

Tillsyn avseende marknadsreglering m.m. under 2021

Rapportnummer

PTS-ER-2022:4

Diarienummer

21-1705

ISSN

1650-9862

Författare

Emma Gunnesson, Lisa Gurner, Helena Klasson, Krister Carlsson, Li Hammarstolpe,
Annica Willner, Sini Lindqvist

Post- och telestyrelsen

Box 6101

102 32 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.se

www.pts.se

Förord

Denna rapport redogör för de tillsynsinsatser som Post- och telestyrelsen (PTS) genomförde under 2021 inom ramen för myndighetens arbete med marknadsreglering och vissa övriga regler enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120 (TSM-förordningen), lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät samt enligt 9 kap lag (2010:751) om betaltjänster.

Rapporten visar att PTS har genomfört de insatser som fastställdes i myndighetens tillsynsplan i början av 2021. För marknaden är det viktigt att PTS är transparent och att det finns en förutsägbarhet i myndighetens arbete med marknadsreglering och tillsyn. Av rapporten framgår att PTS har genomfört tillsyn inom områden som är principiellt viktiga för att främja en väl fungerande konkurrens med effektiva priser och valmöjligheter för konsumenter och bredbandsutbyggnad i hela Sverige. PTS har även i år börjat bedriva tillsyn över att vissa kreditinstitut tillhandahåller platser för kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet.

Rikard Englund
Avdelningschef

Innehåll

Förord	3
Innehåll	4
PTS tillsyn avseende marknadsreglering m.m.	5
Tillsyn enligt LEK, TSM-förordningen, utbyggnadslagen och betaltjänstlagen	5
Tillsynen bidrar till PTS strategiska mål	5
Innehållet i PTS tillsynsplan för 2021	5
Effekter av tillsynen	6
Tillsynsärenden under 2021	7
Bredbandsmarknaderna	7
Nyckeltal	7
<i>Tillsyn av ekonomisk replikerbarhet</i>	<i>7</i>
<i>Pristillsyn kopparaccess</i>	<i>8</i>
Samtrafikmarknaderna	8
<i>Pristillsyn mobil samtalsterminering</i>	<i>8</i>
<i>Pristillsyn fast samtalsterminering</i>	<i>9</i>
Broadcasting	9
Öppet internet – nätneutralitet	10
Anmälningssplikt	10
Utbyggnadslagen	11
<i>Kommuner och andra offentliga aktörer</i>	<i>11</i>
Avstängningsärenden	11
Betaltjänstlagen	11

PTS tillsyn avseende marknadsreglering m.m.

Tillsyn enligt LEK, TSM-förordningen, utbyggnadslagen och betaltjänstlagen

I den här tillsynsrapporten redogörs för de tillsynsaktiviteter som PTS avdelning för marknadsreglering genomfört under 2021. Den tillsyn som avdelningen för marknadsreglering bedrivit omfattar dels skyldigheter som beslutats med stöd av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) på de relevanta marknaderna, dels efterlevnad av vissa skyldigheter som följer direkt av LEK, EU-förordningen 2015/2120 av den 25 november 2015 (TSM-förordningen), lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät (utbyggnadslagen) samt lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen).

Tillsynen bidrar till PTS strategiska mål

Tillsyn är ett av PTS verktyg för att nå myndighetens övergripande mål. Några av dessa mål är att fasta och mobila nät är utbyggda så att alla användare kan få tillgång till de tjänster som normalt efterfrågas och att marknaderna för elektroniska kommunikationstjänster kännetecknas av väl fungerande konkurrens med effektiva priser och valmöjlighet för konsumenter. En säkerställd regelefterlevnad på marknaden leder till nytta för konsumenter bl.a. i form av ett brett urval prisvärda tjänster.

Genom tillsynen säkerställer PTS att gällande regler och beslutade skyldigheter följs. Dessutom får myndigheten bättre kännedom om regelverkets effekter, utvecklingen på marknaden och framtida behov av åtgärder. PTS bedömer att detta arbete gör att förutsättningarna ökar för att marknadsaktörer 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 generera en fungerande marknad.

