



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.6.2016 C(2016)
4064 final

Post- och telestyrelsen (PTS)
Box 5398-Valhallavägen 117
SE-102 49 Stockholm
Sverige

Till Catarina Wretman
Tillförordnad generaldirektör

Fax: +46 8 678 55 05

Ärende: Kommissionens beslut i ärende SE/2016/1871:

**grossistmarknaden för nationella avgiftsfria tv-sändningar via
marknätet i Sverige och**

**grossistmarknaden för nationella analoga radiosändningar via
marknät i Sverige**

Yttranden enligt artikel 7.3 i direktiv 2002/21/EG

1. FÖRFARANDE

Den 27 maj 2016 registrerade kommissionen en anmälan från den svenska regleringsmyndigheten, Post- och telestyrelsen (PTS)¹, om grossistmarknaden för nationella avgiftsfria tv-sändningar via marknätet och grossistmarknaden för nationella analoga radiosändningar via marknät² i Sverige.

¹ Enligt artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv), EGT L 108, 24.4.2002, s. 33, ändrat genom direktiv 2009/140/EG, EUT L 337, 18.12.2009, s. 37, och förordning (EG) nr 544/2009, EUT L 167, 29.6.2009, s. 12.

² Motsvarande marknad 18 i kommissionens rekommendation 2003/311/EG av den 11 februari 2003 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt ramdirektivet, EUT L 114, 8.5.2003, s. 45. Denna marknad har strukits från listan över relevanta marknader som kan komma i fråga för förhandsreglering som ingår i kommissionens rekommendation 2014/710/EG 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, EUT L 295, 11.10.2014, s. 79 (nedan kallad *rekommendationen om relevanta marknader*).

Det nationella samrådet³ pågick från den 7 april 2016 till den 5 maj 2016.

Den 6 juni 2016 skickades en begäran om upplysningar⁴ till PTS, vars svar inkom den 9 juni 2016.

Enligt artikel 7.3 i ramdirektivet får de nationella regleringsmyndigheterna, organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec) och kommissionen yttra sig till den berörda nationella regleringsmyndigheten över de förslag till åtgärder som anmälts.

2. BESKRIVNING AV DEN FÖRESLAGNA ÅTGÄRDEN

2.1. Bakgrund

Grossistmarknaden för avgiftsfria tv-sändningar⁵ via marknätet och grossistmarknaden för analoga radiosändningar via marknät i Sverige har tidigare anmälts till och bedömts av kommissionen i ärende nr SE/2013/1438⁶.

2.1.1. *Grossistmarknaden för nationella avgiftsfria tv-sändningar via marknätet*

PTS ansåg att avgiftsfri tv-sändning via marknätet utgör en separat produktmarknad. PTS ansåg att avgiftsfri tv och betal-tv inte är utbytbara ur konsumenternas efterfrågeperspektiv, och inte heller sett ur ett utbudsperspektiv. Eftersom marknaden för sändnings- och överföringstjänster inte längre fanns med i rekommendationen om relevanta marknader tillämpade PTS trekriterietestet. PTS kom fram till att marknaden motiverar förhandsreglering, närmare bestämt på grund av betydande inträdeshinder, eftersom Teracom ägde och drev det enda rikstäckande marknätet som uppfyllde de licenskrav (99,8 procents täckning) som ålagts programföretagen enligt deras sändningstillstånd. Teracom konstaterades ha betydande marknadsmakt och ålades följande skyldigheter: i) tillträde i grossistledet för distribution av avgiftsfria tv-sändningar, ii) kostnadsorienterad prissättning baserad på FDC-modellen (Fully Distributed Cost), och iii) särredovisning.

Kommissionen kommenterade behovet av att övervaka marknadsutvecklingen, särskilt med hänsyn till graden av konkurrens mellan överföringsplattformar och utvecklingen av paketerbjudanden i slutkundsledet.

2.1.2. *Grossistmarknaden för nationella analoga radiosändningar via marknät*

PTS definierade grossistmarknaden för nationella analoga radiosändningar via marknät som en separat marknad efter att ha konstaterat att de produkter som erbjuds via andra överföringsplattformar för radio inte kan anses som substitut. Trekriterietestet visade att marknaden motiverade förhandsreglering, närmare bestämt på grund av betydande inträdeshinder, eftersom Teracom ägde och drev

³ I enlighet med artikel 6 i ramdirektivet.

⁴ I enlighet med artikel 5.2 i ramdirektivet.

⁵ PTS definierar avgiftsfri tv som okodade sändningar som tas emot avgiftsfritt och inte förutsätter att slutkunden har ett abonnemang.

⁶ C(2013) 2406.

det enda rikstäckande marknätet som uppfyller de licenskrav (99,8 procent täckning) som ålagts de två bolag som tillhandahåller statligt finansierade radiosändningar. PTS ålade SMP-operatören Teracom följande skyldigheter: i) Att tillhandahålla en grossistprodukt i syfte att distribuera nationell analog radio. ii) Att tillämpa kostnadsorienterad prissättning baserad på FDC-modellen (Fully Distributed Cost). iii) Att tillämpa särredovisning.

Kommissionen kommenterade behovet av att övervaka marknaden särskilt med avseende på eventuella lagändringar som kan komma att påverka övergången från analog till digital radio. Kommissionen uppmanade PTS att i händelse av betydande ändringar av lagstiftningen uppdatera sin marknadsanalys så snart som möjligt.

2.2. Marknadsdefinition

2.2.1. *Grossistmarknaden för nationella avgiftsfria tv-sändningar via marknätet*

PTS definierar den relevanta produktmarknaden som grossistmarknaden för avgiftsfria tv-sändningar via marknätet.

I Sverige sänds både betal-tv och avgiftsfri tv via den markbaserade sändningsplattformen. Marknätet är den enda plattformen som levererar avgiftsfri tv till konsumenterna. PTS drar slutsatsen att avgiftsfri tv och betaltv inte är utbytbara ur ett slutanvändarperspektiv, eftersom de enda kostnaderna för avgiftsfri tv är en antenn och en enkel version av en digital box. PTS medger visserligen att avgiftsfri tv skapar ett visst konkurrenstryck på marknaden för betal-tv, men anser att detta inte är tillräckligt för att betrakta produkterna som utbytbara, och att slutkunder som använder avgiftsfri tv högst sannolikt saknar intresse av att gå över till betal-tv. Konsumenternas rörlighet mellan avgiftsfri tv via den markbaserade plattformen och betal-tv via den markbaserade plattformen, liksom via alla andra plattformar, är i allmänhet mycket låg. Marknadsandelarna för tv via kabel, xDSL och satellit har varit mycket stabila sedan 2011. Enligt PTS beror detta på att det är olika kundkategorier som använder avgiftsfri tv respektive betal-tv. Därför utgör betal-tv inget substitut för avgiftsfri tv ur ett efterfrågeperspektiv. Antalet tv-abonnemang via fiber-LAN har ökat avsevärt under de senaste åren och har nästan fördubblats sedan juni 2012⁷. Omvänt har antalet abonnenter på betal-tv via den markbaserade plattformen minskat med 10 %. Enligt PTS analys kan ökningen av IP-tv-abonnemang hänföras till utbyggnaden av fibernät och operatörernas paketerbjudanden (triple-playerbjudanden), och det är bredbandstjänstkunderna som utgör rekryteringsbasen för dessa tjänster.

Från och med 2015 var ungefär 6,8 % av hushållen beroende av avgiftsfri tv som enda källa till televisionsinnehåll. Avgiftsfri tv används dock ofta som enda källa till televisionsinnehåll i fritidsbostäder och för extra tv-apparater i hushåll med betal-tv-abonnemang.

Vad gäller grossistnivån drar PTS slutsatsen att sändning av avgiftsfri tv utgör en separat produktmarknad. De företag som för närvarande erbjuder kostnadsfri

⁷

Den 30 juni 2015 uppgick det totala antalet abonnenter för IP-tv via fiber-LAN till 655 000.

tv i Sverige är det offentliga radio- och tv-bolaget SVT⁸ samt de kommersiella kanalerna⁹. SVT:s sändningslicens föreskriver att bolaget måste nå ut till minst 99,8 % av Sveriges befolkning och använda digital sändningsteknik för markbaserade sändningar. Därför är SVT skyldigt att sända via marknätet¹⁰. PTS förklarar att de kommersiella kanalerna teoretiskt sett skulle kunna ändra sin affärsmodell till betal-tv, men sannolikt inte kommer att göra det eftersom man då skulle förlora ett stort antal tittare och därmed en betydande del av reklamintäkterna.

PTS ser inga möjligheter till utbytbart på utbudssidan, eftersom tillhandahållande av markbaserad avgiftsfri tv på slutkundsmarknaden skulle innebära att ett företag måste ha tillgång till ett nätverk av samma kapacitet som Teracom's nät, även vad gäller frekvenser. Inga sådana företag existerar.

Den relevanta geografiska marknaden är nationell.

2.2.2. *Grossistmarknaden för nationella analoga radiosändningar via marknät*

PTS definierar den relevanta produktmarknaden som marknaden för analoga radiosändningar via marknätet.

