

Konkurrenstillsyn

-andra halvåret 2015



Rapportnummer

PTS-ER-2015:32

Diarienummer

15-2357

ISSN

1650-9862

Författare

Jennie Ljungkvist, Lars-Göran Hansson, Roger Gustafsson, Emma Gunnesson,
Josefin Carlsson

Post- och telestyrelsen

Box 5398

102 49 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.se

www.pts.se

Innehåll

1	PTS konkurrenstillsyn andra halvåret 2015	4
1.1	Tillsynen bidrar till PTS strategiska mål	4
1.1.1	<i>Tillsynen enligt LEK</i>	4
1.2	Innehållet i PTS tillsynsplan för 2015	5
2	Tillsyn andra halvåret 2015 på marknaden för lokalt tillträde till nätinfrastruktur	7
2.1	En förstärkt skyldighet om icke-diskriminering - EoI	7
2.2	Eventuell avstängning av en operatör	8
2.3	Ekonomiskt replikerbarhetstest	8
2.4	Pristillsyn Fiber Småföretag	8
2.5	Tillträde till backhaul	9
2.6	Nyckeltal ger förutsättningar för ökad insyn	10
2.7	Information och stödsystem	11

1 PTS konkurrenstillsyn andra halvåret 2015

1.1 Tillsynen bidrar till PTS strategiska mål

Det övergripande målet för PTS konkurrenstillsyn är, som framgår av tillsynsplanen för 2015¹, att öka förutsättningarna för en effektiv konkurrens genom beslutade skyldigheter på de relevanta marknaderna. En effektiv konkurrens leder till nytta för konsumenterna i form av ett brett urval prisvärda tjänster.

PTS eftersträvar tydlighet och transparens för att graden av förutsägbarhet i både marknadsreglering och tillsynsarbete ska vara hög. För att åstadkomma det tar PTS årligen fram en tillsynsplan i dialog med marknadens aktörer. Tillsynsplanen följs upp både halv- och helårsvis med en tillsynsrapport. För information om PTS tillsyn under det första halvåret hänvisas till den tillsynsrapport som publicerades den 22 juni 2015.²

PTS bedömer att detta arbete gör att förutsättningarna ökar för att marknadens aktörer långsiktigt ska känna förtroende för PTS arbete med reglering och tillsyn. Detta förtroende är i sin tur viktigt för att marknadsregleringen ska vara effektiv och kunna förbättra marknadens funktionssätt.

Arbetet med tillsynen planeras på ett sådant sätt att det går i riktning mot en måluppfyllelse av de strategiska mål som PTS beslutar. Genom PTS tillsyn av skyldigheter i SMP-besluten bidrar myndigheten till att uppfylla målet att:

PTS ska skapa förutsättningar för ökad konkurrens på marknaden för elektronisk kommunikation, och på så sätt bidra till bättre bredband och telefoni för alla 2016.

1.1.1 Tillsynen enligt LEK

Resultatet av PTS tillsyn mäts genom uppföljning av effekter på marknaden snarare än antalet underrättelser och förelägganden. PTS prövar alltid om det är möjligt att uppnå frivillig rättelse genom dialog med de aktörer som tillsynen riktar sig mot. I de fall det är möjligt att uppnå en frivillig rättelse inom ramen för skyldighetsbeslutet innebär det snabbare effekt på marknaden, jämfört med om prövning i domstol måste göras. Om frivillig rättelse inte sker kan PTS tillgripa formella verktyg såsom underrättelse och föreläggande enligt LEK. Ett

¹ http://www.pts.se/upload/Ovrigt/Tele/smp-analyser/2015/tillsynsplan-2015-15_2357.pdf

² <http://www.pts.se/sv/Dokument/Rapporter/Internet/2015/Konkurrenstillsyn---forsta-halvaret-2015-PTS-ER-201521/>

föreläggande får förenas med vite. Tillsynen ska förutom vad som anges i LEK bedrivas i enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer så som de kommer till uttryck i bl.a. Förvaltningslagen (1986:223).

1.2 Innehållet i PTS tillsynsplan för 2015

Den 19 februari 2015 fattade PTS nya regleringsbeslut på marknaden för lokalt tillträde (3a) och marknaden för centralt tillträde (3b)³. Marknaden för centralt tillträde avreglerades genom beslutet. För marknad 3b gäller därför nu enbart vissa övergångsbestämmelser, som i huvudsak innebär oförändrade villkor för redan ingångna avtal.