Innehållet i PTS tillsynsplan för 2021

PTS eftersträvar tydlighet och transparens i marknadsreglering och tillsynsarbete, för att förutsebarheten ska vara hög. Därför tar PTS årligen fram en tillsynsplan, som följs upp av en tillsynsrapport.

Av tillsynsplanen för 2021 framgår bl.a. att PTS särskilt avsåg att prioritera pristillsyn på reglerade marknader (samtrafikmarknaderna och broadcastingsmarknaderna). På bredbandsmarknaden avsåg PTS att fokusera på att analysera behovet av och beroende på utfallet av den analysen genomföra en granskning avseende efterlevnaden av skyldigheten om ekonomisk replikerbarhet (ERT) samt bevaka och granska inkomna nyckeltal. Eftersom det är viktigt att internet förblir en öppen plattform med få inträdeshinder bedömde PTS att tillsyn behövde bedrivas avseende blockering av portar och trafikstyrningsåtgärder. När det gäller tillsynen över kreditinstitutens skyldigheter att tillhandahålla kontanttjänster avsåg PTS att fokusera på regelefterlevnaden av den geografiska innebörden av skyldigheterna, d.v.s. analysera och granska huruvida fler än fastställda procent av befolkningen har längre än 25 km till närmsta plats för kontantuttag respektive dagskasseinsättning. PTS avsåg även att initiera en utredning beträffande platser för dagskasseinsättning.

Av planen framgår också att PTS i tillsynen ska använda de åtgärder som mest effektivt leder till att syftet med tillsynen uppfylls. Tillsynen sker normalt på myndighetens eget initiativ, men kan även inledas efter det att PTS har uppmärksammat på förhållanden som inte tycks överensstämma med gällande reglering.

Effekter av tillsynen

Resultatet av PTS tillsyn mäts genom uppföljning av effekter på marknaden snarare än antalet underrättelser och förelägganden, även om PTS kan tillgripa dessa formella verktyg samt förena förelägganden med vite. PTS prövar nämligen i regel alltid om det är möjligt att uppnå frivillig rättelse av de aktörer som tillsynen riktar sig mot. I de fall det är möjligt att uppnå en frivillig rättelse inom ramen för regelverket innebär det snabbare effekter på marknaden, jämfört med att ett föreläggande behöver meddelas och att detta sedan eventuellt överklagas. I de fall rättelse sker under handläggningen av ett ärende redovisas PTS bedömning i ett avskrivningsbeslut.

Tillsynen ska utöver vad som anges i LEK, TSM-förordningen, utbyggnadslagen och betaltjänstlagen bedrivas i enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer så som de kommer till uttryck i bl.a. förvaltningslagen (2017:900).

Tillsynsärenden under 2021

Bredbandsmarknaderna

PTS har i beslut om fastställande av företag med betydande inflytande på marknaden för lokalt tillträde till nätinfrastruktur, dnr 11-9306, (skyldighetsbeslutet) ålagt Telia Company AB (Telia) ett antal skyldigheter. Skyldighetsbeslutet ändrades delvis genom beslut från den 7 juni 2021 med dnr 21-590. Under 2021 har myndigheten bedrivit följande ärenden för att granska regelefterlevnaden på marknaderna som omfattas av skyldighetsbeslutet.

Nyckeltal

Det finns särskilda svårigheter att bedriva tillsyn över skyldigheten att tillämpa icke-diskriminering i gällande skyldighetsbeslut på marknad 3a. Ett av skälen till detta är att Telias egen slutkundsverksamhet i praktiken alltid har en annan affärsmässig relation till företaget i övrigt än vad externa grossistkunder har. 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 följer och publicerar därför data på PTS webbsida över Telias utfall av nyckeltal för koppar och fiber.

Utfallet fram till och med december 2021 har inte visat på några signifikanta, varaktiga skillnader mellan de externa grossistkunderna och Telias slutkundsverksamhet som direkt tyder på diskriminering. PTS har möjlighet att inom ramen för tillsynen kontinuerligt följa upp hur nyckeltalen mäts så att processflöden och mätpunkter fortsatt är relevanta.

Arbetet med tillsyn av nyckeltal sker löpande (dnr 21-1615).

