

Post- och telestyrelsen
Marielle Sjögren
Box 5398
102 49 Stockholm

marielle.sjogren@pts.se

Public

Datum	2012-09-03	Sidnr	1 (9)
Handläggare	Per Hemrin per.hemrin@teliasonera.com Tel: 08-504 522 47		
Referens	Hk JR 35-2/2012		
Ert datum	2012-06-20	Er referens	11-6823 11-6825 11-6826 11-6827

Yttrande över PTS andra samråd om förslag till beslut på marknaderna för Fast tillträde, Fast samtalsoriginering, Fast samtalsterminering och Mobil samtalsterminering

PTS har den 6 juni 2012 inbjudit till skriftliga synpunkter på förslagen. TeliaSonera lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

- Beslutet ska adresseras till TeliaSonera AB och berörda dotterbolag
- PTS måste i hybridmodellen se till att origineringstjänsten bär de samkostnader som tidigare fördelades till fast terminering

Beslutets adressater

På senare år har PTS angett *TeliaSonera AB och berörda dotterbolag* som adressat i de SMP-beslut som varit riktade mot TeliaSonera-koncernen. Grunden för det är PTS bedömning att TeliaSonera AB och dess berörda dotterbolag ingår i en och samma ekonomiska enhet till följd av moderbolagets kontroll över dotterbolagen, dvs. samtliga bolag ingår i ett och samma företag i konkurrensrättslig mening.¹ TeliaSonera anser att denna ordning är logisk och korrekt i fråga om SMP-beslut.²

Även i utkastet beträffande marknaderna i det fasta nätet finner PTS att TeliaSonera AB, TeliaSonera Sverige AB, TeliaSonera Skanova Access AB och TeliaSonera Network Sales AB ingår i en och samma ekonomiska enhet, dvs. de ingår i samma företag. Trots detta anser PTS att beslutet ska riktas till vart och ett av dessa bolag. I utkastet fastställer PTS vidare att vart och ett av bolagen har ett betydande inflytande på de tre marknaderna samt ålägger vart och ett av bolagen skyldigheter på respektive marknad.

¹ Se t.ex. PTS beslut den 4 november 2009 s. 100 (dnr 09- 9035 m.fl.) med hänvisning även till kammarrättens dom den 25 januari 2007 i mål 6686-06.

² Däremot bör tillsynsbeslut där företaget åläggs att vidta en viss åtgärd riktas till en eller flera bestämda juridiska personer.

Det framgår inte varför PTS har ändrat uppfattning i frågan. Det skäl som PTS anger (s. 83) för sin nya uppfattning är att de nämnda bolagen

är de juridiska personer som i företaget operativt bedriver den för detta beslut relevanta verksamheten, dvs. är nätägare, bedriver slutkundsförsäljning eller ingår samtrafiksavtal med grossistaktörer.

De förhållanden PTS pekar på är emellertid inte nya och förklarar inte myndighetens ändrade hållning.

Enligt TeliaSonera innebär PTS förslag en stor osäkerhet för TeliaSonera om hur bolaget får organisera sin verksamhet. Innebär förslaget t.ex. att vart och ett av bolagen är skyldigt att tillhandahålla de produkter som följer av beslutet? TeliaSonera förstår inte vilka konkurrensproblem som åtgärdas genom att fyra olika bolag inom koncernen åläggs att tillhandahålla samma produkter.

Förslaget strider också mot den grundläggande systematiken i regleringen. Enligt 8 kap. 6 § LEK ska, om det inte råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad, företag med betydande inflytande på den marknaden identifieras och beslut meddelas om skyldigheter. Begreppet betydande inflytande på marknaden överensstämmer med konkurrensrättens begrepp dominerande ställning. Vid prövningen av om det finns företag med ett betydande inflytande ska därför konkurrensrättslig praxis beaktas på området. Inom konkurrensrätten gäller den ekonomiska enhetens princip vilket innebär att moderbolaget och de dotterbolag över vilka moderbolaget har ett bestämmande inflytande ingår i samma företag.

