

Vår referens: dnr 23-27637

Bemötande av synpunkter som getts in inom ramen för samråd av utkast till marknadsanalys, juni 2023, och informationsinhämtning om tillträdesskyldighet, juni 2024

PTS genomförde under perioden 12 juni – 29 september 2023 ett samråd av myndighetens utkast till marknadsanalys för marknaden för lokalt tillträde till nätinfrastuktur via en fast anslutningspunkt (marknad 1). Utkastet innehöll PTS avgränsning av relevanta marknader och bedömning av om reglering är motiverad. PTS mottog cirka 60 svar.

Under perioden 12 juni 2024 – 30 augusti 2024 genomförde PTS en informationsinhämtning gällande myndighetens förslag till tillträdesskyldighet. PTS mottog cirka 20 svar.

PTS har beaktat synpunkterna under myndighetens fortsatta arbete med marknadsanalysen och utkast till beslut om skyldigheter. I detta dokument redovisar och bemöter PTS de huvudsakliga synpunkter som gavs in.

Utkastet till marknadsanalys, juni 2023

Avgränsning av relevanta marknader

Många aktörer invände mot PTS slutsats att bredbandstjänster via mobilnät (mobilt bredband) inte ska ingå på samma relevanta produktmässiga slutkundsmarknad som bredbandstjänster via fiber- eller kabel-tv-nät.

Som skäl för att mobilt bredband ska ingå på samma slutkundsmarknad anförde aktörerna huvudsakligen att mobilt bredband kan leverera motsvarande hastigheter som fiberbaserat bredband och att många slutanvändare som fått erbjudande om att ansluta sig till ett fibernät istället väljer mobilt bredband. Flera pekade på att även slutanvändare som redan är anslutna till ett fibernät i allt högre utsträckning väljer mobilt bredband.

PTS anser inte att dessa omständigheter innebär att mobilt bredband konkurrerar med bredbandstjänster via fibernät på ett sätt som innebär att mobilt bredband borde ingå på samma relevanta produktmarknad. En sådan marknadsavgränsning skulle förutsätta att mobilt bredband förhindrade fibernätägare från att ta ut högre priser än vad som täckte deras kostnader och gav en rimlig avkastning på investerat kapital. PTS bedömer bland annat att de senaste årens prisutveckling visar att mobilt bredband inte återhåller priserna på ett sådant sätt. Att priserna på bredband via fiber sätts till en nivå där en andel slutkunder väljer bort produkten till förmån för en produkt som har sämre kvaliteter, mobilt bredband, överensstämmer fullt med det förväntade beteendet hos vinstmaximerande dominanta företag. Detta utgör alltså inte tecken på fungerande konkurrens.

Utbytbarhet kan förvisso föreligga för slutanvändare som inte är anslutna till fibernät. Denna kundgrupp är dock liten och nätägare kan även tillämpa differentierade erbjudanden gentemot den kundgruppen, vilket innebär att sådan konkurrens inte skapar prisåterhållande effekter för marknaden i stort.

PTS har i anledning av de framförda synpunkterna förtydligat myndighetens resonemang och bedömning, se avsnitt 3.3.6 i Marknadsanalysen, Bilaga 1.

Aktörerna delade generellt PTS bedömning att den relevanta grossistmarknaden bara omfattar lokalt tillträde (fysiskt och virtuellt) till fibernät och att lokalt tillträde till fibernät till enfamiljshus respektive flerfamiljshus utgör separata produktmarknader.

Några aktörer menade att den relevanta geografiska marknaden ska anses vara vidare än den geografiska marknad som PTS har avgränsat som innebär att varje nätägars samlade innehav av fiberaccessnät till enfamiljshus respektive flerfamiljshus utgör en egen geografisk marknad. PTS har inte funnit anledning att ändra sin bedömning av den geografiska marknadens omfattning.

Bedömning av konkurrensen på slutkundsmarknaden och behovet av reglering

Flera aktörer som är tjänsteleverantörer, men inte nätägare, delade PTS bedömning att konkurrensen på slutkundsmarknaden för bredbandstjänster via fibernät till enfamiljshus inte fungerar väl och att reglering därför behövs. En nätägare delade inte PTS bedömning att slutkundskonkurrensen inte fungerar tillräckligt väl, men anförde att konkurrens genom reglering på grossistmarknaden behövs.

De flesta nätägarna framförde att slutkundskonkurrensen fungerar väl. Utöver att mobilt bredband utövar konkurrenstryck mot bredbandstjänster via fibernät, menade de att kommunikationsoperatörsmodellen innebär att konkurrensen på slutkundsmarknaden för bredbandstjänster via fibernät till enfamiljshus fungerar väl. Därför behövs inte någon reglering enligt nätägarna.

PTS delar inte uppfattningen att konkurrensen fungerar väl på slutkundsmarknaderna för bredbandstjänster via fibernät till enfamiljshus. Den konkurrens som råder på kommunikationsoperatörsplattformen i respektive nät påverkar endast marginellt slutkundspriserna. I stället påverkas slutkundspriserna främst av avgifterna på grossistnivå (nätavgifter och relationsavgifter), och på grossistnivån saknas konkurrens. PTS ser en tydlig tendens mot ökade relationsavgifter, vilket i sin tur leder till högre slutkundspriser.

I avsnitt 5 i det nya utkastet till marknadsanalys redogör PTS för, och har utvecklat, sin bedömning av att konkurrensen inte fungerar väl på slutkundsmarknaderna för bredbandstjänster via fibernät till enfamiljshus.