Tillsyn av ekonomisk replikerbarhet

I december 2020 har PTS initierat ett tillsynsärende (dnr 20-14 683) avseende Telias skyldighet om ekonomisk replikerbarhet på marknaden för lokalt tillträde till nätinfrastruktur, skyldighet 11.4 i beslut den 19 feb 2015 med dnr 11-9306. Skyldigheten innebär att Telia ska tillämpa en prissättning i grossistledet som möjliggör för operatörer som är lika effektiva som Telia att ekonomiskt replikera Telias fiberbaserade slutkundsprodukter. I tillsynsärendet har PTS genomfört ett test av den ekonomiska replikerbarheten. Testet har gjorts enligt de principer och den metodik som följer av PTS Modellreferensdokument (MRD 1.1) Riktlinjer för framtagandet av ett ekonomiskt replikerbarhetstest. Testet har visat att Telia

uppfyller skyldighet 11.4 om ekonomisk replikerbarhet. Ärendet har avslutats utan vidare åtgärder.

Pristillsyn kopparaccess

PTS har i oktober 2021 på eget initiativ startat ett tillsynsärende (dnr 21-12617) med syfte att kontrollera om Telias prissättning för kopparaccess är förenligt med de högsta priser som följer av PTS beslut den 7 juni 2021 om bland annat nya tillåtna högsta priser för kopparbaserade tjänster, dnr 21-590 Prisbilaga version 4.0. En jämförelse har gjorts mellan prisnivåerna som fastställts den 7 juni 2021 och Telias ”Prislista Kopparaccess gällande från 2021-08-01, Underbilaga 3 till Produktbilaga Skanova Kopparaccess”.

PTS utredning har visat att Telia följer samtliga i skyldighetsbeslutet angivna priser och tar således inte ut ett högre pris än tillåtet. Ärendet har avskrivits från vidare handläggning i december 2021.

Samtrafikmarknaderna

Pristillsyn mobil samtalsterminering

PTS har i skyldighetsbeslut den 12 december 2019 ålagt ett antal operatörer skyldighet att tillämpa visst maximalt pris för mobil samtalsterminering (dnr 19-13466 – 19-13477). Operatörerna har enligt skyldighetsbeslut på marknaden för mobil samtalsterminering rätt att maximalt ta ut priset 2,16 öre/minut under perioden 1 juli 2020 – 30 juni 2021 eller till det datum då nya de nya termineringstaxorna börjar gälla.

PTS initierade i november 2020 tillsynsärenden för att utreda om de operatörer som fått skyldigheter som SMP-operatör följer prisskyldigheten i PTS skyldighetsbeslut avseende marknaden för mobil samtalsterminering. PTS utredning har visat att samtliga operatörer följer prisskyldigheten varför ärendena har avskrivits från vidare handläggning i februari 2021 (dnr 20-12938,20-12941, 20-12947-20-12954).

Från och med den 1 juli 2021 har de gemensamma termineringstaxorna (eurorate) enligt artikel 75 direktiv 2018/1972 börjat tillämpas istället för de tidigare reglerade priserna i respektive beslut. Direktivet har ännu inte implementerats i svensk lagstiftning då den nya lagen om elektronisk kommunikation är försenad.

PTS har valt att inte initiera någon tillsyn under året i avvaktan på att den nya lagen om elektronisk kommunikation ska träda i kraft.

Pristillsyn fast samtalsterminering

PTS har i skyldighetsbeslut den 12 december 2019 fastställt att ett antal operatörer har ett betydande inflytande på marknaden för fast samtalsterminering (dnr 19-13447--13465). Operatörerna ålades i besluten skyldighet att tillämpa högst de priser som framgår av prisbilagan i tillskyldighetsbesluten. Priserna är beräknade enligt kostnadsredovisningsmetoden BULRIC.

Den 23 april 2021 trädde förordningen om unionsomfattande högsta termineringstaxor i kraft.¹ Kommissionen har beslutat denna förordning med stöd av artikeln 75.1 i Europaparlamentets och rådets *direktiv* (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk *kodeks* för *elektronisk kommunikation*.

Från och med den 1 juli 2021 har de gemensamma termineringstaxorna (eurorate) enligt artikel 75 direktiv 2018/1972 börjat tillämpas istället för de tidigare reglerade priserna i respektive beslut. Direktivet har ännu inte implementerats i svensk lagstiftning då den nya lagen om elektronisk kommunikation är försenad.