Av utkastet framgår att PTS helt riktigt bedömer att de aktuella bolagen inom TeliaSonera-koncernen ingår i samma ekonomiska enhet och således utgör ett enda företag i konkurrensrättslig mening. Det är därmed detta företag, och inget annat, som kan vara dominerande på marknaden och som kan åläggas skyldigheter i enlighet med 8 kap. 6 § LEK. Det är således oförenligt med konkurrensrätten och med LEK att anse att vart och ett av de i företaget ingående bolagen har ett betydande inflytande och att ålägga vart och ett av bolagen skyldigheter på de aktuella marknaderna.

PTS ska därför adressera beslutet till TeliaSonera AB och berörda dotterbolag i likhet med tidigare utkast och med de beslut som nu gäller för marknaderna 1–5 och 7.

Marknadsavgränsning och trekriterieprövning

TeliaSonera framhöll i sitt yttrande den 4 april 2012 över PTS första samråd att fast och mobil telefoni tillhör samma slutkundsmarknad, vilket PTS måste beakta vid analysen av marknaden för Fast tillträde. TeliaSonerans konstaterade också att mobiloperatörer och bredbandsoperatörer under flera år har varit aktiva på marknaden och erbjuder fast telefoni till alla slutkundsgupper, vilket visar att inträdeshindren inte är höga på marknaden för Fast tillträde och att det förekommer dynamik på marknaden.

PTS bedömningar i dessa frågor är desamma som i det förra utkastet utan att några nya argument framförs. Inte heller bemöts eller kommenteras de synpunkter TeliaSonera har framfört. TeliaSonera vidhåller dessa och hänvisar till sitt tidigare yttrande.

Skyldigheter

Marknaden för Fast tillträde

TeliaSonera vidhåller att det inte finns behov av en prisreglering av produkter på marknaden och hänvisar till sitt yttrande den 4 april 2012 med anledning av det förra samrådet. Däremot anser TeliaSonera att den föreslagna prisregleringen har fått en lämpligare utformning än den prisreglering som nu gäller.

Vad gäller skyldigheterna om nyckeltal föreslår PTS att reklamerade leveranser respektive reklamerad felavhjälpning ska ingå i nyckeltalens genomsnittsvärden. Som TeliaSonera framfört vid möten med PTS anser TeliaSonera att en bättre och mer rationell lösning är att istället mäta nyckeltal för andelen reklamationer avseende leveranser respektive felavhjälpning. PTS modell att i alla andra nyckeltal inkludera hela tiden fram till att reklamerade leveranser respektive felavhjälpningar är klara, är mer komplex att realisera. Det är inte heller normalt i branschen att mäta på det sättet. Avvikande värden "drunknar" i genomsnittsvärden varför nyttan är väldigt tveksam. Nyckeltal som anger andelen reklamationer är vanliga och stiger värdet så är det en tydlig indikation på att kvaliteten i leveranser respektive felavhjälpning kräver åtgärder.

Vad gäller skyldigheten om avtalsvite vill TeliaSonera återigen påtala att opåskallad vitesutbetalning (utan betalningsuppmaning) är "artfrämmande" i branschen. Skyldigheten riskerar att kosta mer än den ger eftersom den sortering av felfall på olika orsaker som idag naturligt sker av den som begär vite måste göras av leverantören i samtliga fall, vilket innebär en generell fördyring. En operatör begär idag inte vite i de fall operatören själv bär en del av skulden till att t.ex. en leverans försenas, vilket gör att endast relevanta fall behöver hanteras.

Marknaderna för Fast samtalsoriginering och Fast samtalsterminering

PTS föreslår på marknaden för Fast samtalsterminering en prisreglering enligt LRIC-metoden som är baserad endast på långsiktiga trafikrelaterade särkostnader (Pure LRIC) i enlighet med kommissionens rekommendation. I det utkast till hybridmodell, 9.0, som nu är föremål för samråd har PTS beaktat den föreslagna prisregleringen och TeliaSonera ser därför att det finns anledning att lämna ett antal synpunkter på den föreslagna metoden.

