

Konkurrensavdelningen
Roger Gustafsson
073-644 57 52
roger.gustafsson@pts.se

Plan för PTS konkurrenstillsyn 2017

Post- och telestyrelsens (PTS) plan för konkurrenstillsyn 2017 bygger på myndighetens bedömning av vilka tillsynsaktiviteter som är nödvändiga utifrån gällande marknadsreglering inom konkurrensområdet. PTS har också gett aktörer på framförallt bredbandsmarknaden tillfälle att inkomma med förslag till tillsynen.

Tillsynsplanen omfattar tillsyn av de marknader som 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 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 2017 inrikta tillsynsarbetet på det sätt som framgår i detta dokument. Mot bakgrund av hur utvecklingen ser ut inom de områden som omfattas av PTS konkurrenstillsyn, kommer PTS särskilt att prioritera tillsyn som avser bredbandsmarknaderna, inklusive bredbandsutbyggnad, och tillsyn avseende nätneutralitet.

Tillsynsplanen har fastställts av avdelningschefen 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(13)

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 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (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 tillsyn 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 generellt, 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 egna initiativ. Det hindrar inte att tillsyn ofta inleds efter det att PTS har blivit uppmärksammas av någon annan på förhållanden som inte tycks överensstämma med gällande skyldigheter.

Sida

3(13)

Vid utredd misstanke om överträdelse av lag eller skyldighetsbeslut ska PTS i regel lämna underrättelse till berörd operatör. Om denna inte leder till rättelse har PTS möjlighet att förelägga operatören att följa myndighetens beslut. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite.

1.2 Tillsyn avseende TSM-förordningen

TSM-förordningen trädde i kraft den 30 april 2016. Förordningen reglerar nätneutralitet och 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 och 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.

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 tillsynen är att arbeta för att reglerna i lagen efterlevs. Inledningsvis syftar tillsynsarbetet även till att öka 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.

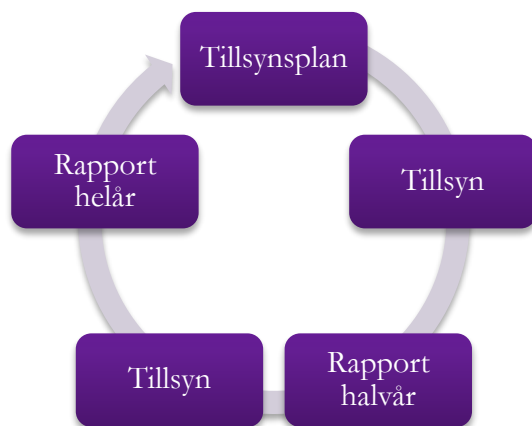
1.4 Planlagd och händelsestyrd tillsyn

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 komma att förändras. Sådana händelser kan föranleda förändringar av de prioriteringar som anges i denna tillsynsplan.

Sida

4(13)

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. I slutet av det andra kvartalet hålls ett aktörmöte där erfarenheterna av det första halvårets tillsyn presenteras. I anslutning till aktörmötet publiceras också en tillsynsrapport för det första halvåret. Vid slutet av året hålls ytterligare ett aktörmöte och en tillsynsrapport för det andra halvåret publiceras. Vid det avslutande aktörmöte ges också en möjlighet för de aktörer som vill att bidra till inriktningen av tillsynen nästkommande år.

Vidare följer av artikel 5 i TSM-förordningen att regleringsmyndigheterna ska offentliggöra en årlig rapport den 30 juni 2017.

2 Samtrafikmarknaderna

2.1 Bakgrund

Marknaderna för samtrafik bestod tidigare av marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt (fast tillträde), samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt (fast samtalsoriginering) och samtalsterminering i individuella allmänna telefonnät via en fast anslutningspunkt (fast samtalsterminering) samt marknaden för samtalsterminering i individuella mobiltelefonnät (mobil samtalsterminering). Samtliga marknader var reglerade enligt olika beslut från 2013.

EU-kommissionen kom 2014 med en ny rekommendation om relevanta marknader. Med utgångspunkt i denna fattade PTS under 2016 ett nytt beslut om skyldigheter för operatörerna på marknaden för mobil samtalsterminering (2016-09-13).

I sin rekommendation från 2014 definierade EU-kommissionen inte längre några relevanta marknader för fast tillträde och fast samtalsoriginering, det eftersom kommissionen ansåg att de inte längre bör vara föremål för reglering. PTS avgränsade en ny relevant marknad som ersatte dessa marknader, marknaden för fasta telefonitjänster, men beslutade att det inte föreligger skäl att för fortsatt reglering av Telia Company AB (Telia) (2016-12-14). Skälet till avregleringen är att marknaden utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens.

PTS har under 2016 och 2017 analyserat marknaden för fast samtalsterminering. Den 20 februari 2017 beslutade PTS att avreglera denna marknad.

2.2 Prioriterade tillsynsområden under 2017

Under 2017 kommer pristillsyn avseende marknaderna för mobil samtalsterminering att bedrivas. I övrigt kommer händelsestyrd tillsyn att prioriteras.

3 Bredbandsmarknaderna

3.1 Bakgrund

Bredbandsmarknaderna består av marknaden för lokalt tillträde till nätinфраstruktur (marknad 3a) och marknaden för centralt tillträde till nätinфраstruktur (marknad 3b). Av dessa är enbart marknad 3a reglerad. Telia har bedömts ha en dominerande ställning och PTS har därför beslutat om ett antal skyldigheter för bolaget. Parallellt med tillsyn av gällande beslut pågår under 2017 en förnyad analys av bredbandsmarknaderna i syfte att fastställa regleringsbehovet för år 2018-2021.

Under det senaste året har en utveckling skett där allt fler tillträden begärs till fiberaccesser till enfamiljshus. Detta ger skäl till att fortsätta att fokusera på frågor som är av betydelse särskilt för denna del av marknaden.

3.2 Prioriterade tillsynsområden under 2017

Under 2017 kommer följande områden att vara prioriterade i PTS tillsyn.

- Förstärkt skyldighet om icke-diskriminering (EOI) för olika områden, till exempel vad gäller av Telia tillämpade priser och avtalsvillkor.
- Skyldigheten om ekonomisk replikerbarhet, vilket avser genomförande av ett test av den ekonomiska replikerbarheten (ERT).
- Telias nedkoppling av telestationer (kopparnätet).
- Fiberaccesser till enfamiljshus, till exempel leveransprocessen.

4 Marknaden för högkvalitativt tillträde

4.1 Bakgrund

Dagens reglering avser marknaden för terminerande kapacitetsförbindelser (2007). Dedikerade förbindelser baserade på SDH- och Ethernet-teknik är föremål för reglering. SDH-baserade förbindelser har varit föremål för reglering sedan 1994, och Ethernet-baserade sedan 2013. Tillsynen på marknaden har alltsedan 1994 varit händelsestyrd, och antalet tillsynsärenden uppgår under alla dessa år till färre än tio.

Hösten 2014 kom EU-kommissionen med en ny rekommendation om relevanta marknader. En av dessa relevanta marknader är marknaden för högkvalitativt tillträde i grossistledet (marknad 4) som har en bredare omfattning än marknaden för terminerande kapacitetsförbindelser (2007). PTS har under 2016 och 2017 analyserat denna marknad. Beslut om att avreglera marknaden för högkvalitativt tillträde fattades den 20 februari 2017.

4.2 Prioriterade tillsynsområden under 2017

Mot bakgrund av PTS beslut om avreglering av marknaden är någon tillsyn inte aktuell.

Sida

8(13)

5 Broadcasting

5.1 Bakgrund

PTS beslutade under 2016 om fortsatt reglering av Teracom AB (Teracom) på den nationella grossistmarknaden för program-utsändningstjänster 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.

5.2 Prioriterade tillsynsområden under 2017

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 sin kunder på de reglerade marknaderna överstiger kostnaderna, kan PTS vidta åtgärder med stöd av LEK.

Under år 2017 avser PTS att utöva pristillsyn. I övrigt kan händelsestyrd tillsyn aktualiseras.

6 Öppen internetanslutning - nätneutralitet

6.1 Bakgrund

TSM-förordningen började tillämpas den 30 april 2016. Syftet med 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 riktlinjer som ska bidra till en enhetlig tolkning och tillämpning av förordningen. Riktlinjerna, Berec Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127, publicerades den 30 augusti 2016. Syftet med riktlinjerna är att fungera som en vägledning vid tillsyn. De är inte bindande utan finns till för att implementeringen och tillsynen av förordningen ska vara så harmoniserad som möjligt i de olika medlemsländerna.

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

6.2 Prioriterade tillsynsområden under 2017

Tyngdpunkten för årets tillsynsarbete kommer att ligga på händelsestyrd tillsyn. Därtill kommer ett antal tillsynspunkter av rapporteringsskyldigheten i TSM-förordningen. Av artikel 5 i TSM-förordningen framgår att regleringsmyndigheterna ska offentliggöra en årlig rapport den 30 juni 2017. Rapporten ska innehålla de tillsynsåtgärder som har till syfte att säkerställa efterlevnad av artikel 3 och 4.

Prioriterad tillsyn är mot bakgrund av artikel 3 följande.

- Tillsyn av operatörernas affärsmetoder som PTS anser vara relevanta att pröva utifrån olika aspekter av TSM-förordningen. Detta kommer främst att ske genom händelsestyrd tillsyn.
- Fokusera på att bedriva tillsynsarbete för att uppfylla rapporteringsskyldigheten.

7 Internationell roaming

7.1 Bakgrund

Förordning (EU) nr 531/2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen har ändrats genom TSM-förordningen. Reformerna på roamingområdet ska ge slutanvändarna förtroende så att de fortsätter att vara uppkopplade när de reser inom unionen, och bör därför med tiden leda till enhetlighet i prissättningen och andra villkor inom unionen.

Bland annat har nya regler införts för roamingleverantörers tillämpning av ”policy för skälig användning” och ett hållbart avskaffande av tilläggsavgifter för roaming i slutkundsledet. För att reglerna ska tillämpas enhetligt slås i TSM-förordningen fast att kommissionen, efter samråd med Berec, ska anta genomförandeakter som fastställer detaljerade bestämmelser. Dessa bestämmelser antogs den 15 december 2016 inom ramarna för EU-kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/2286. Förordningen innehåller bland annat tillämpningsföreskrifter avseende policyer för skälig användning samt metodik för bedömning av hållbarheten vad gäller avskaffande av tilläggsavgifter för roaming i slutkundsledet.

7.2 Prioriterade tillsynsområden under 2017

Tillsynen av internationell roaming kommer att vara händelsestyrd. I ovan nämnda dokument som reglerar internationell roaming inom EU nämns dock två områden som PTS kommer att prioritera under 2017.

- Tillsyn över roamingleverantörers tillämpning och utformning av policyer 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.

8 Anmälningsskyldighet

8.1 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.

8.2 Prioriterade tillsynsområden under 2017

PTS avser att under 2017 genomföra tillsyn i syfte att kontrollera efterlevnaden av reglerna om anmälningsskyldighet, i första hand avseende följande.

- Tillsyn av om samtliga anmälningsskyldiga stadsnät i Sverige är anmälda till PTS.
- Kontroll av att anmälda aktörer uppgivit korrekt omsättningen till PTS.

Sida

12(13)

9 Avstängningsärenden

9.1 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.

9.2 Prioriterade tillsynsområden under 2017

PTS kommer under 2017 enbart bedriva händelsestyrt tillsynsarbete inom detta område.

10 Tillsyn enligt utbyggnadslagen

10.1 Bakgrund

Utbyggnadslagen började gälla 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 PTS 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.

I förarbetena till den nya lagen framgår att det ankommer på tillsynsmyndigheten att utforma en lämplig tillsynsverksamhet. PTS har under 2016 arbetat med att utforma tillsynsverksamheten på ett lämpligt sätt.

10.2 Prioriterade tillsynsområden under 2017

Händelsestyrd tillsyn kommer att vara prioriterad. PTS avser vidare att under 2017 genomföra tillsyn i syfte att kontrollera efterlevnaden av lagens regler, särskilt avseende följande.

- Offentliga organs efterlevnad av skyldigheterna i utbyggnadslagen, särskilt de som endast gäller för nätinnehavare som är offentliga organ.