PTS har valt att inte initiera någon tillsyn under året i avvaktan på att den nya lagen om elektronisk kommunikation ska träda i kraft.

Broadcasting

Tillsyn av Teracom AB:s (Teracom) prissättning har regelmässigt skett varje år sedan 2009. Teracoms priser är reglerade enligt PTS skyldighetsbeslut från den 10 september 2019, dels avseende marknaden för programutsändningstjänster för distribution av fri-tv-innehåll via marknät till slutanvändare, dels avseende marknaden för programutsändningstjänster för distribution av analog ljudradio via marknät till slutanvändare som når hela Sverige (dnr 18-1759 och 18-1760). Teracom är ålagt att tillämpa en kostnadsorienterad prissättning enligt FDC-metoden till faktiska historiska kostnader plus en kalkylränta (WACC). Pristillsynen ska tillse att de priser som kunderna betalar inte överstiger de av Teracom redovisade kostnaderna. Syftet med pristillsynen är att, i enlighet med skyldighetsbesluten, motverka monopolprissättning eftersom Teracom är den enda aktören på grossistmarknaderna för utsändning av fri-tv och nationell analog ljudradio. Teracom ska enligt skyldighetsbesluten årligen skicka in kostnadsunderlag till PTS.

Under 2021 har PTS avslutat ärendet som påbörjades förra året. PTS har efter analys av Teracoms kostnadsredovisning och kompletterande frågor till Teracom

¹KOMMISSIONENS DELEGERADE FÖRORDNING (EU) 2021/654 av den 18 december 2020 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 genom fastställande av en enda unionsomfattande högsta termineringstaxa för röstsamtal i mobila nät och en enda unionsomfattande högsta termineringstaxa för röstsamtal i fasta nät”.

konstaterat att det inte fanns skäl att fortsätta utredningen. PTS fattade därför beslut om att skriva av ärendet (dnr 20-4879).

PTS har även öppnat ett nytt ärende (dnr 21-5583) med anledning av det årliga kostnadsunderlaget som skickats in från Teracom. I ärendet avser PTS utöver den årliga utredningen av Teracom's kostnadsredovisning även att utreda hur informationsskyldigheten gällande kostnadsredovisningsmetoden efterlevs. Ärendet är under fortsatt handläggning (dnr 21-5583).

Öppet internet – nätneutralitet

PTS har i april 2020 inlett tillsyn för att utreda om Teracom mobil AB har vidtagit otillåtna trafikstyrningsåtgärder för att upprätthålla vissa avtalsvillkor (dnr 20-4738). PTS utredning har inte visat att några trafikstyrningsåtgärder sker varför ärendet avskrivits från vidare handläggning i mars 2021.

PTS har under året fört dialoger med aktörerna och inte funnit behov att inleda någon tillsyn.

Anmälningssplikt

PTS har på eget initiativ inlett tillsyn för att kontrollera efterlevnaden av reglerna om anmälningssplikt. De aktörer som bedriver anmälningsspliktig verksamhet är skyldiga att betala vissa avgifter som finansierar PTS löpande arbete. Det handlar bland annat om årliga avgifter för tillsyn enligt LEK, beredskapsavgift, marknadskontroll enligt radioutrustningslagen samt tillsyn och tvistlösning kring utbyggnadslagen. Avgifterna baseras på årsomsättningen i den anmälningsspliktiga verksamheten. Med årsomsättning avses omsättningen under närmast föregående räkenskapsår i den verksamhet som omfattas av anmälningssplikt enligt LEK (avgiftsgrundande omsättning).

I oktober 2021 inledde PTS tillsyn av den avgiftsgrundande omsättningen som anmälda aktörer rapporterat in till myndigheten (dnr 21-13927, 21-13928, 21-13926 och 21-13925). Ärendena är fortsatt under utredning.

PTS har vid en planerad tillsyn under 2021 gjort en fördjupad granskning av ett flertal bolags inrapporterade avgiftsgrundande omsättning (dnr 21-3989, 21-3990, 21-5367, 21-7154, 21-11421, 21-11423 och 21-11424). Denna tillsyn resulterade bl.a. i att tre beslut om årliga avgifter kom att baseras på en högre avgiftsgrundande omsättning än den som ursprungligen hade inrapporterats till myndigheten. I tre av ärendena rörde det sig om att aktörerna inte hade rapporterat någon avgiftsgrundande omsättning. Liksom föregående år har två av aktörerna inte inkluderat intäkter från vissa allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster i den avgiftsgrundande omsättningen. Dessa två av ärendena har överklagats (dnr 21-3989 och 21-3990) och överlämnats till Förvaltningsrätten för avgörande.

Utbyggnadslagen

Kommuner och andra offentliga aktörer

PTS har hösten 2021, på eget initiativ, inlett tillsynsärenden för att granska hur tre kommuner efterlever bestämmelsen i 4 kap. 4 § utbyggnadslagen om att nätinnehavare ska göra viss information om bygg- och anläggningsprojekt tillgänglig genom Ledningskollen eller någon annan elektronisk kommunikationstjänst. PTS har begärt information från aktörerna dels om planerade eller pågående bygg- och anläggningsprojekt, dels om var aktörerna informerar om projekten. Ärendena är under beredning, (dnr 21-14292, 21-14294 och 21-14295).

Under 2020 har även ett tillsynsärende inletts avseende ett kommunalt bolag och deras skyldighet avseende infrastruktur för el- och stadsnät att informera om pågående eller kommande bygg- och anläggningsprojekt enligt utbyggnadslagen. Tillsynen har avskrivits i början av 2021.

Avstängningsärenden

Det har inte förekommit några anmälningar om avstängning under året.

Betaltjänstlagen

Parallellt med sin tillsyn har PTS under framför allt årets första hälft arbetat vidare med implementeringen av det nya regelverket. PTS har i detta arbete samverkat med Tillväxtverket för att vidareutveckla databasen och analysverktyget Pupos Kontantanalys så att systemet kan hantera de uppgifter som ska samlas in och innehålla de funktioner som behövs för beräkningar och analyser enligt regelverket. Den 19 februari 2021 har PTS beslutat föreskrifter om hur avvikelser ska fastställas vid beräkning av sanktionsavgift i samband med skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster, PTSFS 2021:1. För att skapa tydlighet för de aktörer som påverkas av regelverket har PTS vidare beslutat om vägledningen Tillsyn kontanttjänster – Processbeskrivning och bedömningsgrunder avseende platsers tillgänglighet och användarvänlighet.² PTS har samverkat med Tillväxtverket respektive FI avseende gemensamma frågeställningar, genomfört olika informationsinsatser för tillsynsobjekt och departement samt fört en dialog med marknadens aktörer. PTS har vidare under hösten initierat en studie avseende tjänsten dagskasseinsättning. Resultatet väntas dock först nästa år.

Huvudfokus under året har annars legat på att genomföra två tillsynsomgångar. PTS samlade in och granskade uppgifter om läget på marknaden per den 1 mars (dnr 20-14443) respektive den 1 september (dnr 21-8627). Vid båda tillfällena har

² <https://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/pm/2021/tillsyn-kontanttjanster-vagledning.pdf>

tillgänglighetsberäkningarna visat att marknaden tillhandahöll platser för kontantuttag respektive dagskasseinsättning i betryggande utsträckning, varför PTS inte har överlämnat något ärende till Finansinspektionen. Årets tillsyn har emellertid fokuserat på regelefterlevnad av den geografiska innebörden av skyldigheterna, vilket innebär att PTS ännu inte har granskat om eller i vilken utsträckning de platser för kontanttjänster som marknaden tillhandahåller även är tillgängliga och användarvänliga. Platser som räknats med i årets tillgänglighetsberäkningar kan därför komma att exkluderas vid kommande granskningar.

Utifrån insamlade uppgifter går det att se marginella förändringar i det totala antalet platser för kontanttjänster under året, samtidigt som de platser som tillkommit har påverkat hur stor andel av befolkningen som har för långt till närmsta kontanttjänst i positiv riktning. Det var med andra ord något färre personer som hade längre än 25 kilometer till närmsta kontanttjänst i september än det var i mars. Det är sannolikt att regelverket och PTS tillsyn har bidragit till denna effekt.