Införandet av en prisreglering baserad på särkostnad innebär att de reglerade operatörerna inte kan få täckning för gemensamma kostnader från den aktuella tjänsten, i detta fall termineringstjänsten. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att telefonitjänsten inte ska kunna bära sin andel av gemensamma kostnader i nätet. Tvärtom framgår det av kommissionens rekommendation följande:

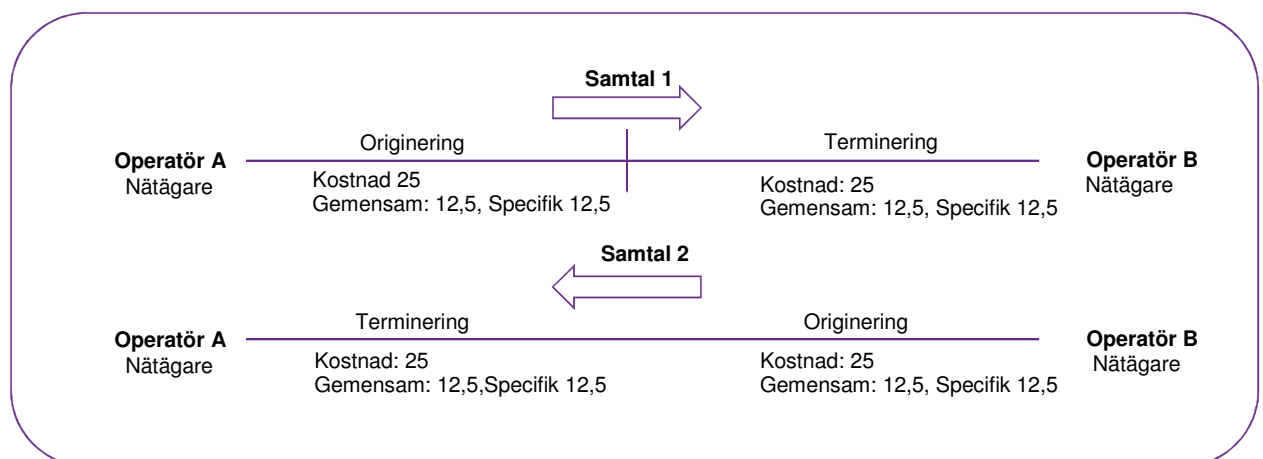
Given the two sided nature of call termination, not all related termination costs must necessarily be recovered from the wholesale charge levied on the originating operator. Even if wholesale termination rates were set at zero, terminating operators would still have the ability to recover their costs from non-regulated retail services. Rather it is a question of how these financial transfers are distributed across operators in a way that best promotes economic efficiency to the benefit of consumers.³

³ Kommissionens rekommendation av den 7 maj 2009 om reglering av termineringstaxor i fasta och mobila nät inom EU, Explanatory note.

Kommissionens syfte med att rekommendera ett införande av en prisreglering baserad på särkostnaden för terminering är sålunda inte att ta bort möjligheten till kostnadstäckning för telefonitjänsten för mobila eller fasta operatörer. Syftet är att flytta täckningen av gemensamma kostnader från termineringstjänsten till slutkundsledet.

Exemplet nedan avser en mycket förenklad situation där två nät endast används för två samtal. Först ringer Operatör A:s slutkund till Operatör B:s slutkund. Därefter ringer Operatör B:s slutkund tillbaka till Operatör A:s slutkund. Samtalen är lika långa och inga andra tjänster produceras i nätet.

Den totala kostnaden för de två näten kommer därför, i en traditionell kostnadskalkyl, att fördelas enligt bilden nedan. Av kostnaderna antas hälften vara gemensamma för originering och terminering medan hälften är specifika för terminering respektive originering.



I den nuvarande regleringsmodellen kommer priset för termineringstjänsten att vara 25. Priset på ett telefonsamtal utgörs därmed av termineringskostnaden på 25 plus operatörens egen kostnad för originering som i detta exempel är 25 för båda operatörerna (nätägarna). Om man bortser från övriga kostnader skulle därmed priset mot slutkund bli 50.

Om en prisreglering baserad på särkostnaden införs blir termineringspriset istället 12,5 vilket motsvarar de kostnader som är specifika för terminering. Detta gäller normalt för samtliga operatörer på marknaden, alltså både operatör A och B i detta exempel. Båda operatörerna har dock fortfarande en total kostnad för sin kund på 50. Operatör A har för det första samtalet en origineringskostnad på 25 och en kostnad för att köpa terminering på 12,5 som betalas till operatör B, totalt 37,5. För det andra samtalet har operatör A en kostnad för terminering (egen produktion) på 25 men får bara in 12,5 i intäkt från operatör B alltså en nettokostnad på 12,5. Totalt är alltså fortfarande kostnaden 50 och därmed så kommer slutkundspriset på 50 för ett samtal att bibehållas. Täckningen av den gemensamma kostnaden kommer därmed att flyttas från termineringstjänsten till att direkt hämtas från slutkundsmarknaden. Precis i enlighet med vad som beskrivs i kommissionens rekommendation.

Denna situation gäller dock bara när operatörer som är nätägare konkurrerar med varandra. En GTA/förvalsoperatör (fortsättningsvis benämnt förvalsoperatör) som köper både originerings- och termineringstjänsten har inte en egen nätkostnad i botten utan dess prissättning på slutkundsmarknaden styrs i stor utsträckning av priset på terminering respektive originering. Om priset på terminering sänks genom att gemensamma kostnader lyfts bort från termineringstjänsten kommer en förvalsoperatör som inte har några egna kostnader för nätet att få en lägre kostnad. Förvalsoperatören kommer därmed till ett pris som är lägre än kostnaden för ett telefonsamtal att få samma nytta som tidigare. Därmed kommer förvalsoperatören gynnas på slutkundsmarknaden och nätägaren som säljer originering kommer inte att kunna få kostnadstäckning för telefonitjänsten. Motsvarande synpunkter framförs i en rapport av Analysis Mason om de irländska termineringspriserna.

A situation in which wholesale origination customers are charged current LRIC+ prices (and pure LRIC only for termination) would also begin a spiral of decline for the origination operator, because the retail arm of the origination operator would be at a material disadvantage to the CPS or MVNO operators that are charged for only a fraction of the common cost. For example, the CPS operator's cost would be CPS origination (LRIC +) and termination (pure LRIC), the sum of which is less than the total cost (including common cost) of the end-to-end call. As a result, the party selling wholesale origination would lose its ability to recover its full cost. Therefore, where termination is set at pure LRIC, we also consider that LRIC+ is also not appropriate for origination.⁴

En grundläggande fråga att utreda för den fasta telefonin är därför hur förekomsten av förvalsoperatörer i TeliaSoneras fasta nät påverkar följande:

