

Post- och telestyrelsen
Konkurrensavdelningen
Box 5398
102 49 Stockholm

Yttrande över utkast till beslut om fastställande av företag med betydande inflytande på marknaden för lokalt tillträde till fiber- respektive kopparbaserad nätinфраstruktur

15-7200

Sammanfattning

Post- och telestyrelsen har remitterat ett utkast till beslut om fastställande av företag med betydande inflytande på marknaden för lokalt tillträde till fiber- respektive kopparbaserad nätinфраstruktur (marknad 3a).

Konkurrensverket delar de bedömningar som görs i beslutsutkastet om lokalt tillträde till kopparbaserad infrastruktur. När det gäller lokalt tillträde till fiberinfrastruktur delar Konkurrensverket i huvudsak de bedömningar som görs om produktmarknaden. Däremot finns det brister i analysen av den geografiska marknaden.

Konkurrensverkets viktigaste invändning är att analysen i beslutsutkastet genomgående lutar sig mot prisbilden för lokalt tillträde till fiberinfrastruktur. Konkurrensverket vill i sammanhanget erinra om att priserna för tillträde av olika skäl inte automatiskt är en följd av marknadskrafterna. Det får konsekvenser för analysen av den geografiska marknaden. Att döma av uppgifterna i beslutsutkastet möter konsumenten vanligtvis en monopolist, oavsett boendeform, vilket väcker frågan om en generellt tillämplig nätreglering vore lämpligare. Om en sådan lösning inte är möjlig med dagens rättsliga reglering bör PTS utreda möjligheterna för en effektiv och mer ändamålsenlig reglering.

Inledning

Post- och telestyrelsen (PTS) ska enligt 23 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation inhämta skriftligt yttrande från Konkurrensverket avseende fastställande och analys av marknader, identifiering av företag med betydande inflytande samt beslut om skyldigheter. Konkurrensverket ska enligt 4 § 3 förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket avge sådana yttranden.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

Konkurrensverket vill inledningsvis framhålla att de bedömningar som görs i enlighet med lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) kan skilja sig från de bedömningar som Konkurrensverket gör vid tillämpningen av konkurrenslagen (2008:579). Konkurrensverket är inte bundet av de analyser som görs enligt LEK när myndigheten utövar tillsyn enligt konkurrenslagen.

Konkurrensverket har inte mottagit PTS utkast till skyldigheter som ska åläggas den identifierade SMP-operatören. De synpunkter som framförs i detta yttrande ska därför uppfattas som preliminära till dess Konkurrensverket har haft möjlighet att bedöma även de föreslagna skyldigheterna.

PTS uppgift är att besluta om en framåtblickande och detaljerad konkurrensreglering som baseras på ett hypotetiskt scenario där nuvarande tillträdesreglering tänks bort vid analysen av dagens marknadsförhållanden. De olika delmarknaderna på telekomområdet kännetecknas av hög innovationstakt med förändrade villkor för marknadens parter som följd, vilket försvårar möjligheterna för tillförlitliga förutsägelser. Vidare kompliceras uppgiften av att regelverkets kärna huvudsakligen är anpassad för en situation där en monopolist äger tele-nätet.

Som framgår av beslutsutkastet är tillgång till bredband i dag en förutsättning för många verksamheter och en allt större del av vardagslivet utspelar sig på internet. Utvecklingen av och efterfrågan på kapacitetskrävande tjänster som levereras via internet ökar även efterfrågan på uppkoppling med hög överföringshastighet hos privatpersoner. En god konkurrens på bredbandsmarknaden är således en förutsättning för effektiv konkurrens på andra marknader¹.

Konkurrensverkets utgångspunkter

Grovt sett kan reglerat tillträde till fast bredbandsinfrastruktur tillhandahållas på olika nivåer. Europeiska kommissionen har delat in marknaderna för tillträde till existerande infrastruktur i två olika relevanta marknader, 3a och 3b². Det mest förädlade tillträdet innebär att företag hyr existerande infrastruktur utan att installera någon egen utrustning (marknad 3b som för närvarande är avreglerad). Företag kan via tillträdesregleringen på marknad 3a (dvs. det föreliggande beslutsutkastet) köpa tillträde till bredbandsinfrastruktur på en mindre förädlad nivå. Därutöver kan företag med stöd i den så kallade utbyggnadslagen (2016:534) anlägga bredband i existerande kanalisation, vilket är ytterligare en slags tillträdesreglering.

¹ Jmf Konkurrensverket (2018) *Konkurrensen i Sverige 2018* (Konkurrensverkets rapportserie 2018:1) s. 53.

² När det gäller bredbandsanslutningar har Europeiska kommissionen även identifierat marknaden för högkvalitativt tillträde (marknad 4) som typiskt sett riktar sig till stora företag. PTS förhandsreglering av denna marknad upphörde 2017. Marknad 1 och 2 gäller fast respektive mobil telefoni.

Konkurrensverket har vid tidigare tillfällen förordat konkurrens på infrastruktur-nivå³ eftersom en effektiv konkurrens på infrastrukturnivå förefaller vara en förutsättning för att slutgiltigt avreglera marknad 3a. Det har inte framkommit några skäl att ompröva denna uppfattning. Däremot verkar det inte finnas kommersiella förutsättningar för parallell fiberinfrastruktur överallt, ens med de förbättrade förutsättningar som utbyggnadslagen innebär. I sådana situationer kan reglerat lokalt tillträde till befintlig infrastruktur bidra till förbättrad konkurrens.

En förutsättning för att konsumenter ska kunna tillgodogöra sig de positiva effekterna av konkurrens är möjligheten att välja⁴. Byteskostnader och inlåsnings effekter kan innebära eller förstärka hinder för konsumenters valmöjligheter och därmed även omintetgöra tillkommande företags möjligheter att träda in på en marknad. På sidan 31 i beslutsutkastet redovisas några översiktliga uppgifter angående parallell bredbandsinfrastruktur, det vill säga den mest grundläggande nivån. Det framgår att andelen fiberanslutna lägenheter som också kan teckna bredbandstjänster via kabel-tv-nät är 44 procent medan kabel-tv-nätanslutning i enfamiljshus är ovanligt. Förekomsten av parallell fiberinfrastruktur fördjupas inte i beslutsutkastet, men som uppgifterna på sidan 106 får förstås har 7 procent av fastigheterna tillgång till faktisk parallell fiberinfrastruktur. På sidorna 106ff redovisas förutsättningarna för "potentiell parallellabling", men det framgår inte tydligt vad som avses med detta begrepp. Dessutom saknas en redovisning av hur vanligt det är att "potentiell parallellabling" omvandlas till "faktisk parallellabling". Såsom saken har formulerats i beslutsutkastet drar Konkurrensverket slutsatsen att en väsentlig andel av hushållen, i synnerhet enfamiljshus, som har tillgång till bredband med hög överföringshastighet (vanligtvis fiberinfrastruktur eller kabel-tv-nät) enbart är anslutet till ett nät.

Det kvardröjande intrycket från analysen i beslutsutkastet är att *enskilda konsumenter alltid möter en monopolist, utom när de inte gör det*. Vissa konsumenter, i synnerhet boende i flerfamiljshus, har möjlighet att välja abonnemang som levereras via (högst två) olika nätagare.⁵ Konsumenter i enfamiljshus saknar dock i allt väsentligt denna möjlighet.

Denna iakttagelse har stöd i beslutsutkastets resonemang om att slutkunder i enfamiljshus typiskt sett har större möjlighet att tillgodogöra sig effektiv konkurrens i utbyggnadsfasen (s. 58). Såsom framhålls i beslutsutkastet (s. 86) är incitamenten att ansluta enskilda hushåll till ytterligare fiberaccessnät generellt sett låga med tanke på anslutningskostnadens storlek. Boende i flerfamiljshus har

³ Se t.ex. Konkurrensverkets yttrande med dnr 382/2009 och 704/2014.