För marknad 3b planerar PTS därför att främst operatörsinitierade tillsynsärenden kommer att bli aktuella under 2015. Under 2015 har ingen begäran om tillsyn av marknad 3b inkommit till PTS. PTS har avslutat de tillsynsärenden rörande tidigare marknad 5 (bitström) i samband med beslutet att inte reglera marknad 3b.⁴

För marknad 3a innebär det nya SMP-beslutet att ett antal nya eller förändrade skyldigheter kommer bli föremål för PTS tillsyn. Vissa förändringar i regleringen av marknad 3a kommer att få effekt först i slutet av 2016. Prisregleringen av fiber kommer, om PTS inte beslutar annorlunda, att upphävas den 1 december 2016.

Av tillsynsplanen för 2015 framgår att PTS avser att granska samtliga områden där myndigheten har anledning att anta att det kan förekomma konkurrensproblem, och att icke-diskriminering kommer att ges en särskild prioritet. För att PTS bland annat ska kunna bedöma behovet av fortsatt prisreglering kommer myndigheten under 2015 att inrikta sin tillsyn på sådana åtgärder som TeliaSonera genomför för att uppfylla kravet på en förstärkt icke-diskrimineringsskyldighet (EoI) som gäller från den 1 december 2016. Prioriteringen innebär att PTS kommer att följa TeliaSoneras implementering av den nya skyldigheten, men även att aspekten icke-diskriminering kommer att lyftas fram i samtliga tillsynsärenden där det är möjligt.

PTS kommer under året att inleda tillsynsärenden avseende samtliga nya skyldigheter för att se till att de efterlevs.

³ <http://www.pts.se/upload/Beslut/Internet/2015/11-9306-rattelse-beslut-lokalt-tilltrade-150320.pdf>
<http://www.pts.se/upload/Beslut/Internet/2015/11-9313-beslut-centralt-tilltrade-150219.pdf>

⁴ <http://www.pts.se/upload/Beslut/Internet/2015/beslut-avskrivning-ts-14-1431.pdf>
<http://www.pts.se/upload/Beslut/Internet/2015/beslut-avskrivning-comhem-14-10868.pdf>

PTS tillsynsplan omfattar följande aktiviteter som myndigheten ska genomföra tillsyn på under 2015 på marknad 3a.

- Nya och ändrade skyldigheter:
 - Icke-diskriminering (med långsiktig inriktning mot EoI)
 - Kanalisationstillträde
 - Tekniskt replikerbarhetstest
 - Externt referenserbjudande
 - Ekonomiskt replikerbarhetstest
 - Virtuellt tillträde till koppar
- Pristillsyn
 - Tillträde till fiber
 - Pris i beslut
- Backhaul
 - Tillträde, villkor/pris, offerter
- Övrigt
 - Nyckeltal
 - Operatörsinitierade eller händelsestyrda tillsynsärenden

PTS har under året även bedrivit tillsyn av övriga områden inom tillsynsplanen. För samtrafikmarknaderna (marknaderna 2, 3 och 7) genomförs i första hand pristillsyn och eventuell operatörsinitierad tillsyn. Beträffande marknaden för terminerande avsnitt av hyrda förbindelser (marknad 6) har PTS haft beredskap att kunna prioritera eventuellt operatörsinitierad tillsyn. Arbetet pågår med ny marknadsanalys avseende nya marknad 4 (högkvalitativt tillträde via en fast anslutningspunkt), som ersätter marknad 6. För marknaderna avseende fri-TV samt analog ljudradio via marknätet bedriver PTS en kontinuerlig pristillsyn.

PTS har beräknat att i genomsnitt ca 5 årsarbetskrafter kommer att arbeta med konkurrenstillsyn. Allt mer av konkurrensavdelningens arbetsuppgifter kräver samverkan och resurstilldelning från flera enheter inom avdelningen. Det skapar också flexibilitet och en större beredskap för att hantera oförutsedda händelser. Utöver utredning i enskilda tillsynsärenden överförs också erfarenheterna från tillsynen till marknadsanalys inför kommande skyldighetsbeslut.

2 Tillsyn andra halvåret 2015 på marknaden för lokalt tillträde till nätinфраstruktur

2.1 En förstärkt skyldighet om icke-diskriminering - EoI

Skyldigheten om icke-diskriminering innebär i grunden att TeliaSonera ska tillämpa icke-diskriminerande villkor vid tillhandahållande av lokalt tillträde till nätinфраstruktur.

Från den 1 december 2016 förstärks skyldigheten om icke-diskriminering. Detta är ett av flera villkor för att PTS ska kunna lätta prisregleringen på fiber från och med samma datum. Den nya skyldigheten innebär att TeliaSonera från och med 1 december 2016, för fiberbaserade accesstjänster, ska tillämpa icke-diskriminering enligt principen om lika insatsresurser (EoI), det vill säga ett tillhandahållande av samma tjänster och information till TeliaSoneras interna slutkundsverksamhet och externa operatörer, inbegripet tjänsternas pris- och kvalitetsnivå, inom samma tidsramar och med samma system och processer, samt med samma grad av tillförlitlighet och prestanda.

I praktiken innebär kravet att TeliaSonera måste använda samma processer och rutiner för såväl internt som externt tillhandahållande av lokalt tillträde till det fiberbaserade accessnätet. TeliaSonera avser, något förenklat, att uppfylla skyldigheten genom att flytta över den interna slutkundsverksamheten till samma stödsystem och processer för förfrågan och beställning som redan idag används av externa operatörer. I samband med detta genomförs också omfattande förändringar av bakomliggande stödsystem. Behörigheter och befogenheter kommer att begränsas mer än idag vilket syftar till att minska risken för diskriminering av externa operatörer.

Om TeliaSonera inte uppfyller de högre kraven på icke-diskriminering kan PTS behöva besluta om fortsatt prisreglering efter den 1 december 2016. För att myndigheten ska kunna bedöma behovet av fortsatt prisreglering kommer myndigheten under 2015 att granska och följa upp de åtgärder som TeliaSonera genomför för att uppfylla kraven som följer av skyldighetsbeslutet.

Arbetet med tillsyn av icke-diskrimineringsskyldigheten sker löpande genom avstämningar mellan PTS och TeliaSonera varannan månad. TeliaSonera har också presenterat planerade förändringar av stödsystem och processer vid PTS aktörmöte den 10 december 2015.

2.2 Eventuell avstängning av en operatör⁵

PTS har under hösten 2015 startat ett nytt tillsynsärende avseende eventuell avstängning av fiberförbindelse efter det att myndigheten fått kännedom om att vissa fiberförbindelser skulle kunna komma att stängas ner. Orsaken var utebliven betalning. PTS har tidigare hanterat hot om avstängning som avsett samtrafik, men detta ärende är det första som avser fiber. Vissa av de berörda förbindelserna bedömdes kunna beröra samhällskritiska funktioner vilket i så fall medför att PTS verkar för att en eventuell avstängning sker under kontrollerade former. För att PTS ska kunna vidta åtgärder eller på lämpligt sätt informera berörda aktörer i ärenden som rör avstängningar är det av stor betydelse att operatöre informerar PTS om att en avstängning kan bli aktuell.

PTS har under hösten utrett ärendets omfattning och påverkan. Ärendet är komplext då det berör återförsäljning i flera led och berörda parter agerar både köpare och säljare.

Handläggning av ärendet pågår fortfarande.

2.3 Ekonomiskt replikerbarhetstest

Från och med den 1 december 2016 ska TeliaSonera vad avser företagets tillhandahållande av lokalt tillträde till fiberbaserad nätinfrastuktur tillämpa en prissättning som säkerställer att den som köper en sådan tjänst ekonomiskt kan replikera de mest relevanta produkterna på slutkundsmarknaden. Med detta avses att ett ekonomiskt replikerbarhetstest visar att skillnaden mellan TeliaSoneras pris i slutkundsledet för en tjänst som har definierats såsom en mest relevant produkt, och priset på tillträde i grossistledet är tillräckligt för att täcka förädlingskostnaden i slutkundsledet.

Arbetet med att utforma testet pågår på PTS och beräknas att vara klart i god tid före det blir aktuellt att genomföra testet inom ramen för tillsynsverksamheten.

2.4 Pristillsyn Fiber Småföretag⁶

PTS har sedan maj 2014 bedrivit tillsynsarbete gentemot TeliaSonera avseende prissättningen av produkten Fiber Småföretag. Ärendet inleddes på PTS eget initiativ i samband med att TeliaSonera lanserade produkten.

Då tillsynen inleddes gällde PTS skyldighetsbeslut av den 24 maj 2010 (dnr 07-11757/23). Mot bakgrund av PTS nya beslut på marknad 3a i ärende 11-9306,

⁵ PTS dnr 15-9031

⁶ PTS dnr 14-6027

förändrades förutsättningarna för tillsynen, varför en ny analys av TeliaSoneras prissättning av produkten behövde genomföras. PTS har under ärendets gång, såväl före som efter den 19 februari 2015, inhämtat information gällande produktens utformning och dess prissättning. PTS har vid flera tillfällen begärt in information om TeliaSoneras kostnadsberäkningskalkyl för Fiber Småföretag. Eftersom fibertillträde till företag inte framgår av PTS prisbilaga v.1.0 ska TeliaSonera för denna produkt tillämpa en prissättning baserad på kostnader som överensstämmer med PTS tillämpning av LRIC-metoden.

TeliaSonera har till PTS uppgivit att produkten Fiber Småföretag i princip uteslutande tillhandahålls i perifera industriområden, dvs PTS geotyp 3 eller 4, är det kostnaderna för sådana områden som närmast är relevanta för prissättningen.

TeliaSonera har tagit fram en kostnadsberäkning för produkten Fiber Småföretag vilken PTS har granskat. Eftersom TeliaSonera inte har sålt någon faktisk förbindelse är de beräkningar TeliaSonera gjort baserade på kostnader från ett fåtal pilot-områden. I kalkylen har TeliaSonera räknat på antalet kopparaccesser som här skulle komma att betjänas av en fiber, dvs på ett sätt som motsvarar hur PTS enligt LRIC-metoden har kostnadsberäknat fiberanslutning av flerfamiljshus (FTTB). TeliaSonera har inkommit med underlag som visar hur TeliaSonera applicerat LRIC-metoden på priskalkylen för produkten Fiber Småföretag.

Eftersom kostnaderna delvis påverkas av omständigheterna i det enskilda fallet kan dessa variera från ett fall till ett annat. Utifrån vad som har framkommit vid granskningen av pilotområdena kan dock PTS inte finna att det framgår att TeliaSonera genom sin prissättning av produkten Fiber Småföretag bryter mot gällande skyldighet.

PTS har den 28 september 2015 skrivit av tillsynsärendet.

2.5 Tillträde till backhaul⁷

Enligt gällande skyldighetsbeslut på marknad 3a ska TeliaSonera tillhandahålla tillträde till backhaulförbindelser.

TeliaSonera är skyldigt att vid varje rimlig begäran från annan operatör tillhandahålla tillträde till en förbindelse mellan en operatörs samlokaliserade utrustning och en punkt högst 50 km bort där avlämning för transport till operatörens eget nät kan ske. TeliaSonera ska i första hand ge tillträde till

⁷ PTS dnr 15-1057

backhaulförbindelse genom att tillhandahålla tillträde till svart fiber och i andra hand genom att tillhandahålla optisk våglängd eller digital förbindelsekapacitet.

Ett ärende om tillträde till backhaul har startats under våren 2015. PTS har begärt information om rutiner och prissättning från TeliaSonera.

Handläggningen av ärendet är inte avslutad.

2.6 Nyckeltal ger förutsättningar för ökad insyn⁸

Det finns särskilda svårigheter förknippade med att bedriva tillsyn över skyldigheten att tillämpa icke-diskriminering i gällande skyldighetsbeslut. Ett av skälen till detta är att TeliaSoneras egen slutkundsverksamhet i praktiken alltid har en annan affärsmässig relation till företaget i övrigt än vad externa grossistkunder har. Kombinationen av att TeliaSonera dels tillämpar olika rutiner, stödsystem etc. för den externa och den interna verksamheten och dels har ett generellt informationsövertag jämfört med PTS innebär att det är svårt att kartlägga TeliaSoneras rutiner och egentliga tillgång till information.

Ett sätt för PTS att hantera denna problematik är att arbeta med redovisning och analys av nyckeltal som synliggör funktioner snarare än ett specifikt tillträde. PTS publicerar månatligen TeliaSoneras utfall av nyckeltal för koppar och fiber på PTS hemsida.

PTS har under 2015 begärt en utökad redovisning av nyckeltalen. TeliaSonera ska utöka redovisningen med antalsuppgifter per månad om försäljning av de reglerade tillträdena. Denna utökade redovisning ses som ett viktigt hjälpmedel för PTS analysarbete.

PTS har uppmärksammat skillnader i utfallen för andel enkla installationer. Vid en jämförelse av nyckeltalen framgår att de externa grossistoperatörerna har ett sämre utfall än TeliaSoneras slutkundsverksamhet. TeliaSonera har redogjort för orsaker till dessa skillnader och PTS avser fortsätta sin bevakning av nyckeltalen för andel enkla installationer.

Utfallet fram till oktober 2015 har därutöver inte visat på några signifikanta, varaktiga skillnader mellan de externa grossistkunderna och TeliaSoneras slutkundsverksamhet som direkt tyder på diskriminering. I de fall där skillnader i redovisade mätetal har konstaterats har PTS ställt frågor till TeliaSonera. Enligt PTS bedömning har TeliaSonera kunnat ange orsaker till utfallen och svarat på begärda analyser.

⁸ PTS dnr 14-3483

PTS har möjlighet att inom ramen för tillsynen kontinuerligt följa upp hur nyckeltalen mäts så att processflöden och mätpunkter är fortsatt relevanta. PTS tar därför gärna emot förbättringsförslag kring nyckeltalen även framgent.

Arbetet med uppföljning och analys av nyckeltalen sker löpande.

2.7 Information och stödsystem⁹

Under våren 2014 inleddes ett tillsynsarbete avseende processer (bland annat för informationsgivning) och stödsystem som rör utbyggnaden av fiber till enfamiljshus. PTS har bedrivit tillsynen både genom möten och genom skriftväxling med TeliaSonera och andra operatörer kring frågor om icke-diskriminering och tillgång till information via stödsystem och på begäran från operatörer.

Efter att PTS uppmärksammats på att det inte var möjligt att erhålla information om vilka fastigheter som har beställt men ännu inte fått fiber indragen, beslöt PTS att fokusera tillsynsärendet på frågan om hur TeliaSonera efterlever skyldigheten att tillhandahålla information. PTS ställde därför frågor till TeliaSonera, om möjligheterna för en tillträdande operatör att få information om vilka fastigheter som beställt fiber, men där fibern ännu inte fanns på plats.

Skyldigheten 8.3.b i det gällande skyldighetsbeslutet på marknaden för lokalt tillträde specificerar att informationen om nyanlagd fiber ska tillhandahållas vid den tidpunkt då TeliaSonera lämnat en beställningsbekräftelse på en godkänd order eller motsvarande. Detta innebär att då TeliaSonera lämnat en beställningsbekräftelse på en godkänd order eller motsvarande ska företaget lämna den information som avses i skyldighet 8.1, inklusive information om tillgänglighet för befintliga anslutningar, vilket bl.a. innebär information om vilka slutkunder (adresser) som avtalat om fiber anslutning med TeliaSoneras slutkundsverksamhet samt vilka adresser som är fortsatt bearbetningsbara för externa grossistkunder. Denna information ska lämnas på samma villkor och med samma kvalitet som den som TeliaSonera självt har tillgång till.

I PTS utredning har det framkommit att det saknas information om adresser till sådana fastigheter där beställning av fiberanslutning har gjorts av TeliaSoneras slutkundsverksamhet eller av en annan operatör, men där slutkunden ännu inte har erhållit leverans av anslutningen. TeliaSonera har angett att företaget anser att det inte finns skäl att lämna ut information om beställda fiberaccesser. Vidare har TeliaSonera i möte med PTS bekräftat att det i stödsystemet inte finns någon angiven status för en fiber som är beställd

⁹ PTS dnr 14-5283

men ännu inte levererad. TeliaSonera har dock den aktuella informationen eftersom företaget antingen har gjort beställningen självt, genom sin slutkundsverksamhet, eller har tagit emot beställningen från annan operatör. Det fanns således anledning att misstänka att TeliaSonera bryter mot de skyldigheter som åligger företaget enligt skyldighetsbeslutet. PTS underrättade därför den 17 juni 2015 TeliaSonera om detta förhållande. TeliaSonera inkom den 14 augusti 2015 med ett yttrande över PTS underrättelse där företaget framhåller att det inte delar PTS uppfattning om hur skyldighetsbeslutet ska tolkas. TeliaSoneras inställning är att företaget lämnar den information som följer av skyldighetsbeslutet. Efter PTS underrättelse har TeliaSonera nekat att lämna ut den aktuella informationen trots en skriftlig begäran från ComHem.

Enligt PTS uppfattning har TeliaSonera således inte lämnat ut den aktuella informationen på begäran av en grossistkund och har heller inte för avsikt att lämna ut sådan information på begäran av en grossistkund, trots att detta följer av skyldighetsbeslutet. Mot denna bakgrund förelades TeliaSonera den 26 november 2015 att lämna ut den aktuella informationen.

TeliaSonera har överklagat PTS föreläggande.