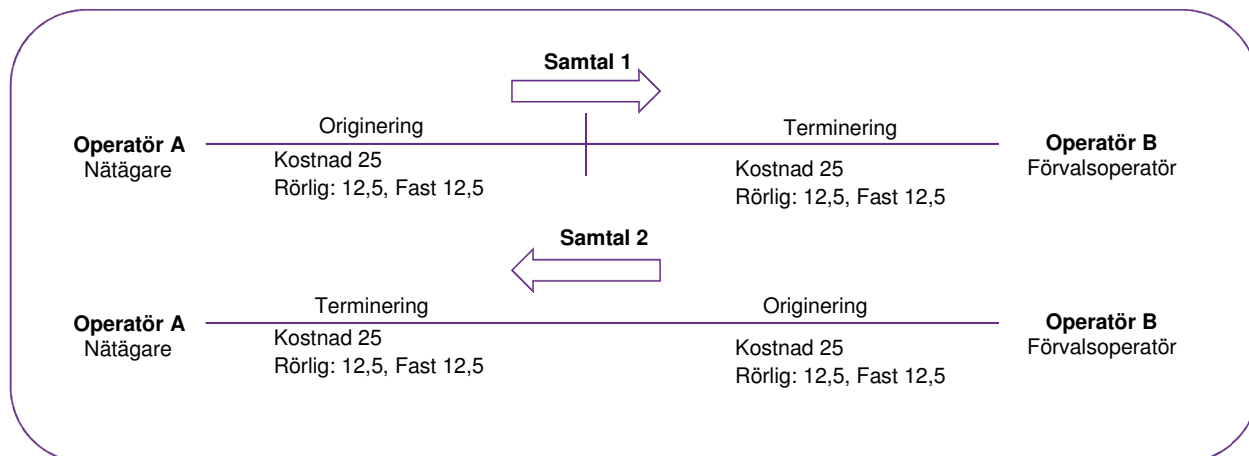
- TeliaSoneras och andra nätägares möjlighet till täckning för kostnader för telefonitjänsten.
- Konkurrensneutraliteten mellan nätägare och förvalsoperatörer på slutkundsmarknaden.

PTS diskuterar i detta sammanhang tre olika varianter av prisreglering för origineringstjänsten som skulle kunna vara aktuella vid ett införande av särkostnad för terminering.

1. Prissätt originering till samma nivå som terminering dvs. särkostnaden (Pure LRIC).
2. Prissätt originering utifrån kostnaden för tjänsten utan att ta hänsyn till de gemensamma kostnader som inte allokeras till terminering (LRIC +).
3. Prissätt originering utifrån att gemensamma kostnader som inte allokeras till terminering ska allokeras till övriga produkter i nätet som nyttjar de gemensamma nätresurserna (LRIC+ plus additional mark-up).

För att kunna analysera de tre olika alternativen kan det tidigare använda exemplet ändras något. Operatör A är fortfarande en nätägare medan Operatör B är en förvalsoperatör. Dessutom finns en Operatör C som tillhandahåller nät åt operatör B baserat på regleringen.

⁴ Fixed and mobile termination rates in Ireland, Analysis Mason, 26 juni 2012.



1. Prissatt originering till samma nivå som terminering d.v.s. särkostnaden.
Terminering: 12,5, Originering: 12,5

Analysen utgår ifrån att samtliga operatörer anpassar sina priser på slutkundsmarknaden utifrån den operatör som har det lästa kostnaden för telefonitjänsten. Priset antas därmed vara lika med kostnaden. I detta scenario har Operatör A en kostnad för en kund som är 50. Förvalsoperatören B betalar 12,5 för terminering och 12,5 för originering vilket ger en total kostnad på 25. Priset på slutkundsmarknaden för ett telefonsamtal blir därmed 25.

Eftersom Operatör A har en kostnad på 50 men ett pris på 25 så kommer bolaget att göra en förlust på 25. Förvalsoperatören B kommer att ha lika höga intäkter som kostnader. Den reglerade nätägaren C har kostnader för nätet på 50 men kommer bara få intäkter för terminering och originering på totalt 25. Sammantaget skulle detta alternativ innebära att Operatör A inte har möjlighet att flytta täckningen av gemensamma kostnader till slutkundsmarknaderna. Operatör C är i detta exempel inte delaktig på slutkundsmarknaden och kommer sålunda inte heller att kunna flytta täckningen av gemensamma kostnader till slutkundsmarknaden.

Alternativ 1 kommer därmed resultera i att varken operatör A eller C kan få täckning för gemensamma kostnader. Dessutom kommer regleringen att ge förvaloperatören en konkurrens fördel på slutkundsmarknaden.

I beslutsutkastet konstaterar PTS att alternativ 1 skulle innebära en alltför ingripande åtgärd mot TeliaSonera och går därför inte vidare med analysen. TeliaSonera har inga invändningar mot denna slutsats eftersom alternativet inte medger kostnadstäckning för telefonitjänsten. Det är dock viktigt att notera att denna åtgärd skulle vara negativ för samtliga nätägare på marknaden och därmed vara negativ för såväl utvecklingen av en långsiktigt hållbar konkurrens som för utbyggnaden och upprätthållandet av nätinfrastruktur.

2. Prissätt originering utifrån kostnaden för tjänsten utan att ta hänsyn till de gemensamma kostnader som inte allokeras till terminering
Terminering: 12,5, Originering: 25

I scenario 2 har Operatör A fortfarande en kostnad för sin kund på 50. Förvalsoperatören B betalar 12,5 för terminering och 25 för originering vilket ger en total kostnad på 37,5. Priset på slutkundsmarknaden för ett telefonsamtal blir därmed 37,5.

Även i detta scenario kommer Operatör A att tvingas ned till en prissättning som är lägre än kostnaden. Effekten blir ett negativt resultat på 12,5 (37,5-50). Förvalsoperatören B kommer i scenario 2 att gå runt medan den reglerade nätägaren inte kommer att få täckning för kostnaderna för nätet. Den reglerade intäkten blir 37,5 (12,5+25) att jämföra med kostnaden på 50.

I likhet med scenariot ovan kommer inte täckningen för de gemensamma kostnaderna som tagits bort från termineringstjänsten att kunna flyttas till slutkundsledet. Regleringen kommer därmed innebära att telefonitjänsten inte kan bära sina egna kostnader samt att förvalsoperatörer får en konkurrens fördel på slutkundsmarknaden.

Detta är det alternativ som PTS förespråkar i beslutsutkastet. Någon analys av konsekvenserna för detta alternativ finns dock inte i utkastet utan det har valts utifrån de negativa konsekvenser som konstaterats för de två andra alternativen.

3. Prissätt originering utifrån att gemensamma kostnader som inte allokeras till terminering ska allokeras till övriga produkter i nätet som nyttjar de gemensamma nätresurserna.(reglerade och icke-reglerade)
Terminering: 12,5, Originering: 37,5

I detta scenario har Operatör A en egen kostnad för sitt nät för en kund som är 50. Förvalsoperatören B betalar 12,5 för terminering och 37,5 för originering vilket ger en total kostnad på 50. Priset på slutkundsmarknaden för ett telefonsamtal blir därmed 50.

Operatör A kommer i detta scenario ha en kostnadsnivå som motsvarar prisnivån i marknaden på 50. Desamma gäller för förvalsoperatören. Den reglerade nätägaren C kommer att få kostnadstäckning för de telefonitjänster som levereras till förvalsoperatören.

I scenario 3 kommer sålunda de gemensamma kostnader som tagits bort från termineringstjänsten att kunna återvinnas på slutkundsmarknaden. Telefonitjänsten behöver därför inte subventioneras av andra tjänster i nätet. Detta alternativ kommer inte heller att störa konkurrensen på slutkundsmarknaden mellan nätägare och förvalsoperatörer.

I beslutsutkastet har dock PTS kommit fram till två negativa konsekvenser av detta alternativ.

För det första anser PTS att de som köper fast samtalsoriginering skulle stå för en oproportionerligt högre kostnad för att kompensera för lägre intäkt för terminering.

TeliaSonera förstår inte denna slutsats. Alternativ 3 innebär att kostnadstäckningen för telefonitjänsten flyttas från termineringstjänsten till slutkundsmarknaden (via origineringstjänsten). TeliaSonera är den största användaren av originering i det egna nätet och skulle därför även bära den största delen av den kostnad som omallokeras från termineringstjänsten till originering/slutkundstjänsten. Förvalsoperatörer kommer att påverkas på exakt samma sätt som TeliaSonera och andra nätägare.