⁴ Jmf Konkurrensverket (2018) *Konkurrensen i Sverige 2018* (Konkurrensverkets rapportserie 2018:1) s. 293–299

⁵ Notera dock att kabel-tv-nät inte ingår på marknad 3a, vilket gör att tillkommande företag möter en monopolist vid köp av tillträde på marknad 3a. Konkurrensen från kabel-tv-nätet kan emellertid bidra till en bättre konkurrenssituation för konsumenten.

generellt sett större möjlighet att tillgodogöra sig de positiva effekterna av konkurrens, men såsom anförts ovan handlar det inte om en perfekt konkurrens-situation.

I dag har den tänkta SMP-aktören endast 37,6 procent av alla fiberanslutningar. Såsom Konkurrensverket uppfattar saken tillhandahålls övriga fiberanslutningar i huvudsak av kommunala stadsnät. Sammantaget har tillträdesregleringen enligt LEK således minskat i betydelse. I stället har andra lagar och kommunala policy-beslut fått större betydelse för att fler företag i konkurrens med varandra ska kunna leverera bredbandstjänster till konsumenter via existerande nät på en mindre förädlad nivå. Därmed inte sagt att konkurrens på 3a-nivå kan bibehållas utan någon form av reglering.

Att marknaden för grossisttillträde är reglerad påverkar marknaden

Genomgående i beslutsutkastet refereras till prisutvecklingen på abonnemang och priset för tillträde över olika former av bredbandsinfrastruktur. Konkurrensverket vill i detta sammanhang erinra om att priserna för lokalt tillträde till koppar- och fiberinfrastruktur inte automatiskt är en följd av marknadskrafterna. I den utsträckning Telias prissättning för tillträde vid sidan av regleringen är oberoende av sina "konkurrenter" är detta snarast ett uttryck för att de i likhet med övriga fibernätägare i princip har monopol i sitt nät. De kommunala stadsnätens prissättning är reglerad eftersom deras verksamhet bedrivs enligt självkostnadsprincipen. Kommunala stadsnät är även underkastade en politisk kontroll från sina ägare, vilket kan verka återhållande för deras prissättning, till nytta för konkurrensen. Vidare kan det inte uteslutas att nätägare har planerat för inledningsvis låg avkastning som kompenseras av högre avkastning i ett senare skede, när företaget har hamnat i monopolställning. PTS bör således vara försiktig med att dra slutsatser utifrån priser på denna marknad.

Produktmarknaden

Konkurrensverket tillstyrker PTS bedömning om att särskilja fiberanslutningar och kabel-tv-nät från övriga former av bredbandsinfrastruktur.

Konkurrensverket vill emellertid framföra följande synpunkter. I beslutsutkastet stödjer PTS sig delvis på en analys av funktionella egenskaper när det gäller utbytbarhet mellan olika former av bredbandsinfrastruktur. Att analysera utbytbarhet utifrån funktionella egenskaper anses i konkurrenssammanhang vara sekundärt till variationer i efterfrågan⁶. PTS bör därför fästa större vikt vid observerade efterfrågemönster. En sådan studie refereras också kortfattat över två stycken på sidan 45.

⁶ Konkurrensverkets internationella forskarkonferens Pros and Cons of Market Definition som behandlade temat den 3 november 2017, se Konkurrensverkets webbsida för mer information.

Konkurrensverket instämmer i PTS resonemang om att nuvarande marknadsförhållanden gällande anslutning och grossisttillträde till fiberinfrastruktur för enfamiljshus generellt sett skiljer sig från grossisttillträde till flerfamiljshus. Det kan emellertid diskuteras om denna skillnad ska anses vara en art- eller gradskillnad. I princip är marknadskrafterna i båda fallen de samma, fast de ekonomiska förutsättningarna för konkurrens (givet tillträdesregleringen) är mer gynnsamma när det gäller flerfamiljshus, vilket förefaller vara en avgörande skillnad. En jämförelse mellan hur vanligt det är att konsumenter i enfamiljshus respektive flerfamiljshus byter operatör över existerande 3a-tillträde kan bidra till bättre beslutsunderlag i denna del. Om en kritisk massa konsumenter redan i dag byter bredbandsleverantör genom regleringen på 3a stödjer det PTS slutsats om att det inte behövs någon särreglering för enfamiljshus.

Såsom framhålls på sidan 41 i beslutsutkastet kan en grupp konsumenter förhandla fram förmånliga avtal när det gäller gruppanslutningar. År 2017 fanns ca 720 000 gruppanslutna abonnemang på fast bredband. Cirka 25 procent av alla bredbandsabonnemang via fiberinfrastruktur tecknades genom någon gruppanslutning.⁷ Denna typ av gruppanslutningar är sannolikt vanligast i flerfamiljshus, men de förekommer även bland sammanslutningar av enfamiljshus⁸. PTS gör inga förutsägelser om hur förekomsten av gruppanslutningar kommer att utvecklas och eventuellt påverka marknaden, men mot bakgrund av storleken på de gruppavtalsrabatter som hänvisas till i beslutsutkastet kan en efterfrågestyrd ökning av dessa inte uteslutas. Om andelen gruppabonnemang ökar kan det, med hjälp av utbyggnadslagen, bidra till ökad infrastrukturkonkurrens. PTS bör analysera detta närmare och, i fall det bedöms lämpligt, verka för att undanröja hinder för konsumenter att välja sådana gruppabonnemang.

Den geografiska marknadsavgränsningen

I beslutsutkastet har PTS inkluderat en beskrivning av marknadssituationen i olika delar av landet. I 133 av landets 290 kommuner finns en nätägare som har över 80 procent av antalet anslutningar (i detta sammanhang kan nämnas att Europeiska kommissionens gräns för presumtion om dominans i normalfallet är 50 procent⁹). Telia och stadsnäten uppfyller 80-procentsgränsen i ungefär lika många kommuner (66 respektive 63).

Resonemangen om varför marknaden ändå, enligt PTS bedömning, ska anses vara nationell verkar i huvudsak bero på att det inte finns lokala skillnader i Telias priser för lokalt tillträde. Såsom anförts ovan är prisbilden emellertid inte enbart en funktion av marknadskrafterna, vilket riskerar att göra resultatet av analysen missvisande.

⁷ Post- och telestyrelsen (2018) *Svensk telekommarknad 2017* (PTS-ER-2018:16), s. 31.

⁸ Se t.ex. Konkurrensverket (2016) *Bredbandsutbyggnad i landsbygd* (Konkurrensverkets rapportserie 2016:8), s. 27ff

⁹ Europeiska kommissionen (2018) *Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services* punkt 55.

PTS uppger att det inte är meningsfullt att analysera den faktiska försäljningen av lokalt tillträde för fiberbaserad nätinfrastruktur för att bestämma marknadsandelar och därmed företagens inflytande på marknaden. Med dagens reglering är detta ett rimligt antagande för Telias del eftersom de enligt skyldigheterna måste tillhandahålla tillträde. Däremot kan andra nätägare, som inte har SMP-status, neka tillträde för tillkommande företag¹⁰. Det innebär att anslutningar som andra nätägare undanhåller marknaden för grossisttillträde inte utan vidare kan inkluderas i beräkningen av marknadsandelar på denna marknad. Eventuella skevheter i den sammantagna bedömningen om nätägarnas totala marknadsinflytande på olika delmarknader på telekomområdet som en sådan analysmetod kan leda till bör hanteras i andra analyser.

Vidare stöds inte slutsatsen om att marknaden för lokalt tillträde till fiberbaserade accessnät är nationell av hypotesprövningen, som i sig innehåller brister, om huruvida marknaderna är lokala. Svårigheterna att utifrån prisbilden dra slutsatser om huruvida konkurrensvillkoren skiljer sig åt i olika delar av landet innebär inte att man kan dra motsatt slutsats, nämligen att konkurrensvillkoren är samma i hela landet.

PTS har i en promemoria¹¹ undersökt möjligheterna att dela upp marknaden för flerfamiljshus och enfamiljshus i två olika regleringsmodeller, där regleringen för enfamiljshus innebar att varje operatör har SMP-status i sitt eget nät. Denna modell utvecklas inte närmare i det aktuella beslutsutkastet, trots att det stöds av slutsatserna om produktmarknaden på slutkundsnivå. Såsom framförts ovan kan en kompletterande studie av hur ofta konsumenter byter bredbandsleverantör på 3a-nivå jämfört med boende i flerfamiljshus bidra till bättre beslutsunderlag i denna fråga.

Det finns emellertid andra skäl till att pröva frågan om att införa en nätreglering. De uppgifter om parallell infrastruktur som redovisas i beslutsutkastet väcker frågan om olika nätägare över huvud taget konkurrerar med varandra. Detta eftersom parallell etablering av fibernät inte är vanligt i Sverige. Förekomsten av parallell etablering av fibernät skiljer sig åt mellan flerfamiljshus och enfamiljshus, men även när det gäller flerfamiljshus har endast 17,8 procent (s. 106) tillgång till parallell fiberinfrastruktur. En internationell studie har dragit slutsatsen att konkurrensen från stadsnät har bidragit till lägre priser på internetabonnemang¹². Konkurrens mellan fibernätägare om att ansluta fler- och enfamiljshus har sannolikt också bidragit till den gynnsamma prisbilden i Sverige, eftersom kommande priser för bredbandsabonnemang sannolikt varit en konkurrensparameter i utbyggnadsskedet. Låga priser kan dock, såsom tidigare framhållits, även vara ett resultat av gällande regler och politiska beslut, företagets långsiktiga strategier

¹⁰ I detta sammanhang görs ingen bedömning om ett sådant förfarande strider mot konkurrenslagen (2008:579)

¹¹ PTS (2017) *Promemoria grossistmarknad 3a* (PTS dnr 15-7200).

¹² Mölleryd, Bengt (2015) *Development of high-speed networks and the role of municipal networks* OECD Science, technology and industry papers nr 26 OECD: Paris.

och inte nödvändigtvis ett resultat av effektiv konkurrens. En fördjupad studie på detta tema kan bidra till en mer ändamålsenlig reglering. En sådan reglering kan vara till nytta för konsumenterna förutsatt att kostnaderna för operatörerna kan kompenseras och utbyggnaden av näten inte hämmas. Då fibernäten endast i liten utsträckning överlappar varandra och kostnaden för att ansluta ytterligare ett nät är relativt hög för konsumenten är det rimligt att ställa frågan om varje nätägare har SMP-status i sitt eget nät oavsett om det gäller flerfamiljs- eller enfamiljshus. Konkurrensverket har emellertid inte analyserat denna möjlighet närmare.

Kommunernas agerande har betydelse

Kommunernas agerande har betydelse för konsumenternas möjligheter att på kort och lång sikt tillgodogöra sig bredbandstjänster med hög kvalitet till låga priser. I synnerhet som kommunägda fibernät utgör en stor andel av alla bredbandsabonnemang via fiberinfrastruktur¹³. Det framstår således som önskvärt att PTS vid sidan av SMP-arbetet fortsätter sitt arbete med att ge vägledning till kommuner i syfte att uppnå en god konkurrensituation på bredbandsmarknaden i stort, till nytta för medborgarna.

Telia har betydande inflytande på marknaden för lokalt tillträde till fiberbaserad nätinфраstruktur

Givet den av PTS gjorda marknadsavgränsningen och mot bakgrund av vad som anförs om förutsättningarna för konkurrens på bredbandsmarknaden i detta yttrande delar Konkurrensverket PTS bedömning om att Telia har betydande inflytande på marknaden för lokalt tillträde till fiberbaserad nätinфраstruktur. Visserligen är Telias marknadsandel långt under 50 procent, men den sammantagna bilden är att Telia ändå har tillräckligt stor marknadsmakt för att träffas av regleringen.

Lokalt tillträde till kopparbaserad nätinфраstruktur

Konkurrensverket delar PTS bedömning om marknaden för lokalt tillträde till kopparbaserad nätinфраstruktur. Argumentationen angående utbytbarheten mellan kopparanslutning och mobilt internet kan utvecklas, men regleringen finns till för de konsumenter som inte har möjlighet att ansluta sig till konkurrerande infrastruktur. Detta torde vara fallet för tillräckligt många konsumenter som i dagsläget är anslutna till kopparnätet, vilket talar för PTS bedömning om att marknaden ska förbli reglerad.

