

Konkurrensavdelningen

Plan för PTS tillsyn avseende konkurrensreglering m.m. 2018

Tillsynsplanen omfattar tillsyn av de marknader som Post- och telestyrelsen (PTS) har beslutat att förhandsreglera enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK), i förekommande fall efterlevnad av skyldigheter som följer direkt av LEK på konkurrensområdet, tillsyn enligt EU-förordningen 2015/2120 av den 25 november 2015 (TSM-förordningen) samt tillsyn enligt lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät (utbyggnadslagen).

Utifrån syftet med tillsynen och de signaler som PTS fått från marknadens aktörer och EU-kommissionen samt PTS analys av den nuvarande situationen på de aktuella marknaderna, är det PTS avsikt att under år 2018 inrikta tillsynsarbetet på det sätt som framgår i detta dokument. Mot bakgrund av hur utvecklingen ser ut inom de aktuella områdena, kommer PTS särskilt att prioritera tillsyn som avser bredbandsmarknaderna, inklusive bredbandsutbyggnad, och tillsyn avseende nätneutralitet.

Tillsynsplanen har fastställts av chefen för PTS konkurrensavdelning.

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117A
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

Sida

2(12)

1 Inledning

1.1 Övergripande om PTS konkurrenstillsyn enligt LEK

1.1.1 Tillsynen är författningsreglerad

Enligt PTS instruktion ska myndigheten bland annat pröva frågor om tillstånd och skyldigheter, fastställa och analysera marknader samt utöva tillsyn och pröva tvister enligt LEK.

Enligt 7 kap. 1 § LEK ska tillsynsmyndigheten ha tillsyn över efterlevnaden av lagen och de beslut om skyldigheter eller villkor samt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. De befogenheter som behövs för tillsynen ges i 7 kap. LEK.

Enligt 2 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation är PTS tillsynsmyndighet enligt LEK. Enligt 28 § i samma förordning ska PTS årligen offentliggöra hur en operatör som enligt 4 kap. 11 § LEK förpliktats att tillämpa en viss kostnadsredovisningsmetod har efterlevt skyldigheten.

1.1.2 Tillsynens syfte

Syftet med PTS konkurrenstillsyn i denna del är att öka förutsättningarna för en effektiv konkurrens utifrån beslutade skyldigheter på de relevanta marknaderna. En effektiv konkurrens leder till nytta för både konsumenter och företag i form av ett brett urval av prisvärda tjänster.

Detta övergripande syfte kan brytas ned i två delar. Tillsynen ska sträva efter att gällande regler och beslutade skyldigheter följs samt även att återkoppla erfarenheterna från genomförd tillsyn till pågående och kommande regleringsarbete. På det sättet bidrar tillsynen såväl på kort som längre sikt till att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på marknaden för elektronisk kommunikation.

1.1.3 Tillsynens genomförande

PTS strävar efter tydlighet och transparens, vilket också ska prägla tillsynsarbetet. PTS ska i tillsynen använda de åtgärder som mest effektivt leder till att syftet med tillsynen blir uppfyllt. Tillsynen sker normalt på myndighetens eget initiativ. Det hindrar inte att tillsyn ofta inleds efter det att PTS har blivit uppmärksammat på förhållanden som inte tycks överensstämma med gällande skyldigheter.

Vid utredd misstanke om överträdelse av lag eller skyldighetsbeslut ska PTS i regel lämna underrättelse till berörd operatör. Om denna inte leder till rättelse

Sida

3(12)

har PTS möjlighet att förelägga operatören att följa myndighetens beslut. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite.

1.2 Tillsyn avseende TSM-förordningen

TSM-förordningen¹ trädde i kraft den 30 april 2016. Förordningen reglerar nätneutralitet och internationell roaming.

Begreppet nätneutralitet bygger på principen att all internettrafik ska behandlas likvärdigt oavsett avsändare, mottagare, plattform eller innehåll. Nätneutralitet omfattar också transparensaspekter avseende bland annat operatörernas trafikhantering och avtal gentemot slutkunder.

TSM-förordningen gäller direkt som lag i Sverige. PTS ska utöva tillsyn över bestämmelserna i förordningen. LEK ger PTS befogenheter som behövs för detta. Om PTS anser att en överträdelse av lagens bestämmelser föreligger, kan PTS besluta om de förelägganden och förbud som behövs (7 kap. 3a § LEK). Ett sådant beslut kan förenas med vite.

Tillsyn av roaming utövas även i enlighet med roamingförordningen² som ändrats genom TSM-förordningen och genom genomförandeförordningen som trädde i kraft den 15 juni 2017³.

Inom EU/EES gäller fri roaming, vilket innebär att mobiltjänster ska kunna användas på samma villkor hemma som vid roaming. Roamingregleringen innehåller också bestämmelser om begränsningar och kontrollmekanismer som en operatör får tillämpa för att undvika missbruk av roaming.

1.3 Tillsyn enligt utbyggnadslagen

Utbyggnadslagen trädde i kraft den 1 juli 2016. Enligt 3 § förordningen (2016:538) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät ska PTS utöva tillsyn och lösa tvister enligt utbyggnadslagen. Syftet med PTS tillsyn är att arbeta för att reglerna i lagen efterlevs. Inledningsvis syftar tillsynsarbetet även till att öka

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120 av den 25 november 2015 om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och förordning (EU) nr 531/2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 531/2012 av den 13 juni 2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen

³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/2286 av den 15 december 2016 om tillämpningsföreskrifter för policyer för normal användning och metodik för bedömning av hållbarheten vad gäller avskaffande av tilläggsavgifter för roaming i slutkundsledet och ansökan som inlämnas av roamingleverantörer för denna bedömning

Sida

4(12)

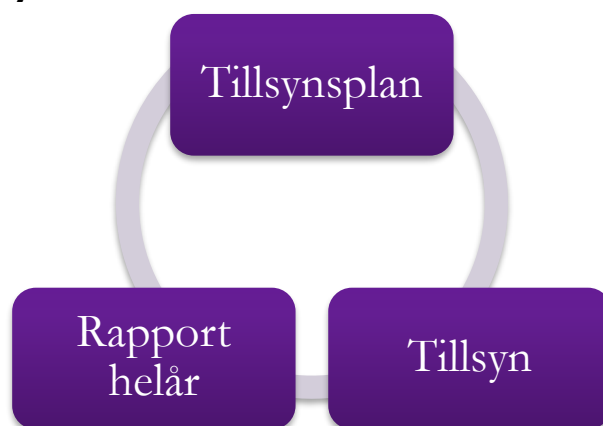
kännedomen om vad lagen skapar för skyldigheter och rättigheter för berörda aktörer.

Bestämmelser om PTS befogenheter som tillsynsmyndighet finns i 5 kap. utbyggnadslagen. Om PTS efter genomförd utredning anser att det är fråga om en överträdelse av lagen kan myndigheten förelägga berörd part att rätta sig efter PTS beslut. Ett sådant beslut kan förenas med vite.

1.4 Planlagd och händelsestyrd tillsyn

Operatörer och andra har möjlighet att uppmärksamma PTS på behovet av tillsyn inom något visst område. Under året kan också förutsättningarna på marknaderna för elektronisk kommunikation förändras. Sådana händelser kan föranleda förändringar av de prioriteringar som anges i denna tillsynsplan.

1.5 Tillsynsarbetet under året



PTS tillsynsplan beslutas normalt under början av året men kan också komma att justeras senare under året för att vara relevant i förhållande till syftet med tillsynen. Vid årsskiftet hålls ett aktörsmöte och en tillsynsrapport för året publiceras. Vid aktörsmötet ges också en möjlighet för de aktörer som vill bidra till inriktningen av tillsynen nästkommande år.

Tidigare har även en tillsynsrapport för första halvåret publicerats, men en rapport per år bedöms fortsättningsvis vara tillräckligt eftersom PTS även löpande publicerar information om avslutade tillsynsärenden.

Vidare följer av artikel 5 i TSM-förordningen att regleringsmyndigheterna ska offentliggöra en årlig rapport. Innehållet i rapporten ska bl.a. spegla de aktiviteter som myndigheten vidtagit och resultatet av dessa.

Sida

5(12)

2 Samtrafikmarknaderna

2.1 Bakgrund

Samtrafikmarknaderna består av fast samtalsterminering (marknad 1), mobil samtalsterminering (marknad 2) och marknaden för fasta telefonitjänster.

Marknaden för fasta telefonitjänster är inte längre reglerad, efter PTS beslut den 14 december 2016. Beslut om skyldigheter för operatörer på marknaden för mobil samtalsterminering fattades den 13 september 2016. Beslut om skyldigheter på marknaden för fast samtalsterminering fattades den 20 februari 2017.

Gällande marknaden för fast samtalsterminering förväntas omprövningsbeslut avseende prisskyldigheten fattas under året.

2.2 Prioriterade tillsynsområden under 2018

Under 2018 kommer pristillsyn avseende marknaderna för mobil samtalsterminering och fast samtalsterminering att bedrivas. I övrigt kommer händelsestyrd tillsyn att prioriteras.

3 Bredbandsmarknaderna

3.1 Bakgrund

Bredbandsmarknaderna består av marknaden för lokalt tillträde till nätinfrastruktur (marknad 3a) och marknaden för centralt tillträde till nätinfrastruktur (marknad 3b). Av dessa är enbart marknad 3a i dagsläget reglerad i Sverige. Telia har bedömts ha en dominerande ställning och PTS har därför den 19 februari 2015 beslutat om ett antal skyldigheter för bolaget.

Parallellt med tillsyn av gällande skyldighetsbeslut pågår under 2018 en förnyad analys av bredbandsmarknaderna i syfte att fastställa regleringsbehovet för den kommande treårsperioden. Ett nytt skyldighetsbeslut på marknad 3a är därför under framtagande och kan leda till att prioriteringarna i tillsynen behöver justeras.

Under de senaste åren har en utveckling skett där allt fler tillträden begärs till fiberaccesser till enfamiljshus. Detta ger skäl att, inom ramen för PTS planerade tillsyn, fortsätta att fokusera på frågor som är av särskild betydelse för denna del av marknaden. PTS har dock en hög beredskap för händelsestyrd tillsyn rörande bredbandsmarknaderna.

3.2 Prioriterade tillsynsområden under 2018

Under 2018 kommer följande områden att vara prioriterade i PTS tillsyn av bredbandsmarknaderna.

- Operatörsbyte
- Förutsättningar för icke-diskriminering (EOI) efter Telias omorganisation av företagets grossistverksamhet
- Skyldigheten att tillhandahålla stödsystem
- Tillsyn av priser och andra villkor mot bakgrund av skyldigheten om icke-diskriminering (EOI)

Sida

7(12)

4 Broadcasting

4.1 Bakgrund

PTS beslutade under 2016 om fortsatt reglering av Teracom på den nationella grossistmarknaden för programutsändningstjänster för distribution av fri-TV-innehåll via marknät till slutanvändare och på den nationella grossistmarknaden för nationell analog ljudradio via marknät till slutanvändare. I första hand syftar regleringen till att frånta Teracom möjligheten till monopolprissättning, varför Teracoms prissättning ska vara kostnadsorienterad enligt skyldigheterna.

4.2 Prioriterade tillsynsområden under 2018

PTS utövar årligen tillsyn av Teracoms prissättning. Senast den 1 maj varje år kommer Teracom in till PTS med en kostnadskalkyl som ligger till grund för företagets prissättning mot sina kunder på de reglerade marknaderna. Denna kalkyl granskas av PTS och om de priser som Teracom tar ut av sina kunder på de reglerade marknaderna överstiger kostnaderna, kan PTS vidta åtgärder med stöd av LEK.

Under år 2018 avser PTS att utöva pristillsyn. I övrigt kan händelsestyrd tillsyn aktualiseras.

5 Öppen internetanslutning - nätneutralitet

5.1 Bakgrund

Syftet med TSM-förordningen är dels att skydda slutanvändare, genom att fastställa gemensamma regler för att säkerställa att icke-diskriminerande behandling av trafik sker vid tillhandahållandet av internetanslutningstjänster, dels att garantera att internets ekosystem fortsätter att fungera som en motor för innovation.

Berec har tagit fram riktlinjer⁴ som ska bidra till en enhetlig tolkning och tillämpning av förordningen. Riktlinjerna fungerar som en vägledning vid tillsyn.

Tillsynen inom nätneutralitet sker i nära samarbete med andra berörda avdelningar inom PTS.

5.2 Prioriterade tillsynsområden under 2018

Tillsynen under 2018 kommer att vara både planerad och händelsestyrd. Tillsynen kommer att handla om operatörers affärsmetoder som PTS anser vara relevanta att pröva utifrån olika aspekter av TSM-förordningen.

I artikel 5 TSM-förordningen uppställs en särskild tillsynsprioritering gällande artiklarna 3 och 4. Under 2018 bedrivs bland annat tillsyn gällande begränsning av terminalutrustning och vissa tjänster, mot bakgrund av en tematisk granskning av operatörers avtalsvillkor som gjordes under 2017, med hänsyn till artikel 3 TSM-förordningen. Den planerade tillsynen grundar sig i denna tematiska granskning.

Av artikel 5 i TSM-förordningen framgår också att regleringsmyndigheterna årligen ska offentliggöra en rapport innehållande de tillsynsåtgärder som regleringsmyndigheterna vidtagit i syfte att säkerställa efterlevnad av artikel 3 och 4.

I övrigt kommer händelsestyrd tillsyn bedrivas gällande artikel 3.

⁴ BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127, som publicerades den 30 augusti 2016.

6 Internationell roaming

6.1 Bakgrund

Förordning (EU) nr 531/2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen har ändrats genom TSM-förordningen. Reformerna på roamingområdet har lett till att en enhetlig prissättning tillämpas vid roaming och nationellt.

Bland annat fastslogs den 15 december 2016 en genomförandeförordning⁵ om tillämpningsföreskrifter för dels policyer för normal användning, dels metodik för bedömning av hållbarheten vad gäller avskaffande av tilläggsavgifter för roaming i slutkundsledet och ansökan som inlämnas av roamingleverantörer för denna bedömning. De nya reglerna om roaming innebär att roaming vid tillfällig vistelse inom EU ska erbjudas på samma villkor som hemma. För att förebygga missbruk eller onormal användning av roaming, t.ex. genom permanent användning, har operatören möjlighet att begränsa användningen genom att tillämpa en policy för skälig användning. För att undvika missbruk har en operatör också möjlighet att tillämpa vissa kontrollmekanismer för att upptäcka avvikande användningsmönster vid roaming.

6.2 Prioriterade tillsynsområden under 2018

Tillsynen kommer huvudsakligen att vara händelsestyrd. I ovan nämnda dokument som reglerar internationell roaming inom EU nämns dock två områden som PTS kommer att fortsätta prioritera under 2018.

- Tillsyn över roamingleverantörers tillämpning och utformning av policyn för skälig användning av roamingtjänster.
- Därutöver kan PTS från och med den 15 juni 2017 komma att pröva ansökningar om att få ta ut en tilläggsavgift för roaming för att säkerställa hållbarheten för en operatörs nationella avgiftsmodell.

I övrigt kan PTS komma att se över den information om villkoren för roaming som operatörerna har i sina slutkundsavtal.

⁵ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/2286 av den 15 december 2016 om tillämpningsföreskrifter för policyer för normal användning och metodik för bedömning av hållbarheten vad gäller avskaffande av tilläggsavgifter för roaming i slutkundsledet och ansökan som inlämnas av roamingleverantörer för denna bedömning

7 Anmälningsskyldighet

7.1 Bakgrund

Enligt 2 kap. 1 § LEK föreligger anmälningsskyldighet till PTS för aktörer som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät av sådant slag som vanligen tillhandahålls mot ersättning eller som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. Utan anmälan får sådan verksamhet inte bedrivas. Anmälda aktörer ska även betala vissa avgifter till PTS. Avgiftens storlek beror på aktörens omsättning.

PTS utövar tillsyn över reglerna om anmälningsskyldighet och avgifter. Syftet med tillsynen är att tillse att samtliga aktörer som är anmälningsskyldiga är anmälda till PTS. Tillsyn kan även syfta till att kontrollera att anmälda aktörer redovisar rätt omsättning till PTS, så att anmälningsavgiften är korrekt.

7.2 Prioriterade tillsynsområden under 2018

PTS avser att under 2018 genomföra tillsyn i syfte att kontrollera efterlevnaden av reglerna om anmälningsskyldighet, i första hand avseende följande.

- Kontroll av att anmälda aktörer uppgivit korrekt omsättning till PTS.

Sida

11(12)

8 Avstängningsärenden

8.1 Bakgrund

Inom PTS ansvarar konkurrensavdelningen för att hantera frågor om kommande avstängningar av operatörer. PTS får vanligtvis information från den operatör som förbereder en avstängning, till exempel på grund av utebliven betalning. Detta arbete görs inom ramen för PTS tillsyn.

I det fall grunderna för en avstängning gör att förfarandet står i strid med gällande skyldighetsbeslut kan PTS i viss utsträckning vidta åtgärder för att en avstängning inte ska genomföras. PTS har dock i många fall begränsade möjligheter att agera, men kan genom att informera andra berörda myndigheter begränsa risken för att samhällskritiska funktioner ska drabbas av en nedstängning.

8.2 Prioriterade tillsynsområden under 2018

PTS kommer under 2018 enbart bedriva händelsestyrt tillsynsarbete inom detta område.

9 Tillsyn enligt utbyggnadslagen

9.1 Bakgrund

Utbyggnadslagen gäller sedan den 1 juli 2016. Lagen baseras på ett EU-direktiv och syftet är att främja utbyggnad av bredband. Genom sänkta kostnader för utbyggnad av bredbandsnät ska fler få tillgång till snabbt bredband.

PTS har genom utbyggnadslagen getts flera nya uppgifter. Förutom att PTS är tillsyns- och tvistlösningsmyndighet ska myndigheten tillhandahålla vad som i lagen kallas en informationstjänst. Detta gör PTS genom Ledningskollen och Utbyggnadsportalen.

Utbyggnadslagen innebär rättigheter för den som vill bygga ut fast eller trådlöst bredband och skyldigheter för den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller som innehar annan infrastruktur, så kallade nätinnehavare. En nätinnehavare är i regel skyldig att låta bredbandsutbyggare som begär det få tillträde till fysisk infrastruktur liksom tillgång till information om infrastruktur och planerade byggprojekt. Därutöver har nätinnehavare som är offentliga organ särskilda skyldigheter som inte gäller för privata nätinnehavare. Dessa är skyldigheterna att samordna byggprojekt och att utan föregående begäran tillhandahålla information om infrastruktur samt pågående och planerade byggprojekt.

PTS har under 2017 inlett de första tillsynsärendena på detta område och erfarenheterna från dessa utgör grund för den planerade tillsynen 2018.

9.2 Prioriterade tillsynsområden under 2018

Händelsestyrd tillsyn kommer att vara prioriterad. PTS avser vidare att under 2018 genomföra tillsyn i syfte att kontrollera efterlevnaden av lagens regler, särskilt avseende följande.

- Fördjupad och breddad tillsyn av offentliga organs efterlevnad av skyldigheterna i utbyggnadslagen, särskilt de som endast gäller för nätinnehavare som är offentliga organ.