Den andra konsekvensen som PTS lyfter upp i beslutsutkastet är att TeliaSonera skulle kunna kompensera sig för den lägre termineringsintäkten genom att justera sina slutkundspriser. Alternativt behålla eller sänka sina priser för att pressa sina konkurrenter. PTS förstår inte heller denna slutsats. Fördelen med alternativ 3 till skillnad från alternativ 1 och 2 är att den är konkurrensneutral mellan nätägare och förvalsoperatörer. Som exemplet visar kommer inte nätägare att gynnas på bekostnad av förvalsoperatörer eller vice versa.

TeliaSonera anser därför att både de två konsekvenser av alternativ 3 som PTS tagit upp i beslutsutkastet är felaktiga.

Slutsats

Som ovan angetts är tanken med kommissionens rekommendation avseende terminering inte att ta bort möjligheten till kostnadstäckning för telefonitjänsten utan att flytta kostnadstäckningen till slutkundsmarknaden. Förekomsten av förvalsoperatörer i TeliaSoneras nät i kombination med PTS föreslagna prisreglering av originering kommer förhindra detta och kommer dessutom innebära en störning av konkurrensen på slutkundsmarknaden. Förvalsoperatörer kommer få nyttan av trafik i nätet utan att behöva bära motsvarande kostnad som nätägare måste göra. Därmed kan förvalsoperatörer hålla en prisnivå på slutkundsmarknaden som är omöjlig för nätägare att uppnå.

Av utkastet framgår (s. 185) att en viktig parameter vid valet av prisreglering är att skapa neutralitet mellan att producera egna tjänster eller att köpa reglerade tjänster:

En felaktig prissättning kan således leda till ett över- eller underutnyttjande av TeliaSoneras kommunikationsnät och det är därför viktigt att prisregleringen är neutral i förhållande till investering i annan infrastruktur.

PTS förslag beträffande hur samkostnaderna hänförliga till terminering ska hanteras innebär raka motsatsen till vad som framkommer av ovanstående citat och kommer premiera förvalstjänsten på bekostnad av egna investeringar i infrastruktur.

TeliaSonera anser att det finns två möjliga alternativ för att uppnå en situation där regleringen möjliggör en täckning av gemensamma kostnader i slutkundsledet och samtidigt inte stör konkurrensen på slutkundsmarknaden mellan olika aktörer.

Den mest lämpliga är att ta bort den kostnadsbaserade prisregleringen av originering. Den ovan beskrivna problematiken kommer då att försvinna och de fasta och mobila regleringarna kan utformas på ett enhetligt sätt. Givet det konkurrenstryck som origineringstjänsten upplever från mobiltelefoni och olika former av IP-telefoni finns det inte heller något behov av en kostnadsbaserad reglering av originering idag och ännu mindre under de kommande åren.

Om en prisreglering åläggs måste den säkerställa att nätägare har möjlighet att få kostnadstäckning för telefonitjänsten och att regleringen inte stör konkurrenssituationen mellan nätägare och förvalsoperatörer. Det enda alternativ som uppfyller detta är alternativ 3. PTS har tidigare kommit fram till samma slutsats:

Om PTS inför en reglering som innebär att termineringstjänsten inte ger samma intäkt får det konsekvenser för myndighetens beräkning av kostnaden för andra reglerade grossisttjänster. Den tjänst som kommer att påverkas mest är fast originering (som använder samma nätresurser som terminering). Hur mycket kostnaden för originering påverkas är beroende av vilken form av reglering som införs. Vid ett införande av Bill & Keep där termineringsavgiften sätts till noll kronor kommer kostnader för nåtelement som tidigare delades av originering och terminering istället att bäras helt av origineringstjänsten.⁵

TeliaSonera anser därför att PTS i modellen måste se till att origineringstjänsten bär de samkostnader som tidigare fördelades till terminering.

Marknaderna för Fast samtalsterminering och för Mobil samtalsterminering

TeliaSonera hänvisar till vad bolaget framförde om regleringen av termineringspriserna i sitt yttrande den 4 april 2012 över det första samrådet.

Med vänlig hälsning

Per Hemrin

⁵ <http://www.pts.se/upload/Remisser/2009/Malbild-samtrafik-09-193823.pdf>