I beslutsutkastet uppges att ca 25 procent av bredbandsabonnemangen via kopparnätet tillhandahålls av andra operatörer än Telia. Det vill säga, ca 25 procent av abonnemangen via kopparnätet träffas direkt av regleringen. Såvitt Konkurrensverket erfar pågår ett teknikskifte där kopparnätet monteras ned. Det

¹³ Konkurrensverket (2018) *Konkurrensen i Sverige 2018* s. 105f. Notera dock att de i rapporten redovisade marknadsandelarna är en approximation utifrån uppgifter som i dag är daterade. I PTS beslutsutkast uppges Telias andel av anslutningarna vara ca 37,6 procent (s. 77). Övriga fiberanslutningar tillhandahålls såvitt Konkurrensverket erfar huvudsakligen av kommunala stadsnät.

innebär en möjlighet för Telia att avskärma konkurrerande företag från denna marknad. Det är därför angeläget att PTS fortsätter att följa avvecklingen av kopparnätet med avseende på utsatta konsumenters möjlighet att begagna sig av annan teknik för uppkoppling, till exempel fiberinfrastruktur eller mobilt internet.

Regleringens framtid

Bakgrunden till nuvarande sektorsreglering är rimligtvis att lagstiftaren ansåg det osannolikt att nätägare skulle erbjuda tillträde utan reglering. Det vill säga, konkurrens mellan parallella nät är en förutsättning för konkurrens utan sektorsreglering. I dag finns konkurrens på 3b-nivå, men 3a-tillträde kan enligt PTS inte tillhandahållas via kabel-tv-nätet, vilket innebär att marknadsmässig konkurrens på 3a-nivån utan någon form av tillträdesreglering inte kan förutsättas.

Såsom framhållits i beslutsutkastet tillhandahålls en stor andel av alla fiberabonnemang i Sverige via andra fibernät än SMP-operatörens, som inte träffas av denna reglering, vilket är skäl att ifrågasätta den nuvarande regleringens utformning. I synnerhet som förhållandena på slutkundsmarknaden är sådana att konsumenten på nätägarnivå i regel möter en monopolist, eller som mest två nätägare, oavsett marknadsandelarnas fördelning på aggregerad nivå.

I den händelse PTS gör bedömningen att tillträdesreglering på marknad 3a är nödvändig för en god konkurrenssituation under överskådlig tid bör PTS utreda möjligheterna till en förenklad och generell tillträdesreglering. Utredningen bör inkludera analys av effekterna på andra nivåer i värdekedjan än 3a, i synnerhet nuvarande marknad 3b som inte är reglerad. Även andra frågor som till exempel konkurrenssituationen i utbyggnadsfasen, tekniska förutsättningar, med mera som Konkurrensverket i dag inte kan överblicka bör beaktas i sammanhanget. PTS bör överväga om förfarandet enligt den så kallade utbyggnadslagen kan stå som modell för framtidens reglering, eftersom det skulle innebära en förenkling jämfört med dagens regleringsmodell. En förenkling av regelverket kan vara nödvändigt då det inte kan uteslutas att PTS i framtiden kommer att identifiera ett flertal lokalt avgränsade eller nätbaserade marknader.

Omständigheten att SMP-regleringen i framtiden riskerar att bli än mer administrativt betungande för staten understryker behovet av en annan ordning än den nu gällande. En förenklad och generell reglering innebär även tydligare regelverk för tillträdande företag.

I praktiken torde en generell reglering få marginella konsekvenser för övriga nätägare eftersom flertalet av dessa är kommunala stadsnät som, såvitt Konkurrensverket erfar, redan bidrar till en god konkurrenssituation på bredbandsmarknaden.

Om det krävs lagändringar för att uppnå en förenklad och generell reglering för lokalt tillträde bör PTS uppmärksamma regeringen på detta.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunnige .