ej. Hvis fortjenesten er højere end det regulerede niveau, skal prisen sænkes. Vi vurderer, at der er to hovedtyper af engrosprodukter. Det ene er geografiske afgrænsede engrosprodukter, der vedrører transportnettet, dvs. adgang til radiokæde, søkabel og satellit. Det andet er nationale engrosprodukter, der vedrører både transportnettet og accesnettet, dvs. resale- og bitstreamadgang.

Når det gælder adgang til radiokæde, søkabel og satellit, ønsker vi at introducere 3 geografiske områder med hver deres pris for adgang til TELEs netværk: Søkabelbyerne Nuuk og Qaqortoq hvor adgangsprisen er den for global IP-trafik, radiokædebyerne som betaler

global IP-trafik samt for radiokædeadgang og endelig satellitbyerne, hvor prisen er adgang til satellittjenesten. For radiokædebyerne specifikt, anbefaler vi, at nye operatører skal have mulighed for at købe stykvis adgang, men til en gennemsnitspris, der afspejler engrosomkostningerne for den samlede radiokæde. Det betyder, at nye aktører skal betale samme pris for adgang til radiokæden, uafhængig af, hvor aktørerne kobler sig til. Baseret på denne opdeling anbefaler vi dermed separate regnskaber for søkabel-, radiokæde- og satellitbyerne.

Når det gælder resale- og bitstreamadgang, vurderer vi at det er tilstrækkeligt med et regnskab for hele landet under ét. Det skyldes, at disse engrosprodukter ikke synes at være afgrænset til bestemte geografiske områder eller netværkselementer.

Produktregnskabet skal indeholde interne priser for TELE-detail, som er lig de priser, de andre aktører betaler.

En central faktor for det regulatoriske regnskab er fastsættelse af fordelingsnøgler. Der er store fællesomkostninger forbundet med en teleinfrastruktur, det vil sige omkostninger, der er knyttet til flere forskellige tjenester og geografiske områder. Fordelingen af disse fællesomkostninger har afgørende betydning for størrelsen af omkostningerne for forskellige geografiske områder og tjenester. Det er derfor essentielt, at fællesomkostninger fordeles på en fair og gennemsigtig måde.

Fordeling af fællesomkostninger indenfor teleregulering gøres sædvanligvis ved brug af ABC-metoden ("Activity-Based Costing"). Ved hjælp af ABC-metoden identificeres fordelingsnøgler som bruges til at fordele omkostninger ud på de aktiviteter, som driver dem.

I Danmark er TDC pålagt at udarbejde særskilte driftsøkonomiske regnskaber for de enkelte produktområder ved brug af ABC-metoden. Omkostninger, der kun vedrører ét produkt og varierer med produktet henføres direkte til produktet. Omkostninger fra aktiviteter, der vedrører og varierer med flere produkter fordeles på grundlag af en analyse om omkostningernes oprindelse. Fordelingen sker via en række fordelingsnøgler såsom kabelkilometer, KWh-forbrug, genanskaffelsesværdier på netelementerne og interview-baserede nøgler, hvor inputgiverne har estimeret ressourceforbruget på forskellige netelementer.⁴

Udover fordelingsnøgler er også fastsættelse af aggregeringsniveau centralt. Et regnskab består i princippet af alle transaktionsposter for løbende udgifter og indtægter samt afskrivninger og nedskrivninger for kapitaludgifter. Dette medfører et meget stort antal poster, som kan risikere at blive uoverskueligt. Det er vigtigt at finde en balancegang mellem på den ene side et regnskab, som er detaljeret nok til at give indsyn i de relevante omkostninger, og på den anden side et regnskab, som kan overskues. Det afgørende er, at der fastlægges et aggregeringsniveau, som tager hensyn til dette trade-off og ultimativt præsenterer en registrering, der er detaljeret nok til at 'give et retvisende billede'⁵.

⁴ Bekendtgørelse om regnskabsregler for visse udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

⁵ Dette er også den afvejning man foretager i Danmark, se Bekendtgørelse om regnskabsregler for visse udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

Da fordelingsnøgler og aggregeringsniveau ultimativt kan have stor betydning for de omkostninger som andre aktører skal betale ved tredjepartsadgang, er det afgørende, at både fordelingsnøgler og aggregeringsniveau foretages ved en gennemsigtig og interaktiv proces. Dette skal gøres i nært samspil mellem TELE, Telestyrelsen og andre aktører.

I Danmark var telemyndigheden dybt involveret i processen med at fastsætte aggregeringsniveau og fordelingsnøgler. Regnskabsbekendtgørelsen er alene et rammeværk med de overordnede principper og forhold, mens det vigtigste arbejde er selve implementeringen af den. Herunder fastsættelse af aggregeringsniveau og fordelingsnøgler. I praksis kan denne fastsættelse udføres løbende gennem høringer og/eller via et Samtrafikforum⁶, hvor telemyndigheder og teleaktører deltager.⁷

1.2 Ægte omkostninger

Udover at sikre, at samtrafik sker til ikke-diskriminerende priser, er det afgørende at sikre, at disse priser er ægte således at andre aktører kan konkurrere på lige vilkår med TELE. Dette stiller krav til den omkostningsmetode, der bruges til at beregne TELEs omkostninger på de forskellige produktområder.

Der er to hovedtilgange: Enten tages der udgangspunkt i TELEs allerede afholdte omkostninger (historiske omkostninger), alternativt modelleres de (hypotetiske) omkostninger, som en ny operatør ville have, hvis den i dag skulle bygge et tilsvarende netværk, der kan levere de samme ydelser. Dette gøres typisk ved brug af en såkaldt LRAIC-model.

Under historiske omkostninger udarbejdes de enkelte regnskaber på baggrund af de faktisk registrerede omkostninger og indtægter i det pågældende regnskabsår, samt for de materielle anlægsaktiver på baggrund af de oprindelige anskaffelsesværdier, korrigeret for akkumulerede afskrivninger. Med historiske omkostninger er fokus på de faktiske, afholdte omkostninger og ikke på hypotetisk modellerede omkostninger. Metoden er således bagudskuende og tager ikke hensyn til den omkostningsstruktur som en operatør ville stå overfor i dag, idet metoden reflekterer allerede afholdte investeringer. Dermed er der ikke fokus på at sikre konkurrenters rigtige incitament til at investere i ny infrastruktur, da prisen ikke nødvendigvis afspejler etablering af et nyt netværk som alternativ til at købe sig adgang til det eksisterende.

Under den alternative tilgang modelleres i stedet de aktuelle hypotetiske omkostninger ved at bygge og drive netværket ved hjælp af LRAIC-modellen. LR(A)IC står for "Long Run (Average) Incremental Cost" og metoden tager udgangspunkt i, hvad de fremadrettede omkostninger burde være i et optimalt drevet net og selskab baseret på en moderne og effektiv teknologi. LRAIC-metoden sikrer på den ene side, at den pågældende udbyder får dækning for de relevante omkostninger, såfremt at selskabet drives effektivt. På den anden side sikrer metoden også, og at der ikke betales merpris på grund af ineffektivitet og forældet teknologi.

⁶ Se Afsnit 5.3

⁷ Ifølge Erhvervsstyrelsen i Danmark.

Opbygning af en LRAIC-model foregår enten 'top-down', hvor der tages udgangspunkt i virksomhedsdata eller 'bottom-up', hvor regulator estimerer netværksudbyderens omkostninger. I praksis ser man ofte en kombination af disse to i en såkaldt 'hybridmodel'. Dette har også været tilgangen i Danmark, hvor Erhvervsstyrelsen anvender en hybridmodel, der dels tager udgangspunkt i TDCs top-down model og dels i Erhvervsstyrelsens egen bottom-up model.⁸

Historiske omkostninger eller LRAIC?

Vi vurderer, at historiske omkostninger er den mest egnede omkostningsmetode i Grønland. Det baserer vi på følgende tre præmisser.

Først og fremmest ved at fokusere på fremadrettede omkostninger i et effektivt drevet net bygger LRAIC på et 'build-or-buy'-incitament. Målet er at sikre incitamentet til at investere, når der er konkurrence på infrastruktur, især i tilfældet at et gammelt, afskrevet netværk. Under LRAIC er der dermed fokus på at skabe balance mellem at investere i og købe adgang til infrastruktur. Når der ikke er konkurrence på udbygning af infrastruktur, hvilket er tilfældet på søkablet og radiokæden, bortfalder 'build-or-buy'-argumentet.

Dernæst kan LRAIC lede til høje engrospriser, idet metoden dækker alle omkostningsposter, også kapitalomkostninger selvom de i realiteten måtte være afskrevet. Dette er for eksempel erfaringen fra Danmark, hvor Erhvervsstyrelsen anvender LRAIC til at fastsætte engrospriser på access-netværk. Ved overgang fra regulering ved historiske omkostninger til LRAIC *steg* engrospriserne.⁹ Det samme kan meget vel tænkes at ske på dele af radiokæden eller i forbindelse med bit stream acces.

For søkablet, som er en ny investering, vil LRAIC og historiske omkostninger give anledning til nogenlunde samme priser. Årsagen er, at jo nyere investeringer, der lægges til grund, desto mindre forskel er der på omkostninger på anskaffelsestidspunktet (historiske omkostninger) og fremadrettede omkostninger (LRAIC). Analysys Mason vurderede således også i deres rapport for Telestyrelsen, at for søkablet ville LRAIC og historiske omkostninger ikke give signifikant forskellige resultater.¹⁰

LRAIC-metoden er endvidere kompetencekrævende. Dertil kommer, at LRAIC ikke er en endegyldig sandhed. Der er antagelser og vurderinger som har betydning for resultaterne som i alle andre modeller. Derfor er det afgørende, at ikke blot Telestyrelsen som skal udvikle, opdatere og administrere LRAIC-modellen, har kompetencerne, men også at aktørerne på markedet har det. Ellers udebliver transparensen. Konsekvensen bliver en adgangspris beregnet via en model som aktørerne har ingen eller lille erfaring med og som baserer sig på estimerede omkostninger. Vi vurderer ikke, at kompetencen til at sikre transparens via LRAIC-modellen er tilstede i Grønland i dag.

Opgørelsen af de historiske omkostninger skal ske med udgangspunkt i TELEs faktiske bogførte værdier. Dette giver Telestyrelsen mulighed for løbende at føre et revisionsmæssigt tilsyn med priserne, herunder afstemning af talmæssige oplysninger til bogføring,

⁸ Se blandt andet "LRAIC-modelnotat. Fælles retningslinjer for top-down og bottom-up omkostningsanalyserne", Telestyrelsen, 11. april 2001

⁹ Baseret på personlig samtale med Erhvervsstyrelsen d. 27. november 2013

¹⁰ Analysys Mason (2011) Regulatory cost modelling support – Extracts for hearing note

statistikker mv. Telestyrelsen skal kunne efterprøve og korrigere TELEs noterede omkostninger, hvis dette findes nødvendigt. Dette kan eventuelt gøres via ekstern revision eller gennem høringer, der inddrager andre aktørers viden.

I den forbindelse kan det også være relevant for Telestyrelsen at lægge et loft ind for eventuelle årlige prisjusteringer. Det skyldes, at det kan ske hop i bogførte omkostninger ved større investeringer eller engangsudgifter et år. Dette kan være svært for teleaktører at håndtere store hop fra et år til et andet. I så fald, kan det være hensigtsmæssigt at sætte grænser for, hvor meget engrospriserne kan ændre sig fra et år til et andet.

Baseret på de ovennævnte forhold vurderer vi, at historiske omkostninger er den mest egnede metode. Dette er hovedreglen. Imidlertid kan der opstå situationer, hvor alternative metoder er bedre egnede. Det gælder især, hvis der er tale om en 'build-or-buy'-situation. Det vil sige en situation, hvor andre aktører kan afveje fordelene ved at bygge et alternativt netværk mod fordelene ved at købe sig adgang til TELEs netværk. Dette er for eksempel relevant for adgang til acces-netværket, hvor andre aktører kan bygge eget trådløst accesnetværk.

Erhvervsstyrelsen i Danmark nævner i 'Bekendtgørelse om priskontrolmetoder' udover LRAIC og historiske omkostninger endvidere to andre mulige metoder for at beregne adgangspriser.¹¹ Den første er 'krav om rimelige priser'. Denne metode kan anvendes i tre situationer: Når der er fastsat en overgangsperiode, når de øvrige metoder ikke er praktisk realiserbare eller når der er tale om detailmarkeder. I praksis pålægges den eksisterende operatør enten at opretholde eksisterende priser indtil en anden reguleret pris efter en anden metode træder i kraft, eller der fastlægges priser som svarer til tilsvarende priser på sammenlignelige markeder i udlandet. Den anden metode er 'slutbrugerprisen med fradrag', hvilket i praksis er pris-minus. For det grønlandske marked kan pris-minus fx være egnet ved blandt andet resale-produkter herunder bitstream-produkter, hvor aktørerne bruger TELEs netværk.

Pris-minus kan også være egnet, hvis der findes krydssubsidiering af internet-produkter, som gør, at andre aktører går med underskud, hvis de skal betale omkostningsorienterede engrospriser. I en sådan situation er det vigtigt at udarbejde en overgangsmodel for fastsættelse af engrospriser, som sikrer, at andre aktører ikke udsættes for prisklemmer. Det betyder, at det i første omgang er magtpåliggende at beregne, hvorvidt en eventuel krydssubsidiering af internet-tjenester finder sted.

1.3 Alternativ regulering

Hvis Telestyrelsen vurderer, at regnskabsmæssig separation ikke sikrer ægte og ikke-diskriminerende omkostninger, findes der hårdere metoder til at fremtvinge dette.

Et bud på en hårdere reguleringsform er fuld vertikal separation, dvs. en fysisk separation af TELEs engros- og detailvirksomhed. Vertikal separation er i EU-direktivet nævnt som et egnet reguleringsredskab for en national regulator, når andre metoder ikke har kunnet

¹¹ Erhvervsstyrelsen, 'Bekendtgørelse om priskontrolmetoder', Nr. 385 af 27. april 2011

tilvejebringe effektiv konkurrence.¹² Vertikal separation kræver endvidere forholdsvis lidt ex-post monitorering fra regulators side.

Flere EU-lande som Storbritannien, Italien og Polen har implementeret vertikal separation i forbindelse med teleliberalisering, ligesom denne metode også blev brugt på Færøerne.¹³ Vertikal separation kan dog også medføre store faste omkostninger og effektivitetstab. Derfor anbefaler EU-kommissionen kun metoden som en sidste foranstaltning, når andre redskaber som for eksempel regnskabsmæssig separation ikke har kunnet sikre effektiv konkurrence.¹⁴ Det er ligeledes vores vurdering.

¹² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002 om adgang til samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter

¹³ BEREC (2011) Guidance on functional separation under Articles 13a and 13b of the revised Access Directive and national experiences

¹⁴ Ibid. Artikel 13a

Kapitel 2

Forsyningspligt

I et liberaliseret telemarked vil markedsaktørerne udbyde de tjenester, som er kommercielt rentable. Det kan få den konsekvens, at aktørerne udelukkende prioriterer at levere til visse befolkningsgrupper og ikke andre; fx levere til borgere i tæt befolkede områder på bekostning af borgere i tyndt befolkede områder. Årsagen er, at der kan være for få kunder i de tyndt befolkede områder til at dække omkostningerne.

Naalakkersuisut ønsker at sikre, at alle borgere har adgang til telefoni- og internettjenester, selvom det i visse tilfælde ikke er økonomisk rentabelt for en teleudbyder at levere tjenesterne. Adgang for alle skaber sammenhængskraft og mulighed for demokratisk indflydelse for den enkelte. Naalakkersuisut ønsker dette sikret ved at pålægge en teleudbyder en pligt om at levere såkaldte forsyningspligtige tjenester.

Samtidig kræver et liberaliseret marked øget gennemsigtighed, hvad angår de teletjenester, der er dækket af forsyningspligten. Det skyldes, at udbyderen af forsyningspligtige tjenester skal kompenseres for et eventuelt tab på at levere tjenesten for ikke at stå dårligere i konkurrencen med de andre udbydere. I et ikke-liberaliseret marked med kun én udbyder, er der mindre behov for gennemsigtighed omkring hvilke tjenester, der ikke er rentable og i hvor høj grad og hvem, der kompenserer udbyderen af forsyningspligtige tjenester for underskuddet.

I dette kapitel definerer vi et niveau for forsyningspligten og præsenterer en proces for, hvordan Naalakkersuisut kan justere niveauet fremover. Spørgsmålet om måden et forsyningspligtunderskud skal beregnes på, og hvordan det skal finansieres præsenterer vi i et andet kapitel.

2.1 Forbindelser

Der skal allerførst udpeges en leverandør af forsyningspligten. Vi vurderer, at TELE er den mest oplagte forsyningspligtleverandør.

Spørgsmålet er dernæst, hvor ambitiøst kravet til forsyningspligten skal være? Vi vurderer, at forsyningspligtkravet på den ene side skal sikre borgernes adgang til telefoni og basal Internet. Altså at der er 'forbindelser' til stede i dag. Det er i overensstemmelse med praksis i de nordiske lande eksemplificeret ved Sverige i Boks 1. Svenskerne definerer 'basal' internet eller 'basis-IKT' som "...funktionell tillgång till internet".

Boks 1 Forsyningspligt i Sverige

En anslutning [...] skall vara utformad så att slutanvändare kan utföra och ta emot lokala, nationella och internationella samtal, telefax och datakommunikation med en viss angiven lägsta datahastighet som medger *funktionell tillgång till internet* [kursiveret af forfatterne].

Kilde: Svenske Post- og Telestyrelsen (PTS), Lag om elektronisk kommunikation, kapitel 5, § 2.

På den anden siden vurderer vi, at der er behov for digitalisering af landet gennem fx diverse offentlige digital tjenester, som kan frigøre ressourcer i den offentlige sektor.

Vi foreslår derfor, at forsyningspligten stiger til 10 mbit/s frem mod 2018. Det vil sikre digitaliseringen af landet. Dette omfang skal dog være foreneligt med nye aktører og konkurrence, og derfor er indkøringsperioden central.

Over tid kan politikerne vælge at justere niveauet for forsyningspligten. Det kan være ønskeligt i takt med, at det kommercielt styrede udbud i byerne stiger. En beslutning om at ændre indholdet af forsyningspligt kan følge processen skitseret i Tabel 1.

Tabel 1 Skitse til plan for justering i forsyningspligten

Fase	Dato	Handling
1	0	Naalakkersuisut fremsætter ønsker til niveau af forsyningspligt til forsyningspligtudbydere
2	+60	Forsyningspligtudbydere fremsætter business case for ønskerne, herunder om der opstår et underskud og den deraf følgende konsekvens for afgiften på langdistancekommunikation
3	+90	Høring i sektoren omkring business case
4	+120	Oplæg til Naalakkersuisut som træffer beslutning om niveau af forsyningspligt*
5	+150	Beslutningen indarbejdes i rette Bekendtgørelse
6	+250	Forsyningspligtudbydere effektuerer beslutningen og anmelder størrelsen af et eventuelt forsyningspligtunderskud i henhold til planen her for

*: Her forestiller vi os, at Telestyrelsen kan foretage effektivitetsvurderinger som beskrevet for kommercielle investeringer i kapitel 4.

Kilde: Copenhagen Economics

Forsyningspligtunderskuddet finansieres af teleaktørerne via en afgift på langdistancekommunikation. Metoden til at beregne størrelsen af underskuddet og afgiften gennemgår vi i et andet kapitel. Den skitserede proces bør også indeholde et loft for, hvor meget forsyningspligtunderskuddet må vokse med og udgøre i absolutte tal, og dermed hvor meget af regningen politikerne kan sende videre til aktørerne, og i sidste ende teleforbrugere. Dette for at skabe forudsigelige vilkår for nye aktører.

2.2 Behov for infrastruktur

I praksis afspejler et niveau for forsyningspligt, her foreslået til 10 mbit/s i 2018, nogle ønsker for samfundsudviklingen i de egne, som ikke automatisk vil blive serviceret med hurtige forbindelse.

Sådanne ønsker kan udspringe af det offentlige ønsker om at digitalisere forvaltningen og dialogen med borgeren eller i højere grad at levere uddannelses- og sundhedstjenester i digitalt format som det er præsenteret i Digitaliseringsstrategien.

Derfor ser vi et behov for her at drøfte og afgrænse hvilke typer behov, som bør styre niveauet af forsyningspligten målt ved hastigheder i mbit pr. sekund i kombination med en pris, volumen og geografi. Denne afgrænsning vil bidrage til øget sikkerhed for aktørerne for fremtidige omkostninger til forsyningspligten, som de skal dække solidarisk over afgiften på langdistancekommunikation.

Vi foreslår derfor, at projekterne i den nuværende Digitaliseringsstrategi, og i fremtidige digitaliserings-initiativer opdeles i to grupper. I den første gruppe finder vi de projekter hvis krav til kapacitet *kan* dækkes ind under forsyningspligten. Det kunne være initiativer som er målrettet den enkelte borger og virksomheds *dialog* med den offentlige forvaltning. I den nuværende digitaliseringsstrategi er det fx initiativet 'Strategi for selvbetjening'. Det behov for internethastighed som skyldes disse initiativer skal dækkes af forsyningspligten og således finansieres af teleaktørerne gennem afgift på langdistancekommunikation.

I den anden gruppe finder vi projekter, hvis krav til kapacitet *ikke* kan dækkes ind under forsyningspligten. I den gruppe finder vi de projekter som omhandler *offentligt producerede tjenester*. Det er fx initiativer som 'E-learning' og 'Flere telemedicinske tilbud' i den nuværende Digitaliseringsstrategi. Disse projekter tager afsæt i produktion af offentlig service. Deres internetbehov, på linje med behovet for fx videoudstyr og software, bør derfor finansieres af de ansvarlige offentlige enheder gennem finanslovbevillinger, nye punktafgifter eller lignende. Vi foreslår, at disse projekters internetbehov konsolideres og sættes i udbud som én pakke, da det udnytter tilstedeværelsen af flere teleudbydere og dermed konkurrence som kan føre til lavere priser. Noget sådant sker allerede i dag. Fx sendte Selvstyret sit telefoni- og internetbehov i udbud, og det leveres i dag af Inu:IT. Og Inu:it vandt 'iPad-projektet' udbudt af Qeqqata Kommunia og Kommune Kujalleq.

Digitaliseringsstrategiindeholder 9 projekter, som i følge denne opdeling falder under forsyningspligten. Vi vurderer ikke, at de 9 projekter kræver videre høj kapacitet. Der er 10 projekter, som skal finansieres på linje med anden offentlig serviceproduktion. Derudover indeholder strategien yderligere 12 initiativer, som vi vurderer, falder uden for disse to kategorier, da de ikke har et særligt behov for teleinfrastruktur.

Tabel 2 Projekterne i Digitaliserings-strategien opdelt i to grupper

Indsatsområde	Konkret initiativ	Dialog	Offentlig produceret tjeneste	Andet, ikke relevant for teleinfrastruktur
grunddata	CPR modernisering			X
	Adresseregister/BBR			X
	GER/CVR			X
	Persondatalovgivning			X
	NunaGIS/geodata	X		
Enkel, effektiv offentlig sektor	Fælles grønlandsk termbase		X	
	Fælles offentlig IT strategi (shared service)			X
	IT Sikkerhed			X
	Projekt- og porteføljestyring			X
	Digital Komminkation/Distr.	X		
	Fælles ERP (Pisariillisaaneq)		X	
	Ilanngaassivik (mindre gæld til det offentlige)			X
	Offentlig videokommunikation	X		
	Mere selvbetjening (Sullissivik)	X		
	Det digitale Naalakkersuisut			X
Digital uddannelse og kompetencer	Undervisningsportal		X	
	Digitalisering af SU ansøgning	X		
	E-learning		X	
	IT i uddannelserne		X	
	Øget engelsk undervisning		X	
	Videregående uddannelse i IT		X	
	Børne- og ungedatabase		X	
	Mål for IT i undervisningen			
Efteruddannelse af lærerne IT				
Sundhed for alle	Video til psykiatrien og alkoholbehandling			
	Telemedicinsk støtte til kliniske specialer			X
	Elektronisk Patient Journal (EPJ)		X	
	Digital Vagtplan			X
	Sundhedsportal	X		
Investeringer og innovation	Erhvervsportal	X		
	Jobportal	X		
	Iværksætterstrategi			X
	E-faktura	X		

Note: Egen kategorisering baseret på skøn.

Kilde: Udkast til Digitaliseringsstrategi, Digitaliseringsstyrelsen.

Denne opdeling er alene ment som en illustration af hvornår vi vurderer, at nuværende og fremtidige offentlige digitaliserings-relaterede ønsker og initiativer bør have implikationer for niveauet af forsyningspligten og dermed noget, der skal finansieres af markedsaktørerne. Vi slår fast, at forsyningspligten altid bør defineres som en kombination af hastighed, geografi og eventuelle volumenbegrænsninger.

Kapitel 3

Forsyningspligtunderskud

Forsyningspligtudbyderen, TELE, skal kunne få kompensation, hvis forsyningspligten udgør en byrde. Årsagen er, at når der konkurreres på markedsvilkår er det urimeligt at kræve, at en enkelt udbyder skal bære en byrde, uden at kræve tilsvarende af andre. Det er konkurrenceforvridende.

På et ikke-liberaliseret marked har forsyningspligtudbyderen mulighed for at få dækket tab på ét marked, ved at sætte en højere margin på et andet marked. Denne mulighed forsvinder, når et eller flere af markederne bliver konkurrenceudsatte.

Vi ønsker derfor en procedure, der sikrer, at TELE kan modtage kompensation i det tilfælde, hvor en given forsyningspligtjeneste udgør en byrde for TELE.

3.1 Mulighed for kompensation

Forsyningspligtudbyderen skal modtage kompensation for det nettounderskud, der bæres som konsekvens af forsyningspligten. Årsagen er, at forsyningspligtudbyderen er forpligtet til at levere den givne forsyningspligttydelse selv hvis dette er forbundet med en nettoomkostning. Hvis der ikke var en pligt til at levere, ville udbyderen ikke have gjort det i en kommerciel situation, hvis det var forbundet med et nettotab.

Praksis fra andre lande tilsiger også, at der skal gives kompensation for nettoomkostninger i forbindelse med en forsyningspligt. For eksempel står der i EU-direktivet vedrørende forsyningspligt, at 'godtgørelse eller finansiering af eventuelle nettoomkostninger ved forsyningspligten betyder, at de udpegede forsyningspligtige virksomheder har krav på kompensation for de tjenester, de udbyder på ikke-kommercielle vilkår'.¹⁵

Det giver således god mening, at Teleforordningen forudsætter kompensation for forsyningspligtsunderskud. Dette gælder såfremt underskuddet kan dokumenteres og er indenfor det liberaliserede område: 'Udpegede forsyningspligtudbydere har ret til at få dækket deres samlede dokumenterede underskud, som måtte opstå som følge af den pålagte forsyningspligt af teletjeneste på det liberaliserede område'.¹⁶

3.2 Beregning af underskud

Der er to overordnede trin i beregningen af en eventuel kompensation. Først skal det vurderes, hvorvidt en given forsyningspligtjeneste udgør en byrde eller ej. Dvs. at det skal sandsynliggøres, at udbyderen ikke ville udbyde den specifikke tjeneste på kommerciel vis uden en forsyningspligt. Dernæst, hvis tjenesten vurderes at være byrde, skal størrelsen af tabet forbundet med at levere denne forsyningspligtjeneste kvantificeres.

¹⁵ Direktiv 2002/22/EC Forsyningspligt-direktivet, Bilag IV Del B

¹⁶ § 26, stk. 2 og 5 i landstingsforordning nr. 17 af 20. november 2006

Udgør forsyningspligten en byrde?

Til at vurdere hvorvidt en given forsyningspligtjeneste udgør en byrde, foreslår vi at anvende den såkaldte 'commercial model'. Commercial model tager netop udgangspunkt i sammenligningen mellem udbyderens kommercielle valg og forsyningspligten. I commercial model sammenlignes nettoomkostningerne i en situation med forsyningspligt med en kommerciel situation, hvor udbyderen ikke er pålagt en forsyningspligt.

Det afgørende spørgsmål er, hvad forsyningspligtudbyderen ville have gjort, i en situation *uden* forsyningspligten. Når dette er bestemt, beregnes de tilhørende omkostninger. Det er i sidste ende disse omkostninger, der skal sammenlignes med udbyderens omkostninger i en situation *med* forsyningspligt.¹⁷ Det er ikke alle omkostninger forbundet med forsyningspligten, der skal beregnes. I stedet er det de omkostninger, som udbyderen ville have valgt at undgå i en kommerciel situation. Hvis der findes omkostninger, som forsyningspligtudbyderen ikke ville have påtaget sig i en kommerciel situation kan forsyningspligten betegnes som en byrde.

Denne metode er også i overensstemmelse med EU's forsyningspligt-direktiv, der dikterer, at 'nettoomkostningerne ved forsyningspligten beregnes som forskellen mellem de nettodriftsomkostninger, en udpeget virksomhed har med denne pligt, og de nettodriftsomkostninger, den ville have uden denne pligt'.¹⁸ Udover at beregne nettoomkostningerne på en korrekt måde i forhold til EU-direktivet, virker commercial model også intuitivt korrekt: det er kun omkostninger forbundet med tjenester, man ikke ville have leveret i en kommerciel situation, der skal gives kompensation for.

I praksis skal TELE (som vi har foreslået som forsyningspligtudbyder) sandsynliggøre, at en given ydelse på et givent geografisk område ikke ville blive leveret uden forsyningspligten. I Tabel 3 nedenfor er listet de spørgsmål, der traditionelt stilles for at finde ud af om en forsyningspligt-ydelse udgør en byrde. Spørgsmål 2 og 3 vurderer vi dog til ikke at være videre anvendelige i en Grønlandsk kontekst. Da teleliberaliseringen stadig er i første fase, findes der ikke konkurrenter, der leverer højere service. En sammenligning med andre lande vil ikke være passende, da den grønlandske geografi afviger fundamentalt fra geografien i ellers sammenlignelige lande.

¹⁷ CERP – European Committee for postal regulation (2008), PT Universal Service and its Financing

¹⁸ Direktiv 2002/22/EF, Forsyningspligt-direktivet, Bilag IV Del A

Tabel 3 Nyttige spørgsmål ved vurdering af byrde

Indikator	Fortolkning
Leverer TELE højere serviceniveau end krævet af forsyningspligten?	Hvis der frivilligt leveres et højere serviceniveau er der ikke tale om en forsyningspligt
Leverer konkurrenter højere serviceniveau end hvad forsyningspligten kræver af TELE?	Hvis konkurrenter frivilligt leverer højere service kan forsyningspligten antages at være kommerciel meningsfuld. Markedet leverer selv forsyningspligten
Leverer incumbents i lande med mindre krav til forsyningspligt det givne produkt?	Hvis incumbents i andre lande leverer produktet frivilligt er det sandsynligt at forsyningspligten ikke udgør en byrde. Forskelle i nationale telemarkeder skal overvejes her.
Fordele og ulemper ved forsyningspligten?	Giver en kvalitativ liste over argumenter for og imod at reducere serviceniveauet eller eliminere produkter, hvis forsyningspligt ikke var til stede

Kilde: Copenhagen Economics

Kvantificering af nettoomkostninger ved byrden

Trin to i vurderingen af kompensation for forsyningspligt er en kvantificering af nettoomkostningerne for de forsyningspligtjenester, der er vurderet som byrder.

Til denne kvantificering er historiske omkostninger mest egnede i en Grønlandsk kontekst. Ligesom på samtrafikområdet er hovedalternativet til historiske omkostninger LRAIC. Imidlertid gør de samme forhold sig gældende under forsyningspligt som under samtrafik:

- Ved forsyningspligt er der ikke tale om et 'build or buy'-incitament. Der er per definition ikke tale om parallelle netværk ved underskudsgivende tjenester.
- LRAIC-metoden kan lede til 'høje' engrospriser, idet metoden dækker alle omkostningsposter, også kapitalomkostninger som i realiteten er afskrevet.
- LRAIC-metoden er ressourcekrævende og kræver derudover kompetencer, ikke blot hos Telestyrelsen, men også hos alle øvrige aktører for at sikre transparens. Dette er afgørende, da LRAIC ikke er et indiskutabelt set-up, men er baseret på afgørende antagelser. Vi vurderer ikke, at de tilstrækkelige kompetencer er til rådighed i dag.

Dansk telelovgivning henviser ligeledes til historiske omkostninger som passende omkostningsmetode indenfor forsyningspligtområdet. Der nævnes direkte at 'De enkelte særskilte regnskaber skal udarbejdes på baggrund af de faktisk registrerede omkostninger, indtægter med videre i det pågældende regnskabsår, samt for de materielle anlægsaktiver på baggrund af de oprindelige anskaffelsværdier korrigeret for akkumulerede afskrivninger (historiske omkostninger).'^{19 20}

Når en given ydelse på et givent geografisk område er vurderet som værende en byrde, skal kompensation gives på baggrund af *inkrementelle* omkostninger. De inkrementelle omkostninger dækker over de samlede yderligere omkostninger forsyningspligten fører

¹⁹ Bekendtgørelse om forsyningspligt, Erhvervsstyrelsen, Bilag 3

²⁰ I praksis har Erhvervsstyrelsen dog aldrig foretaget disse beregninger, da forsyningspligtudbyderen TDC aldrig har ansøgt om kompensation.

med sig. Sagt på en anden måde er det de nettoomkostninger (omkostninger minus indtægter), som udbyderen ville undgå ved ikke at levere den givne forsyningspligtjeneste. Dette er dermed ikke det samme som marginale omkostninger, som blot er omkostningerne ved den sidste leverede enhed.

Det er således ikke de fulde omkostninger forbundet med forsyningspligten, som der skal gives kompensation for. I stedet gives kompensation udelukkende for de nettoomkostninger, som forsyningspligtudbyderen ville have valgt at undgå i en kommerciel situation.

3.3 Praktisk metode

På baggrund af de to trin diskuteret ovenfor, foreslår vi følgende proces for vurdering af kompensation i forbindelse med forsyningspligten.

Tabel 4 Forslag til proces

Trin 1 – udgør forsyningspligten en byrde?	
TELE skal lave en vurdering af, hvilke geografiske områder og hvilke tjenester, TELE ikke ville udbyde i en kommerciel situation uden en forsyningspligt	<ul style="list-style-type: none"> -hvis tjenesten er baseret på allerede foretagne investeringer, skal TELE kvalitativt redegøre for fordele og ulemper samt udarbejde et regnskab baseret på fuldfordelte omkostninger -hvis tjenesten kræver nye investeringer skal TELE præsentere en business case
Trin 2 – tjek af TELEs vurdering	
Telestyrelsen skal vurdere og godkende regnskab/business case	<ul style="list-style-type: none"> - Telestyrelsen fastsætter procedure
Trin 3 – kvantificering af byrde	
Kompensation for forsyningspligt bør i sidste ende baseres på de <i>inkrementelle</i> omkostninger som byrden giver anledning til	<ul style="list-style-type: none"> -kun hvis de inkrementelle omkostninger ved forsyningspligten giver anledning til underskud skal der ultimativt udbetales kompensation

Kilde: Copenhagen Economics

3.4 Finansiering af et forsyningspligtunderskud

Det endelige forsyningspligtunderskud skal på sigt finansieres ved en afgift på langdistancekommunikation. Der er en udbredt opfattelse i Grønland om, at dette er en fair og relativt effektiv finansieringsmetode.

Derudover er en langdistancekommunikationsafgift fastsat i teleforordningen, der siger, at 'et eventuelt forsyningspligtunderskud finansieres af telebranchen via afkrævning af en særlig afgift på forbrug af langdistancekommunikation, som indbetales af koncessionshaver til Telestyrelsen'.²¹

²¹ Teleforordningen § 28

I praksis skal dette fungere ved, at TELE lægger en procentafgift ved teleaktørers køb af telekommunikation mellem byer og bygder samt til og fra udlandet²². Dette vil medføre, at både eksterne aktører samt TELE selv skal betale afgiften. Der kan fastsættes forskellige afgiftsniveauer for forskellige dele af langdistancekommunikation, men dog ikke for forskellige tjenester.²³

Den afgift TELE betaler skal overvæltes på brugerne, således at det ultimativt er slutbrugerne der betaler. Det skyldes, at TELE skal have et merprovenu, som er lig de inkrementelle omkostninger, pga. forsyningspligten. De øvrige teleaktører forventes ligeledes at overvælte hele eller dele af afgiften.²⁴

Vi foreslår først, at kompensation via afgift på langdistancekommunikation træder i kraft det øjeblik mobiltjenesten liberaliseres. Indtil da foreslår vi, at TELE finansierer et eventuelt forsyningspligtunderskud via indtjeningen på de koncessionerede områder.

²² Bemærkninger til forordningsforslaget, III. Telestyrelsen og Til § 28

²³ Ibid.

²⁴ Bemærkninger til forordningsforslaget, 4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet og 5. Økonomiske konsekvenser for borgerne

Kapitel 4

Investeringsbeslutninger

Som ejer af teleinfrastrukturen, blandt andet søkablet og radiokæden, investerer TELE i infrastrukturens vedligehold og udvikling. Fordi infrastrukturen udgør et monopol er adgangsprisen reguleret. Omkostningerne til vedligehold og nyinvesteringer samt en fair fortjeneste er den pris som TELE må tage for infrastrukturen, når TELE sælger adgang til de nye aktører og sin egen detailarm.

Netop fordi alle omkostninger skal dækkes af den regulerede pris, mangler TELE incitament til at vælge de mest omkostningseffektive løsninger til vedligehold og nyinvesteringer. Hvis priserne for adgang til infrastrukturen bliver dyrere, fører det til højere priser hos forbrugerne. Det får dem til at reducere deres forbrug, og det gør det mindre attraktivt for nye aktører at gå ind på markedet.

4.1 Omkostningseffektive investeringer

Vi ønsker at imødegå de manglende incitamenter for TELE til at investere omkostningseffektivt.

Vi foreslår, at TELE efter større investeringer som påvirker samtrafikprisen til infrastrukturen betydeligt, skal præsentere rationale for investeringen for Telestyrelsen og aktørerne herunder argumentation for, at investeringen er omkostningseffektiv. Det kan i første omgang ske i et uformelt forum hvor partnerne mødes.²⁵ Senere kommer investeringsbeslutningen i egentlig høring. På den baggrund kan Telestyrelsen vælge at investeringen ikke fuldt ud skal overvælttes i samtrafikprisen. En sådan beslutning kan være motiveret af, at Styrelsen vurderer, at investeringen ikke er omkostningseffektiv. Dette kan fx gøres ved at indhente priser på modern equivalent assets (MEA) og så vurdere investeringen i det lys. I det danske forsyningspligtidirektiv nævnes det som eksempel, at der ved en vurdering af operatørens omkostninger skal tages udgangspunkt i de historiske omkostninger, men at Erhvervsstyrelsen kan inddrage en vurdering af de omkostninger, som en veldrevet og effektiv virksomhed ville have.²⁶

Bemærk, at Telestyrelsen ikke skal kunne blokere investering eller generelt træffe beslutninger om, hvordan TELE skal investere. Telestyrelsen har kun mulighed for at kunne give nedslag i samtrafikprisen, hvis investeringen ikke vurderes at være rimelig effektiv. Formålet er tredjepartsaktører ikke skal bære omkostninger som Telestyrelsen konkluderer ikke er 'rimeligt' effektive.

Forløbet skal være effektivt og hurtigt, da det ikke må føre til at nye investeringer trækkes i langdrag. Derfor er det også vigtigt at pointere, at det kun drejer sig om investeringer, som Telestyrelsen vurderer har tilstrækkelig stor betydning for samtrafikprisen.

²⁵ Vi foreslår senere i rapporten at oprette et Samtrafikforum efter danske forbillede, som oplagt kunne danne rammen om en sådan uformel præsentation.

²⁶ Bekendtgørelse om forsyningspligtigheder, §30 a, stk. 3

4.2 Forslag til forløb

Vi foreslår et forløb, der inddrager de andre aktører samt anden information som Telestyrelsen måtte kunne indsamle. Forløbet skal være forholdsvis hurtigt, men samtidig give Telestyrelsen og aktørerne tid nok til at komme med kvalificeret indspil til hvorvidt den er omkostningseffektiv. Kun den omkostningseffektive del skal føre til højere samtrafikpris. Forslag til forløb er opsummeret i Tabel 5.

Tabel 5 Forslag til forløb før store investeringsbeslutninger

Fase	Dage	Handling
1	0	TELE bekendtgør for Telestyrelsen at den planlægger en stor investering, som påvirker samtrafikprisen
1	+30	TELE redegør for rationale for investeringen i Samtrafikforum, herunder argumentation for, at investeringen er omkostningseffektiv
2	0	TELE gennemfører investeringen
2	+15	Telestyrelsen sender en kort redegørelse for investeringen i høring
2	+75	Telestyrelsen modtager høringssvar og har undervejs evt. gennemført egne analyser og indhentet priser på modern equivalent assets
2	+90	Baseret på høringsrunden og egne analyser, træffer Telestyrelsen afgørelse om et evt. afslag i samtrafikprisen

Kilde: Copenhagen Economics

Kapitel 5

Andet

Der er fire yderligere forhold, som vi anser for centrale for at opnå en god liberalisering. Disse er:

- Indførelse af en prisklemmemodel
- Indførelse af nummerportering ved liberalisering af telefoni
- Etablering af et Samtrafikforum
- Forbrugerrettigheder og ressourcerne i Telestyrelsen

Vi redegør for disse fire forhold nedenfor.

5.1 Prisklemmemodel

Der bør være en compliance-model for at undgå prisklemmer under telereglerne. Det skal være Telestyrelsens model, og den skal bruges til at monitorere, at TELEs priser ikke leder til prisklemme i forhold til engrosprodukter, fx adgang til søkabel og radiokæde.

Formålet med modellen er at sikre, at engrospriserne på access-produkter ikke hindrer konkurrence i detailledet. I praksis skal modellen vise, at der gives tilstrækkelige marginer mellem engrospriser og detailpriser til at dække øvrige omkostninger, fx billing og markedsføring. Vi vurderer at en *ex ante* prisklemmemodel under telereglerne vil give TELE og alternative aktører øget forudsigelighed og sikkerhed sammenlignet med en *ex post* prisklemmehåndtering under konkurrencereglerne. Det skyldes, at prisklemmer under konkurrenceregler kun monitoreres ad hoc (fx ved klager eller på Konkurrencestyrelsens eget initiativ) og ofte indebærer en tidkrævende proces.

Det er derfor ikke overraskende, at flere og flere lande indfører compliance-modeller for prisklemmer som en del af reguleringen i mange europæiske lande, fx Belgien, Danmark, Estland, Frankrig, Grækenland, Irland, Italien, Kroatien, Norge, Polen, Portugal, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Tyrkiet, Tyskland, og Østrig.²⁷

Behovet for en prisklemmemodel virker særligt stort i Grønland. Det skyldes, at der er store geografiske forskelle i engrosomkostninger i Grønland og mulig krydssubsidiering mellem services. Det øger faren for prisklemme, idet engros- og slutbrugerpriser ofte ikke reflekterer omkostningerne. TELE er selv opmærksom på faren for en prisklemme og har allerede udarbejdet en første compliance-model, som virksomheden bruger aktivt.


En prisklemme opstår, når marginen mellem forbrugerpris og engrospris er for lille til, at TELEs konkurrenter har mulighed for at opnå en rimelig fortjeneste, jf. Figur 2

²⁷ ERG: Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, "Ex-ante Margin Squeeze Tests in the Telecommunications Industry: What is a Reasonably Efficient Operator?", Gaudin, Germain and Saavedra, Claudia, 2012 og www.erhvervsstyrelsen.dk

Figur 2 Prisklemmeopgørelse

 **Gennemsnitlig forbrugerpris pr. kunde**
 Engrospris for pr. kunde (fx national eller global-IP)

 Øvrige omkostninger pr. kunde

 Rimeligt afkast af aktiver pr. kunde

 Indikator for prisklemme
 '+ ' ingen prisklemme / '- ' prisklemme

 Kilde: Copenhagen Economics

Vi vurderer, at der er fire overordnede principper for prisklemmemodellen.

Det første overordnede princip, er, at en prisklemme skal vurderes for hvert enkelt produkt og det geografiske område, hvor TELE udbyder produkterne, for at tage hensyn til etableringer i forskellige segmenter. Grunden er at:

*"It cannot be assumed [...] that the regulated company can require competitors to offer particular combined services on the market in order to avoid margin squeeze"*²⁸

På denne baggrund har de fleste telemyndigheder, der har prisklemmeregulering, prisklemmetest af enkeltprodukter,²⁹ (altså niveauet Basic, Silver, Gold, Premium). Vi ønsker i første omgang at udarbejde en prisklemmemodel, der dækker bredbånd i fastnettet (privat og erhverv). Modellen kan udvides til andre tjenester ved videre liberalisering.

Det vil være ønskeligt at gennemføre separate prisklemmetest af forskellige geografiske områder. Det skyldes, at der sandsynligvis er store omkostningsforskelle mellem geografiske områder. Hvis man gennemfører en gennemsnitlig test for hele landet (eller for områder med store omkostningsforskelle), vil prisklemmereguleringen gøre det urentabelt for andre teleaktører at etablere sig i højomkostningsområder. Det betyder, at prisklemmereguleringen ville forvride nye aktørers incitament til at etablere sig.

Vi vurderer derfor, at det vil være hensigtsmæssigt at gennemføre separate prisklemmetests af søkabel-, radiokæde- og satellitområder. Denne landinddeling vil også være i over-

²⁸ ITU og TERA (2010) "Wholesale and retail tariff regulation: defining an appropriate margin squeeze test".

²⁹ The European Regulators' Group (i dag kaldet BEREC) dokumenterede i 2009 via en spørgeundersøgelse i de europæiske lande, at normen er at udføre prisklemme på produktniveau. Kilde: ERG (2009) "Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles", Erhvervsstyrelsen (2012) "Dokumentation af værktøj til brug for prisklemmetilsyn", Ofcom (2004) "Direction Setting the Margin between IPStream and ATM interconnection Prices"

ensstemmelse med vores foreslåede tredeling af samtrafikpriser, dvs. i søkabel-, radiokæde- og satellitområder. Dette betyder, at de øvrige engrosomkostninger, som vi anvender i prisklemmetesten, vil være et gennemsnit inden for hvert de tre områder.

Det andet overordnede princip, er, at vi tager udgangspunkt i TELEs slutbrugerpriser og øvrige omkostninger. Størstedelen af de europæiske tilsynsmyndigheder bruger også udelukkende information fra incumbent i deres prisklemmemodeller, men hvor der af og til justeres for forventet højere omkostninger for andre aktører pga. manglende sam- og stordriftsfordele.³⁰ På denne baggrund vurderer vi, at det er hensigtsmæssigt, at øvrige omkostninger skal være fuldt fordelte omkostninger – ikke bare direkte omkostninger. Dette sikrer, at konkurrenter med begrænsede samdriftsfordele har mulighed for at dække øvrige omkostninger. Telestyrelsen kan dog også korrigere prisklemmeberegningen med information om betydningen af gensalgfaktor.

Vi kigger på, om der er prisklemmer baseret på priser i det aktuelle år og øvrige omkostninger for sidste regnskabsår (statisk tilgang). En statistisk tilgang er den mest anvendte metode og typisk bruges data for det senest anvendelige regnskabsår.³¹

Det vil være hensigtsmæssigt at bruge samme regulatoriske regnskab, herunder samme fordelingsnøgler til opgørelse af prisklemme som for opgørelse af samtrafik, forsyningspligtunderskud og krydssubsidiering. Det bør også være samme gennemsigtige og interaktive proces ved fastsættelse af aggregeringsniveau og fordelingsnøgler for omkostninger i en prisklemmemodel, som vi har for omkostninger for samtrafikpriser.

Det tredje overordnede princip, er at vi tager udgangspunkt i engrospriser, som tredjepart betaler for adgang til TELEs netværk. For øjeblikket er der fx en maksimal engrospris for brug af global IP, som Telestyrelsen har fastsat til kr. 244.000 for 50 Mbit/s pr. måned.

Kunder anvender generelt ikke den båndbredde, de har købt. Netværksadgangen justeres derfor efter forventet faktisk kapacitetsforbrug. Det betyder, at der skal anvendes en gensalgfaktor for private kunder og erhvervskunder, som baserer sig på faktisk kapacitetsforbrug. Gensalgfaktoren(e) skal fastsættes af Telestyrelsen, hvor styrelsen kan tage hensyn til eventuelle systematiske forskelle i gensalgfaktor mellem TELE og andre aktører.

Det fjerde overordnede princip, er at vi tager udgangspunkt i WACC'en fastsat af Telestyrelsen for global-IP for rimeligt afkast. Rimeligt afkast er gennemsnitlig kapitalomkostning (WACC) gange samlet værdi af bredbåndsaktiver. WACC er pt. fastsat af Telestyrelsen til 5,1 % før skat i forbindelse med regulering af prisen for global IP. Der skal være en fastsættelse af værdien af bredbåndsaktiver (aktiver til bredbåndsservices).

5.2 Nummerportering

Vi vurderer, at der i forbindelse med liberaliseringen bør indføres nummerportering. Dette skal ske når fastnet- og mobiltjenester eventuelt liberaliseres i medio 2016.

³⁰ ERG (2009) "Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles"

³¹ ERG (2009) "Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles"

Formålet med nummerportering er, at en kunde kan beholde sit telefonnummer ved et skift af teleoperatør. Det gælder både private kunder og erhvervs-kunder og mobil- og fasttelefonkunder. Dette er vigtigt, idet slutbrugere typisk gerne vil beholde deres nummer, hvilket medfører, at fravær af nummerportering er en konkurrencebarriere. Vigtigheden af nummerportering tydeliggøres af, at EU's forsyningspligtdirektiv beskriver nummerportering, som en afgørende faktor for effektiv konkurrence:

*'Nummerportabilitet spiller en nøglerolle med hensyn til at øge forbrugernes valgmuligheder og skabe reel konkurrence på det liberaliserede telemarked ved at give brugere, der anmoder herom, mulighed for at beholde deres nummer eller numre i det offentlige telefonnet, uanset hvilken organisation, der udbyder tjenesten til brugerne.'*³²

Direktivet nævner endvidere, at medlemslandene skal sikre mulighed for nummerportering.³³ Krav om mulighed for nummerportering er således en nødvendig del af en liberalisering og er blevet gennemført i takt med teleliberalisering i de europæiske lande. I Danmark blev nummerportering introduceret trinvist. Først for fastnet med geografiske restriktioner, dernæst for mobil og uden geografiske restriktioner.³⁴

Det er vigtigt, at nummerporteringen i praksis fungerer effektivt og ikke lægger hindringer for skifte af teleoperatører. I dag har EU fx sat krav til, at nummerportering skal udføres indenfor kortest mulig tid (én arbejdsdag).³⁵ Nationale faktorer kan spille ind her. For mindre lande kan det være hensigtsmæssigt med en længere porteringstid.

Det er ligeledes afgørende, at en operatør ikke opkræver urimeligt høje afgifter for nummerportering. EU's forsyningspligtdirektiv nævner, at nationale telemyndigheder skal sikre, at eventuelle afgifter ved nummerportering skal være omkostningsorienterede og at direkte afgifter til forbrugeren ikke må virke som en barriere for nummerportering.³⁶

5.3 Samtrafikforum

Vi foreslår, at der etableres et forum, Samtrafikforum, hvor praktiske problemstillinger ved teleliberaliseringen diskuteres. TELE, udfordrere og Telestyrelsen bør udgøre den faste medlemsskare. Formålet er at sikre åbenhed om udviklingen på området for netadgang og samtrafik og at skabe et forum og en høringskreds til drøftelse af generelle problemstillinger af gensidig interesse. Dette er ønskeligt, fordi Teleliberalisering medfører et øget kommunikationsbehov mellem TELE, udfordrerne og tilsynsmyndigheden.

En inspirationskilde kunne være "Samtrafikforum", nedsat af Erhvervsstyrelsen i Danmark. I Danmark har man en procedure for møder i Samtrafikforum, hvor møderne er præget af såvel forberedte indlæg fra Erhvervsstyrelsens side som indlæg fra branchens side. Eksempler på emner, der har været rejst til de danske møder er, revision af pris-

³² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 (forsyningspligtdirektivet), betragtning (40).

³³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 (forsyningspligtdirektivet), Artikel 30

³⁴ ECC Report 155: Number Portability Efficiency, side 26.

³⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 (forsyningspligtdirektivet), betragtning (40) og Artikel 30.

³⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 (forsyningspligtdirektivet), Artikel 30

klemmetilsyn, TDCs præsentation af ønske om en introduktion af nyt engrosprodukt (Dual Pair Bonding) og prisfastsættelse af samhusning.³⁷

5.4 Forbrugerrettigheder og ressourcer i Telestyrelsen

Vi foreslår, at rette myndighed ser på behovet for at justere telekundernes rettigheder, hvilket samtidig kan have betydning for konkurrencen på markedet. Det kan være længen af bindingsperiode på abonnementer og antal dage, det tager at få overført sit telefonnummer fra én leverandør til en anden.

Vi vurderer også, at Telestyrelsen i dag har for få ressourcer til rådighed til at betjene et liberaliseret marked. Telestyrelsen skal fremover kunne monitorere markedet, føre relevante statistikker, afdække barrierer for konkurrencen, sikre korrekt regnskabsopsplitning af TELEs regnskaber, udvikle, vedligeholde og simulere prisklemmemodellen osv.

³⁷ Kilde for beskrivelse af det danske Samtrafikforum er www.erhvervsstyrelsen.dk/Samtrafikforum.