I Sverige finns det för närvarande tre typer av operatörer som förser slutanvändare med radioinnehåll: public service-företag¹¹, lokal närradio och lokalradioföretag. Ljudsignaler kan distribueras på flera olika sätt, som analog och som digital ljudradio via marknät, som internetradio, eller som radio via kabel-tv. Mot bakgrund av de stora skillnaderna i fråga om pris, egenskaper och tillfärdigt användning påpekar PTS att rörligheten mellan de olika plattformarna är begränsad hos slutanvändarna. Ur ett efterfrågeperspektiv är ett av de viktigaste särdragen för analog marksändning möjligheten att tillhandahålla radiosändningar till bilar, men även det stora sammanlagda antalet mottagare. PTS drar därför slutsatsen att de analoga radiosändningarna via marknät utgör en separat slutkundsmarknad.

Vad gäller grossistnivån konstaterar PTS att analoga sändningar av kommersiell radio och närradio via marknät inte kan betraktas som substitut för nationella analoga radiosändningar. SR:s sändningslicens kräver att bolaget måste nå ut till minst 99,8 % av Sveriges befolkning. Enligt PTS måste SR använda analog sändningsteknik och den tekniska kvaliteten måste vara hög. UR har rätt till rikstäckande sändning på SR:s och SVT:s SR:s sändningsområde. Å andra sidan kan operatörer som tillhandahåller kommersiella sändningar och närradiosändningar endast sända inom begränsade områden, eftersom de bedriver sin verksamhet med regionala licenser. Vad gäller övergången till digital radio förklarar PTS att de digitala sändningarna för närvarande bara når

⁸ SVT är offentligfinansierad och får inte sända reklam.

⁹ TV4, TV6 och regionala kanaler.

¹⁰ SVT:s standard-tv-kanaler är placerade i multiplex 1 med en täckning av 99,8 % av befolkningen, medan de kommersiella kanalerna är placerade i multiplex med en täckning av 98 % av befolkningen.

¹¹ Dvs. Sveriges Radio (SR) och Sveriges Utbildningsradio (UR).

ut till omkring 35 % av befolkningen. Det analoga nätet kommer inte att läggas ned i Sverige.

Därför definierar PTS den relevanta grossistmarknaden som marknaden för nationella analoga radiosändningar via marknät.

2.3. Trekriterietestet

Eftersom marknaden för sändnings- och överföringstjänster inte längre förtecknas i rekommendationen om relevanta marknader gör PTS trekriterietestet¹² med avseende på den anmälda marknaden.

2.3.1. Grossistmarknaden för nationella avgiftsfria tv-sändningar via marknätet

Först och främst konstaterar PTS att det finns betydande hinder för inträde på grossistmarknaden för avgiftsfri tv. Ett nätverk med motsvarande räckvidd som Teracom är svårt att efterlikna på grund av de stora investeringskostnaderna, svårigheterna med att få byggnadslov och det faktum att befintliga mottagarantennerna skulle behöva riktas om. För det andra konstaterar PTS att det inte finns någon tendens till effektiv konkurrens, med tanke på den stabila monopolställning som Teracom har. Slutligen anser PTS att konkurrenslagstiftningen inte räcker till för att avhjälpa de marknadsmisslyckanden som konstaterats.

2.3.2. Grossistmarknaden för nationella analoga radiosändningar via marknät

När det gäller det första kriteriet upplever PTS stora svårigheter med att komma in på marknaden. De mest uppenbara hindren för en operatör som överväger att inrätta ett parallellt rikstäckande markbaserat nät är de stora investeringskostnaderna, svårigheterna med att få byggnadslov samt omfattande omfördelningar och internationell nysamordning av frekvensresurserna. När det gäller det andra kriteriet kan PTS inte se någon tendens till effektivare konkurrens, med tanke på Teracom's stabila monopolställning, och det är orealistiskt att tro att verksamhetsutövare skulle inrätta ett nätverk som är jämförbart med Teracom's nät. Slutligen drar PTS slutsatsen att konkurrenslagstiftningen inte räcker till för att avhjälpa de marknadsmisslyckanden som konstaterats.

2.4. Konstaterande av betydande marknadsmakt

2.4.1. Grossistmarknaden för nationella avgiftsfria tv-sändningar via marknätet

PTS tillskriver Teracom betydande marknadsmakt på grundval av att företaget i) har en stabil marknadsandel på 100 %, ii) saknar potentiella konkurrenter, iii) möts endast av en låg grad av motverkande köparmakt, iv) har stordrifts- och

¹² Enligt punkt 2 jämförd med skäl 5 i rekommendationen om relevanta marknader bör nationella regleringsmyndigheter, när andra marknader än de som anges i bilagan till rekommendationen identifieras, kontrollera att följande tre kriterier uppfylls kumulativt: 1) Det måste finnas stora och varaktiga hinder för marknadstillträde. 2) Marknadsstrukturen får inte tendera till effektiv konkurrens inom den relevanta tidsfristen. 3) Konkurrenslagstiftningen räcker inte ensam till för att åtgärda de berörda marknadsbristerna.

diversifieringsfördelar som skapar höga inträdeshinder, och v) kan utnyttja sin ställning för att skaffa sig konkurrensfördelar på andra marknader.

Vad gäller den låga graden av motverkande köparmakt förklarar PTS att SVT inte har något annat val än att sända via marknätet på grund av klausulerna i sin sändningslicens. Licensen kräver att SVT i) når ut till minst 99,8 % av Sveriges befolkning och använder digital sändningsteknik för markbaserad överföring, ii) uppvisar en viss tillförlitlighets- och beredskapsnivå och iii) säkerställer att sändningar som är riktade till Sverige tas emot av allmänheten utan krav på särskild avgift¹³. Licenssystemet hindrar SVT från att köpa sändningstjänsten från någon annan än Teracom. Dessutom anser PTS, trots att liknande licensbegränsningar inte åläggs de kommersiella kanalerna, att det är osannolikt att de ska byta till en annan affärsmodell (markbaserad betaltv), eftersom dessa kanaler då skulle löpa risken att förlora en stor del av sina reklamintäkter, som utgör en väsentlig del av deras inkomster. Detta föranleder PTS att dra slutsatsen att de kommersiella kanalerna i praktiken, liksom SVT, inte är i stånd till att lämna den markbaserade avgiftsfria tvplattformen och därför inte utövar någon betydande köparmakt.

2.4.2. *Grossistmarknaden för nationella analoga radiosändningar via marknät*

Med tanke på att mönstret är nästan identiskt inom marknaden för analoga radiosändningar fastställer PTS att Teracom har betydande marknadsmakt, utgående från följande kriterier: i) Företaget har en stabil marknadsandel på 100 %. ii) Det finns ingen potentiell konkurrens. iii) SR utövar en låg grad av motverkande köparmakt. iv) Företaget har stordriftsfördelar som leder till höga inträdeshinder.

På denna marknad innebär licenskraven att SR måste nå ut till minst 99,8 % av Sveriges befolkning och använda analog sändningsteknik. Därför måste SR köpa Teracom:s sändningstjänster, vilket kraftigt begränsar SR:s motverkande köparinflytande. UR är nära kopplad till SR:s och SVT:s licenser, vilket även begränsar UR:s motverkande köparmakt gentemot Teracom.

2.5. Regleringsåtgärder

2.5.1. *Grossistmarknaden för nationella avgiftsfria tv-sändningar via marknätet*

PTS föreslår att Teracom fortsättningsvis ska åläggas att

- (a) tillhandahålla tillträde i grossistledet för distribution av avgiftsfria tvsändningar,
- (b) tillämpa en kostnadsorienterad prissättning baserad på FDC-

¹³ SVT får sina intäkter främst genom den tv-avgift som alla hushåll med tillgång till en televisionsmottagare är skyldiga att betala enligt lag. Med undantag för denna avgift måste tjänsten vara kostnadsfri.

modellen¹⁴ (Fully Distributed Cost), och

- (c) tillämpa särredovisning.

2.5.2. *Grossistmarknaden för nationella analoga radiosändningar via marknät*

PTS föreslår att Teracom fortsättningsvis ska åläggas att

- (a) tillhandahålla en grossistprodukt i syfte att distribuera nationell analog radio,
- (b) tillämpa en kostnadsorienterad prissättning baserad på FDCmodellen, och
- (c) tillämpa särredovisning.

3. ANMÄRKNINGAR

Kommissionen har granskat anmälan och de kompletterande upplysningar som PTS har lämnat och har följande synpunkter:¹⁵

Behovet av att noga följa marknadsutvecklingen

Marknaden för sändnings- och överföringstjänster förtecknas inte längre i rekommendationen om relevanta marknader, eftersom det finns bevis på större plattformskonkurrens i de flesta medlemsstater och färre kapacitetsbegränsningar som kan tillskrivas övergången från analoga till digitala överföringsplattformar. Dessa förändringar har lett till en situation där marknadsdynamiken, trots den möjliga förekomsten av hinder för marknadsinträde, är sådan att det andra kriteriet i trekriterietestet inte är uppfyllt.

Kommissionen noterar att de nuvarande sändningstillstånden för public service-företagen SVT och SR samt det faktum att digital radiosändning fortfarande är ett underutvecklat område gör det omöjligt för dem att använda andra sändningsplattformar än det markbaserade Teracom eller att byta till en annan affärsmodell för att säkerställa rikstäckande sändningstjänster. Licenssystemet verkar förankra Teracoms monopolställning, inte bara genom kravet på 99,8 % nättäckning, som teoretiskt sett skulle kunna fullgöras via satellit eller genom att använda olika plattformar som tillsammans täcker 99,8 %, utan också genom kravet att det markbaserade nätet ska användas.

När det gäller marknaden för tv-sändning noterar kommissionen att en rad utvecklingstendenser i Sverige i framtiden kan leda till anpassningar av marknadsdefinitionen. Kommissionen noterar särskilt att antalet tvabonnemang via fibernät och fiber-LAN sedan juni 2012 har ökat med nästan 50 % till att omfatta 14,1 % av hushållen. Andelen hushåll som enbart har tillgång till

¹⁴ Det kostnadsorienterade priset ska inkludera en rimlig avkastning på kapitalinvesteringen, beräknad enligt WACC-metoden (Weighted Average Cost of Capital). Den senare ska vara baserad på CAPM (Capital Asset Pricing Model). Samma metod föreslås bli införd för analoga radiosändningar.

¹⁵ I enlighet med artikel 7.3 i ramdirektivet.

avgiftsfri tv via det markbaserade nätet uppgår till endast 6,8 %. Tvtjänsterna erbjuds i allt större utsträckning i form av betal-tv som en del av ett paket med bredbandstjänster, vilket gör det mindre tydligt för konsumenterna hur mycket de betalar per månad för tv-tjänsten. Denna utveckling kan ifrågasätta den nuvarande (snäva) definitionen av slutkundsmarknaden, och det andra kriteriet i trekriterietestet (avsaknad av tendens till effektiv konkurrens). Vidare pekar kommissionen på tendensen att avskaffa takmonterade antenner efter installation av alternativa plattformar (t.ex. kabel eller fiber-LAN). Detta kan i framtiden ifrågasätta vikten av höga krav på täckning och kvalitet i tillståndssystemet om det saknas mottagningsmöjligheter. Mottagning i stadsområden kräver takmonterade antenner och kan inte uppnås i samma utsträckning genom inomhusantenner.

Kommissionen uppmanar därför PTS att noga övervaka denna utveckling och vid behov anpassa den nuvarande definitionen av slutkundsmarknaden som gör åtskillnad mellan betal-tv och avgiftsfri tv. PTS bör därefter beakta eventuella nya definitioner av slutkundsmarknaden i den kommande analysen av marknaden för sändnings- och överföringstjänster i grossistledet.

Enligt artikel 7.7 i ramdirektivet ska PTS i största möjliga utsträckning beakta yttrandena från övriga nationella regleringsmyndigheter, Berec och kommissionen och får anta det förslag till åtgärd som följer av detta. Om den gör detta, ska kommissionen underrättas.

Kommissionens ståndpunkt vad gäller just denna anmälan påverkar inte dess ställningstaganden i fråga om andra anmälda förslag till åtgärder.

I enlighet med punkt 15 i rekommendation 2008/850/EG¹⁶ kommer kommissionen att offentliggöra detta dokument på sin webbplats. Kommissionen betraktar inte uppgifterna i detta dokument som konfidentiella. Ni uppmanas att inom tre arbetsdagar efter mottagandet av denna skrivelse meddela kommissionen¹⁷ om ni, i enlighet med EU:s bestämmelser och nationella bestämmelser om affärshemligheter, anser att detta dokument innehåller konfidentiell information som ni vill stryka innan dokumentet offentliggörs¹⁸. En sådan begäran måste motiveras.

Med vänlig hälsning

På kommissionens vägnar
Roberto Viola
Generaldirektör

¹⁶ Kommissionens rekommendation 2008/850/EG av den 15 oktober 2008 om anmälningar, tidsfrister och samråd i enlighet med artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, EUT L 301, 12.11.2008, s. 23.

¹⁷ En sådan begäran kan antingen göras per e-post till CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu eller per fax: +32 2 298 87 82.

¹⁸ Kommissionen får informera allmänheten om resultatet av sin bedömning före utgången av denna tredagarsperiod.

VIDIMERAD KOPIA
Generalsekreteraren genom

Jordi AYET PUIGARNAU
Kanslichef
EUROPEISKA KOMMISSIONEN