Flera aktörer pekade i samrådet på att konkurrenssituationen på slutkundsmarknaderna för bredbandstjänster via fiber- eller kabel-tv-nät till flerfamiljshus inte fungerar eftersom fastighetsägarna tar ut höga näthyror för fastighetsnätet; när fastighetsägarna upphandlar kommunikationsoperatör vinner den operatör som erbjuder högst näthyra, vilket leder till att slutkundspriserna drivs upp. Aktörerna invände dock inte mot PTS slutsats att det inte finns behov av förhandsreglering av fiberaccessnätägarna på grossistmarknaderna för lokalt tillträde till fibernät till flerfamiljshus.

I avsnitt 5 i det nya utkastet till marknadsanalys kommer PTS fram till att förutsättningarna för konkurrens på slutkundsmarknaderna för bredbandstjänster via fiber- eller kabel-tv-nät till flerfamiljshus är tillräckligt välfungerande utan förhandsreglering. Inte minst beror detta på att nätägarna även utan reglering tillhandahåller lokalt tillträde och att fastighetsägarna har hög grad av köpmakt.

PTS delar aktörernas uppfattning att fastighetsägarnas agerande i upphandlingar bidrar till (för) höga slutkundspriser. Detta förhållande kan dock inte åtgärdas av förhandsreglering av fiberaccessnätägarna. Fastighetsägare kan inte bli föremål för

förhandsreglering enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, LEK, eftersom de inte utgör operatörer i lagens mening. PTS bedömer alltså fortsatt att det inte finns skäl att införa förhandsreglering på grossistmarknaderna för lokalt tillträde till fibernät som ansluter flerfamiljshus.

Informationsinhämtningen om förslag till tillträdesskyldighet, juni 2024

Flera tjänsteleverantörer invände mot att PTS förslag innebar att nätägarna fritt kan välja om de vill tillhandahålla lokalt virtuellt tillträde (eng. *Virtual Unbundled Local Access*, VULA) istället för lokalt fysiskt tillträde. De pekade på att det finns väsentliga skillnader mellan lokalt fysiskt tillträde och VULA, där det förra ger den tillträdande operatören mycket hög grad av kontroll över bredbandstjänsten och därmed bäst förutsättningar för effektiv konkurrens. Tjänsteleverantörerna framhöll vidare att EU-kommissionen i sitt förklaringsdokument från 2020¹ noterade att VULA-konceptet introducerades i kommissionens rekommendation om relevanta marknader från 2014² som ett alternativ till fysiskt tillträde när fysiskt tillträde inte är tekniskt eller ekonomiskt möjligt att tillhandahålla. Mot denna bakgrund ansåg de att tillträdesskyldigheten som utgångspunkt bör formuleras så att lokalt fysiskt tillträde ska tillhandahållas när det är tekniskt och ekonomiskt möjligt, medan VULA ska erbjudas om så inte är fallet.

PTS finner att det finns skäl för en sådan tolkning av regelverket. PTS nya förslag till tillträdesskyldighet innebär därför att nätägaren i första hand, dvs. när det är tekniskt och ekonomiskt möjligt, ska tillhandahålla lokalt fysiskt tillträde till fibernät som ansluter enfamiljshus. Denna bedömning beskrivs i beslutsutkast (se skälen för skyldighet 1). PTS noterar här att myndigheten har formulerat tillträdesskyldigheten för Telia annorlunda (se skälen för skyldighet 1 i utkastet till beslut för Telia).

Vidare hade många aktörer invändningar mot hur förslaget till VULA var utformat. PTS har efter samrådet fortsatt utredningen av hur en VULA-skyldighet bör utformas. Bl.a.

¹ Commission staff working document (explanatory note) accompanying the document Commission recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to *ex ante* regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (SWD(2020) 337 final, s. 26.

² Kommissionens rekommendation av den 9 oktober 2014 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (2014/710/EU). Denna rekommendation ersattes av Kommissionens rekommendation (EU) 2020/2245 av den 18 december 2020 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.

uppdrog PTS hösten 2024 åt en konsult att utreda olika tekniska aspekter av VULA. PTS har i beslutsutkasten i viss utsträckning omformulerat samt kompletterat kraven på VULA i tillträdesskyldigheten. PTS noterar dock samtidigt att en VULA-produkt bör utformas utifrån från de kriterier som kommissionen och Berec³ identifierat för att VULA ska efterlikna ett lokalt fysiskt tillträde, utan att PTS specificerar tekniska detaljer mer än nödvändigt. Mer detaljerade produkttegenskaper bör fastställas enligt branschstandarder och i dialog mellan marknadens aktörer.

Många nätägare framförde även att det är förenat med betydande kostnader att tillhandahålla VULA. PTS är medveten om att framtagandet av en ny grossistprodukt kommer att innebära kostnader och att dessa kan variera mellan nätägarna beroende på exempelvis befintlig nätstruktur. Det är inte möjligt för PTS att beräkna exakta kostnader för var och en av nätägarna. Sammantaget bedömer PTS att det är nödvändigt att införa reglering avseende lokalt tillträde till fibernät som ansluter enfamiljshus och att nyttan för slutanvändarna av reglering överväger det ingrepp som reglering kan medföra för nätägarna. De kostnader som en reglering kan medföra har även beaktats av PTS som ett skäl till att inte föreslå reglering av mindre nätägare (med färre än 5 000 anslutningar till enfamiljshus).

³ Organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation.