

Yttrande avseende PTS marknadsanalys Marknad 3a (koppar resp. fiber)

Telia Company (Telia) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på PTS förslag till marknadsavgränsning, trekriterietest och SMP-bedömning för lokalt tillträde (marknad 3a) och lämnar följande synpunkter.

Inledning

Den svenska bredbandsmarknaden är unik i Europa. Hundratals aktörer bygger fiber i stad och land. I flerbostadshus finns ofta flera parallella fasta nät. Mobiltäckningen med 4G når 99,9 % av befolkningen och har en genomsnittlig överföringshastighet som är högre än med xDSL-teknik. Som en konsekvens ersätts det tidigare landsomfattande kopparnätet fullt ut av de nya teknikerna i allt fler områden.

Ur ett slutkundsperspektiv innebär detta större valmöjlighet och framförallt tillgång till moderna infrastrukturer som gör att konsumenter och företag kan få möjlighet att ta del av digitaliseringens möjligheter. Ur ett konkurrensperspektiv innebär det att ett tidigare nät (kopparnätet) med Telia som ensam ägare ersätts av en mängd konkurrerande fiber-, kabel-TV- och mobilnät.

En konsekvens av utvecklingen är att ett företag som vill erbjuda tjänster över hela Sverige inte bara kan vända sig till en nationell nätägare utan det behöver någon form av tillträde till såväl ett antal nationella nätägare som hundratals lokala fibernät. Denna marknadssituation återspeglas dock inte i den nuvarande regleringen och inte heller i PTS nya förslag till framtida reglering även om PTS har tagit ett första viktigt steg genom att konstatera att kopparnätet inte längre ingår på samma marknad som de moderna fasta infrastrukturerna fiber- och kabel-TV-nät.

PTS gör i utkastet gällande att fibermarknaden är nationell och gemensam för flerfamiljshus och villor. Utifrån detta föreslår PTS en reglering som endast ger tjänsteleverantörer tillträde till Telias fibernät vilket enligt PTS motsvarar ca 37 % av fibermarknaden. Övriga ca två tredjedelar av fibermarknaden lämnas oreglerad och konkurrerande företag och tjänsteleverantörer kommer vara beroende av dessa nätägares vilja att erbjuda plats i sina nät. Detta är enligt Telia en orimlig modell som kommer hämma digitaliseringen av Sverige. Tjänsteleverantörer bör kunna få tillträde till fibern på rimliga villkor oavsett vem som äger ett fibernät, annars hämmas konkurrensen och därmed utvecklingen. Det är dessutom i de lokala näten som det idag ofta är svårt för en tjänsteleverantör att få köpa tillträde till svartfiber. Detta gäller i

Organisationsuppgifter

Telia Company AB
Juristavdelningen, Regulatoriska frågor
169 94 SOLNA
Säte: Stockholm
Org.nr: 556103-4249

Besöks- och postadress

Stjärntorget 1
SOLNA

Kontaktinformation

Tel vx: 90 100
Fax: 08-568 386 64
www.teliacompany.com

synnerhet till enskilda villor där möjligheten att bygga en parallell infrastruktur är mycket begränsad.

I PTS tidigare utkast till beslut som publicerades den 16 juni 2017 kom myndigheten fram till just denna slutsats och föreslog en generell reglering av fiber till enskilda villor. Utkastet fick ett brett stöd av marknadens aktörer. Ändå väljer PTS att 12 månader senare ändra förslaget och återgå till en modell som snarare återspeglar hur koptarnätet regleras. Detta utan att några förutsättningar har förändrats på marknaden. PTS lämnar inte heller någon närmare förklaring till varför myndigheten plötsligt, och utan vidare resonemang och presentation av argumentationen för detta valt att ändra inriktning.

Telia anser att PTS bör återgå till sitt tidigare förslag till avgränsning av marknaden. Det nuvarande förslaget har inte stöd i konkurrensrättsliga principer utifrån dagens marknadssituation och kommer inte leda till en reglering som bidrar till att hela Sverige kan ta del av digitaliseringens möjligheter.

Fibermarknaden

Allmänna synpunkter

PTS kom i den marknadsanalys som var på samråd i juni 2017 fram till att grossistmarknaden skulle vara uppdelad i en MDU-marknad och en SDU-marknad samt att MDU-marknaden var nationell medan SDU-marknaden var nätbaserad. Flertalet av operatörerna, inklusive Telia, delade PTS bedömning och var överlag mycket positiva till PTS analys.

I nuvarande utkast har dock PTS helt ändrat ståndpunkt, och det framgår heller inte tydligt varför bedömningen har ändrats. Slutkundsmarknaden är nu liksom tidigare uppdelad i en MDU- och en SDU-marknad. Beträffande grossistmarknaden har PTS gjort stora förändringar i väsentliga delar och gör gällande att det är en nationell marknad och där både MDU och SDU ingår. Anmärkningsvärt är därvid att PTS utan motivering ändrat sina slutsatser av fakta. Samma omständigheter, bl.a. skillnader i byggsätt, produkter, priser och affärsmodeller, som motiverade PTS att i juni 2017 utifrån konkurrensrättsliga principer bedöma att tjänster till enfamiljshus respektive flerfamiljshus var på olika marknader har nu lagts till grund för helt motsatta slutsatser.

Telia anser alltså att PTS bedömning från sommaren 2017 står sig, dvs. en marknad med fiber till flerfamiljshus/MDU som är separat från marknader med fiber till enfamiljshus/SDU. Geografiskt bedömdes då MDU-marknaden som nationell, vilket Telia också höll med om. SDU-marknaden var "nätbaserad" vilket det enligt Telia finns skäl för, även om det naturligtvis kan diskuteras om också den är nationell.

Enligt PTS är det regleringen av Telia som har gett de alternativa operatörerna möjlighet att konkurrera på slutkundsmarknaden och gett slutkunderna möjlighet att välja mellan operatörerna. Telia delar förvisso inte den bilden, i vart fall inte inom fiberområdet. Marknaden och teknikutvecklingen har i sig utvecklat konkurrensen mellan fiber och kabel-tv-nät och de olika affärsmodeller som finns och efterfrågas för flerfamiljshus/MDU med bl.a. kollektiva modeller respektive öppna nät enligt kommunikationsoperatörsmodellen. För enfamiljshus/SDU finns också flera

affärsmodeller, i vart fall i Telias nät, där tjänsteleverantörer kan ingå avtal med slutkunder utan att gå via en KO.

PTS inriktning i beslutet innebär emellertid att ca två tredjedelar av marknaden (med PTS mått) lämnas orörd och utan reglering. Detta utan att PTS egentligen har analyserat konkurrensproblemen.

PTS nuvarande utkast till beslut har enligt Telia stora brister, vilket påverkar utfallet och PTS slutliga bedömning att marknaden ska vara föremål för reglering. Telia berör dessa brister nedan.

Hur försörjs slutkundsmarknaderna?

Telia noterar att PTS i sin analys och avgränsning av slutkundsmarknaden (avsnitt 2.3) beskriver en tämligen väl fungerande marknad med betydande konkurrens mellan aktörer och infrastrukturer. På produktmarknaden på slutkundsnivå ingår enligt PTS bredbandstjänster över fiberbaserade accessnät och kabel-tv-nät, och marknaden består av två relevanta produktmarknader. Den första omfattar fasta bredbandstjänster levererade över fiberbaserade accessnät och kabel-tv-nät till enfamiljshus och den andra omfattar fasta bredbandstjänster levererade över fiberbaserade accessnät och kabel-tv-nät till flerfamiljshus. Telia anser att dessa slutsatser är korrekta och motsvarar vad PTS kom fram till i det utkast som var föremål för samråd under sommaren 2017.

I PTS efterföljande analys av konkurrenssituationen på slutkundsmarknaden (avsnitt 2.4) i nuvarande utkast saknar dock Telia väsentliga delar som är viktiga för att i senare led kunna analysera den grossistmarknad som avses med marknad 3a och för att kunna göra en korrekt trekriterieprövning.

Vad Telia kunnat finna finns inte statistik i PTS statistikdatabas som direkt korresponderar mot de två marknader som PTS avgränsat i avsnitt 2.3 (fasta bredbandstjänster till enfamiljshus respektive flerfamiljshus). PTS anger i figur 15 att den största operatören, "Operatör 1", på marknaden för tjänster till flerfamiljshus har 35 % marknadsandel mätt i antalet sålda abonnemang. På motsvarande sätt anger PTS i figur 16 att den största operatören, "Operatör 1", på marknaden för tjänster till enfamiljshus har 33 % marknadsandel mätt i antalet sålda abonnemang.¹

Det är därmed svårt att verifiera PTS uppgifter. Baserat på uppgifter från PTS Svensk telekommunikationsmarknad för helåret 2017 var marknadsandelarna på slutkundsnivå på den övergripande marknaden för internetabonnemang via kabelnät och fiber år 2017, mätt i volym resp. omsättning, fördelade på följande sätt.

¹ PTS hänvisar i figur 15 och 16 till Svensk telekommunikationsmarknad 2017 och till PTS Byggnadsdatabas. Det är för Telia oklart hur PTS beaktat byggnadsdatabasen vid bedömningen av marknadsandelar i slutkundsledet och i så fall varför marknadsandelarna anges på annat sätt än marknadsandelar baserat på omsättning och volym.

Marknadsandel fiber+kabel, slutkund	Volym	Omsättning
ComHem	26%	26%
Telia	23%	22%
Telenor	19%	17%
Bahnhof	8%	9%
Bredband2	7%	5%
A3	5%	5%
Övriga	12%	16%
<i>Totalt</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

När PTS i Figur 15 och 16 på sidan 57 resp. 59 anger högre tal för "Operatör 1" som marknadsandel på marknaden avseende enfamiljshus respektive flerfamiljshus än marknadsandelen på en övergripande marknad, utgår Telia från att "Operatör 1" i de olika tabellerna måste avse marknadsandel för olika operatörer.

I återstående delar av avsnitt 2.4 saknar Telia en analys av hur de olika aktörerna på slutkundsmarknaden faktiskt försörjs, dvs. hur de producerar berörda tjänster för att kunna uppnå sina marknadsandelar. Som PTS berör här och var i utkastet finns många aktörer på marknaden, bl.a. nätägare, fastighetsägare, kommunikationsoperatörer (KO) och tjänsteleverantörer. Och det finns även många olika affärsmodeller på marknaden. En analys av hur aktörerna på slutkundsmarknaden faktiskt når ut till slutkunderna idag skulle utvisa eventuella konkurrensproblem och var dessa i sådant fall finns. Den hade också kunna tjäna som underlag för den mer teoretiska beskrivning som berörs i avsnitt 2.5.

Av marknadsandelstalen ovan och av namnen på respektive företag kan man dra slutsatsen att det finns ett flertal aktörer som lyckats relativt bra på slutkundsmarknaden. Vissa bedriver verksamheten i egen ägd infrastruktur, i infrastruktur som de förfogar över, genom att hyra svartfiber, eller genom att hyra kapacitetsprodukter i t.ex. stadsnät eller av en KO. Men de allra flesta använder flera olika varianter för sin produktion av tjänster, av affärsmässiga skäl eller för att vissa varianter inte står till buds. Från ett efterfrågeperspektiv finns exempelvis sannolikt ett "utbudsunderskott" när det gäller hur operatörerna kan erbjuda tjänster på slutkundsmarknaden till enfamiljshus.

Genom att inte göra denna analys blir det svårt eller omöjligt för PTS att kunna dra slutsatser om var eventuella konkurrensproblem finns eller vad de består i. Bristen i dessa avseenden gör också att trovärdigheten i PTS analys undermineras. Det egentliga syftet med PTS samråd kan inte rimligen vara att komma fram till att Telias nät ska vara fortsatt reglerat. Ändå framhäver PTS i avsnitt 2.4.3 betydelsen av att Telias nät omfattas av tillträdesreglering på så oförädlad nivå som möjligt utan att operatörer ska behöva anlägga egen nätinфраstruktur. Det är förvisso en uppfattning man kan ha. Men det innebär inte att PTS kan frångå sin skyldighet att göra en analys av konkurrensen och de konkurrensproblem som finns på marknaden. PTS får inte hoppa över väsentliga steg i analysen, eller bortse från konkurrensproblem eller vissa aktörer. Och om regleringen nu har haft den positiva effekten för konkurrensen via Telias nät, är det en befogad fråga varför motsvarande effekt inte skulle vara relevant för övriga nät? Motsvarande efterfrågan torde finnas i förhållande till övriga Sveriges

nätägare, där många valt att inte lämna tillträde till sina nät på så oförädlad nivå som det går.

Kabel-tv-nät är med på MDU-marknaden

Enligt PTS kan inte fysiskt eller virtuellt lokalt tillträde till kabel-tv-nät användas av en grossistkund för att leverera bredband, och ingår därför inte på marknaden för lokalt tillträde i grossistledet. Att det idag inte finns kommersiella erbjudanden om logiskt grossisttillträde i kabel-tv-nät beror dock enligt Telia endast på att den dominerande kabel-tv-aktören valt att inte erbjuda det. Standarder för hur flera operatörer kan dela på ett frekvensområde har tagits fram inom Broadband-forums grupp Fixed Access Network Sharing (FANS) <http://broadband-forum.org/projects/virtualized-broadband/fixed-access-network-sharing>.

PTS hävdar – felaktigt – att ett fysiskt tillträde på koaxialkabel skulle påverka samtliga slutanvändare som delar på kabeln. Ett fysiskt lokalt tillträde är dock möjligt på samma sätt som tillträde på kopparförbindelser där två olika tjänster, PSTN och DSL, kan samexistera på samma förbindelse fast över olika frekvenser, t.ex. kan Docsis samt MoCa-accesssteknologierna utan problem samexistera på samma koaxialkabel. Det som krävs är en frekvensuppdelning sinsemellan. Teknik för detta finns tillgänglig.

Enligt PTS medger inte delat tillträde sampaketering med TV eftersom nätägaren disponerar de frekvenskanaler som är avsedda för TV. Det är anmärkningsvärt att PTS tycks anse att TV enbart kan produceras som analog eller digital distribution över specifika frekvenser i koaxialnät, när stora delar av TV-marknaden är digitaliserad. Det är fullt möjligt att erbjuda IP-TV-lösningar över koaxialkabel utan dedikerade frekvenser för TV.

PTS skriver i samrådet att en grossistkunds kostnader för att långsiktigt tillhandahålla bredbandstjänster över kabel-tv-nät sannolikt blir högre än över andra infrastrukturer, vilket höjer priset för delat tillträde. Delat tillträde till kabel-tv-nät möjliggör därför, enligt PTS, inte ett kostnadseffektivt tillträde för en grossistkund som önskar producera och leverera fasta bredbandstjänster till slutkunder. PTS anger dock inga ytterligare uppgifter om kostnader som verifierar att så skulle vara fallet eller gör någon analys av om ett sådant möjligt tillträde ändå skulle kunna ha en återhållande effekt på prissättningen på fibertillträde.

Även Kommissionen pekar på den utveckling som skett när det gäller möjligheter att tillhandahålla grossisttillträde via kabel-tv-nät: *“Technical developments make it increasingly possible to supply wholesale broadband solutions over cable networks”²*.

Telia anser till skillnad mot PTS att grossisttillträde via kabel-tv-nät är både tekniskt möjligt och har förutsättningar för att vara ett kostnadseffektivt tillträde och därför bör ingå på grossistmarknaden.

² Commission staff working document från 27.4.2018, s.3. Dokumentet är framtaget i anslutning till Kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande inom ramen för EU:s regelverk för elektroniska kommunikationsnät och elektroniska tjänster (2018/C 159/01), i fortsättning Riktlinjerna.

Fiber till flerfamiljshus respektive till enfamiljshus är inte på samma marknad

PTS har i analysen kommit fram till att slutkundsmarknaden är uppdelad i två relevanta produktmarknader. Den första omfattar fasta bredbandstjänster levererade över fiberbaserade accessnät och kabel-tv-nät till enfamiljshus och den andra omfattar fasta bredbandstjänster levererade över fiberbaserade accessnät och kabel-tv-nät till flerfamiljshus. Telia delar som nämnts tidigare den bedömningen.

I PTS utkast från juni 2017 bedömde PTS att även i grossistledet för tjänster som omfattas av marknad 3a var produktmarknaden uppdelad i två, dels en produktmarknad för fiber till flerfamiljshus, dels en marknad för fiber till enfamiljshus. Telia, och som nämnts flertalet aktörer på marknaden, delade PTS bedömning från 2017 av grossistmarknaden.

PTS uppdelning från 2017 av det som omfattas av marknad 3a i två olika delmarknader är enligt Telia en rimlig tillämpning av de konkurrensrättsliga principer PTS har att följa i SMP-processen. Telia kan konstatera att produkterna på marknaden skiljer sig avsevärt beroende på om de är för enfamiljshus eller flerfamiljshus. Regelmässigt byggs fiber till flerfamiljshus med FTTB till källaren medan fiber till enfamiljshus byggs med FTTH-teknik till varje hus. Hyrespriserna är mångdubbelt högre per månad för fiber till flerfamiljshus med byggmetoden FTTB jämfört med FTTH till enfamiljshus. Installation av fiber till enfamiljshus säljs regelmässigt med högre engångsavgifter medan installation av fiber till flerfamiljshus har lägre eller inga engångsavgifter för installation, i vart fall vid längre avtal. Duplicering av fiber till flerfamiljshus sker tämligen ofta medan det endast undantagsvis sker duplicering av fiber till enfamiljshus. Utbudsmässigt erbjuder Sveriges nätägare vanligtvis svartfiber till flerfamiljshus, medan situationen är den omvända för erbjudande om svartfiber till enfamiljshus, där – förutom Telia – det är ytterst sällsynt att svartfiber erbjuds till externa köpare.³

Operatörerna producerar regelmässigt också sina tjänster till flerfamiljshus på olika sätt. I flerfamiljshus har operatörerna en switch för fastigheten i anslutning till anslutningspunkten i källaren, medan switchar finns i/på en nod/telestation när FTTH till enfamiljshus byggs. I flerfamiljshus behöver operatören avtala med fastighetsägaren om tillträde till ett fastighetsnät genom nyttjande eller nybyggnation, vilket inte sker separat vid tjänster till enfamiljshus. I flerfamiljshus finns en rad affärsmodeller att tillgå, öppna nät, exklusiva nät, kollektiva erbjudanden etc., medan enfamiljshusens erbjudanden vad gäller olika affärsmodeller är färre, vilket i sig är en följd av att ägare av enfamiljshusen vanligtvis ingår avtal för sig själva och ej kollektivt.

Trots dessa uppenbara skillnader i utbud och efterfrågan – som också bidrar till att slutkundsmarknaden är uppdelad på det sätt PTS nu har bedömt – har PTS i det nu aktuella utkastet gjort en 180-graders ändring av sin bedömning från sommaren 2017. Innan Telia bemöter PTS nu framförda men ej bärande skäl, finns skäl att citera något från PTS bedömning från samrådet 2017. Menar PTS att dessa ståndpunkter inte

³ En annan sak är att nätägare kan upplåta hela sitt nät till en Kommunikationsoperatör för att driva nätet. Det är dock ett annat erbjudande än att erbjuda svartfiber till enskilda flerfamiljs- eller enfamiljshus och sådant sker på en annan konkurrensrättsligt relevant marknad.

längre gäller? I så fall kan det förväntas att PTS presenterar tydliga skäl för att de inte längre skulle vara aktuella.

- *Många nätägare väljer att marknadsföra och prissätta fiber till SDU och fiber till MDU olika. Detta manifesteras i olika tillträdespriser på svart fiber-nivå (t.ex. har Telia skilda tillträdespriser mellan SDU och MDU) eller i valet att erbjuda svart fiber-tillträde till flerfamiljshus men inte till villor (40 procent av stadsnäten i PTS prisstudie 201633 har angett att de agerar på det sättet). I fotnoten till texten anges "Även om det inte finns "renodlade" SDU- respektive MDU-nät när vissa operatörer dessutom huvudsakligen MDU (t.ex. STOKAB) mellan andra är tydligt inriktade mot SDU-områden (t.ex. IP-Only)." Se PTS utkast 2017-06-16 s. 24.*
- *"Enligt uppgifter som framkommit vid intervjuer uppstår grossistefterfrågan främst i MDU-segmentet sett till volym, där tjänsteleverantörer och s.k. kommunikationsoperatörer (KO) tävlar om att kunna erbjuda gruppavtal till en fastighet mot exklusivitet under en viss avtalsperiod. Detta förekommer i princip inte i SDU-segmentet (ett undantag är samfälligheter vilka också aggregerar efterfrågan, dock till en högre kostnad än för MDU)." Se PTS utkast 2017-06-16 s.24.*
- *"Det faktum att säljare väljer tillträdesprodukt efter hustyp, och därmed kan rikta olika erbjudanden till olika kundkategorier, gör att skillnader i konkurrensvillkor kan reflekteras i de olika erbjudandena. Om så är fallet kan det finnas skäl att hänföra kundkategorierna till olika produktmarknader, vilket också EU-kommissionen uttalat i sitt tillkännagivande om definitionen av relevant marknad inom konkurrenslagstiftningen". PTS hänvisar till fotnot 35 med texten "EU-kommissionens tillkännagivande, p. 43. Förutsättningarna är att i) kundgrupperna kan tydligt identifieras av säljaren vid säljögonblicket och ii) köparna inte inbördes kan bedriva handel med produkten (och göra arbitragevinster). Dessa förutsättningar är uppfyllda i innevarande fall." Se PTS utkast 2017-06-16 s. 25.*

Enligt Telia finns inget skäl med stöd i konkurrensrättsliga principer att frångå den ståndpunkt PTS kom fram till i sitt utkast 2017. Inte heller de skäl PTS nu framfört motiverar en sådan omsvängning. PTS nya inställning till marknaden och hur den ser ut har enligt Telias uppfattning ingen saklig grund.

PTS "nya syn" på fiber till en- respektive flerfamiljshus finns i avsnitt 2.5.5.5. Trots att PTS under skilda rubriker avseende "Användning", "Egenskaper", "Skillnader i affärsmodeller och tillträdespriser till enfamiljshus och flerfamiljshus", ger en liknande beskrivning av de skillnader som Telia beskrivit ovan vad avser efterfrågan och utbud, kommer PTS fram till en omvänd slutsats. Hur är det möjligt?

När det gäller Användning konstaterar PTS att en anslutning till ett enfamiljshus i allmänhet kan användas för att leverera ett separat slutkundsabonnemang. En anslutning till ett flerfamiljshus kan i allmänhet användas för att leverera flera slutkundsabonnemang, givet att tillträde till fastighetsnätet erbjuds.

PTS anger inte om dessa viktiga och betydande skillnader talar för en gemensam marknad eller två separata marknader. Enligt Telia talar de tydligt för två separata marknader.

Beträffande Egenskaper anger PTS att den produkt som en grossistkund köper för att kunna erbjuda slutkunderna anslutning skiljer sig åt i viss utsträckning mellan enfamiljs- och flerfamiljshus. PTS beskriver skillnaderna i var den tekniska utrustningen är belägen vid de olika byggsätten för anslutningar till flerfamiljshus (FTTB) respektive enfamiljshus (FTTH). PTS noterar också att det i flerfamiljshus krävs ett avtal med fastighetsägaren för att kunna leverera tjänster till enskilda hushåll.

Inte heller här anger PTS om dessa viktiga och betydande skillnader talar för en gemensam marknad eller två separata marknader. Enligt Telia talar de tydligt för två separata marknader.

PTS tar under samma rubrik även upp att "KO upphandlar svartfibertillträde till hela bostadsområden istället för enstaka anslutningar". Det är för Telia oklart vad PTS avser, och känner inte igen beskrivningen. Möjligen avses att nätägaren upphandlar en KO för hela eller delar av sitt bestånd. Sådana tjänster efterfrågas och säljs dock på en annan relevant marknad än där avrop av enskilda accesser efterfrågas.

Under rubriken Skillnader i affärsmodeller och tillträdespriser till enfamiljshus och flerfamiljshus beskriver PTS skillnaderna i vilka som erbjuder externt tillträde och att andra erbjuder tillträde via KO (self-supply) samt prisnivåer och prisförändringar.

Det är möjligt att det är i prisfrågan som PTS går fel. PTS anger att Telias priser för fiberanslutning till enfamiljshus i dagsläget ligger på 140 kr per månad, medan priset för en fiberanslutning till flerfamiljshus varierar. PTS anger därefter att "priset på anslutningar till flerfamiljshus kan dock jämföras med priset på anslutning till enfamiljshus sett till den potentiella intäkten per månad".

Att en operatör som behöver en fiber till ett flerfamiljshus behöver beakta vad genomsnittskostnaden för en FTTB-fiber blir per lägenhet är självklart och en viktig parameter för vilket pris på tjänster som operatören kan erbjuda fastighetsägaren och/eller de boende i en sådan affär. Men att jämföra en genomsnittskostnad per lägenhet för en FTTB-fiber till ett flerfamiljshus med kostnaden på en FTTH-fiber till ett enfamiljshus är inte en relevant konkurrensrättslig kostnadsjämförelse vid bedömning om de två fiberprodukterna är substituerbara. Priset för en FTTB-fiber är oberoende av antalet potentiella användare i byggnaden. Eftersom efterfrågan på de olika fibererbjudandena (FTTB resp. FTTH) bygger på olika affärsmodeller och byggsätt blir en sådan bedömning felaktig även av det skälet, det blir en jämförelse mellan äpplen och päron.

Frågan PTS har att ställa är i) om FTTH-fiber för att leverera tjänster till ett flerfamiljshus är utbytbar mot FTTB-fiber respektive ii) om FTTB-fiber för att leverera tjänster till ett enfamiljshus är utbytbar mot FTTH-fiber? Svaret på fråga i) blir nej direkt på grund av att en FTTH-fiber inte erbjuds för nyttjande av ett helt flerfamiljshus behov. En jämförelse i pris mellan t.ex. 140 kr/mån för Skanovas Fiber Villa eller Fiber Lägenhet med ett pris på i storleksordningen 1500 kr/mån för en FTTB-produkt som Skanova Fiber 2009 är därmed inte relevant.

Beträffande svaret på fråga ii), om FTTB-fiber för att leverera tjänster till ett enfamiljshus är utbytbart mot FTTH-fiber, kan konstateras att priset för FTTB-fiber är i storleksordningen 10 gånger eller 1000% högre än priset per månad för FTTH-fiber. Telia noterar att PTS anger att på den slutkundsmarknad som ligger till grund för analysen ligger det marknadsförda månadspriset (inkl. moms) för fast bredband via fiber för olika hastigheter inom intervallet 400 kr–900 kr.⁴ En fiberprodukt, dvs. insatsvaran, som kostar 2-5 gånger mer än det på marknaden tillämpade slutkundspriset är tveklöst inte ett gångbart substitut för att leverera slutkundstjänsten. Den konkurrensrättsligt relevanta måttstocken vid en prövning av om två produkter är substituerbara är för övrigt enligt det hypotetiska monopolisttestet en liten men varaktig prishöjning om 5-10%. Hade FTTB-priset legat i storleksordningen 5-10% högre än FTTH-priset, dvs. i intervallet 147-154 kr/månad, hade det kunnat vara relevant att diskutera substitut utifrån en ren prisjämförelse. Men så är inte fallet.

Under den nu aktuella rubriken behandlar PTS också prisförändringar. PTS noterar att Telias pris för fiberanslutning till villa höjts från 384 kr till 420 kr per kvartal.

Vad gäller svart fiber till flerfamiljshus, FTTB, noterar PTS att genomsnittskostnaden för Telias grossistkunder har minskat.⁵ Därutöver har servicenivåavtalen förbättrats och engångsavgifterna sänkts. Enligt PTS har alltså priserna sänkts och servicekvaliteten höjts vad gäller anslutningar till flerfamiljshus.

Telia hade förväntat sig att PTS skulle ha reflekterat över de två slutsatser man beskrivit. Kan de produkterna med PTS slutsatser betraktas som substitut, alldeles oavsett vad som nyss sagts om vilka prisskillnader som föreligger i sig? De slutsatser PTS noterat talar i sig för att de två olika produkterna är på olika marknader, inte på samma.

Det finns anledning att vara kritisk även mot PTS slutsatser i avsnittet.

För det första bortser PTS helt från konkurrensrättsliga principer när myndigheten anger att "alla typer av fysiska passiva anslutningar möjliggör bredbandstjänster till slutkund i såväl flerfamiljs- som enfamiljshus". PTS synes resonera "fiber är fiber och tillgodoser samma behov". Det är en felaktig tillämpning av konkurrensrättsliga principer.

I Riktlinjerna⁶ anges följande beträffande vad som ingår på en relevant marknad:

Enligt etablerad rättspraxis omfattar en relevant produktmarknad alla produkter respektive tjänster som i tillfredsställande mån är utbytbara eller substituerbara sinsemellan, inte bara vad gäller objektiva egenskaper, priser eller avsedd användning – utan också vad gäller konkurrensvillkor och/eller tillgångs- och efterfrågestrukturen på den aktuella marknaden. Produkter eller tjänster som bara till liten eller jämförelsevis liten del är utbytbara med varandra tillhör inte samma marknad.

Att endast ytligt betrakta fiber som fiber är oförenligt med en konkurrensrättslig metodik.

⁴ Se avsnitt 2.3.4.7.

⁵ PTS gör endast prisjämförelsen med Telias FTTB-produkt, och PTS har enligt vad som framgår inte ens beaktat vad resten av nätägarna tar ut för avgifter.

⁶ Riktlinjerna p. 33.

Härtill drar PTS en omvänd, ologisk och felaktig slutsats av de ovan nämnda pris- och kvalitetsförändringarna. PTS drar – på oklara grunder – slutsatsen att prisökningarna i "segmentet" för enfamiljshus snarare beror på skillnader i underliggande kostnader än skillnader i konkurrenstryck som kan vara tillräckliga för att betrakta anslutningar till flerfamiljshus respektive enfamiljshus.

Redan den omständigheten och iakttagelsen från PTS att priserna på FTTB-fiber går ner och servicenivåerna går upp (s. 72) i kombination med den omständigheten och iakttagelsen från PTS att i stort sett alla nätägare erbjuder anslutningar till flerfamiljshus som grossistprodukt (s. 71) gör att PTS tänker fel. En sådan marknadssituation talar entydigt för en fungerande marknadsdynamik och konkurrens avseende fiberanslutningar till flerfamiljshus. För fiber till enfamiljshus är marknadssituationen det omvända. Genom PTS iakttagelse (s. 71) att fiber till flerfamiljshus hittills inte har erbjudits på kommersiella villkor i någon större utsträckning av andra aktörer än den reglerade, är det också tydligt att den marknaden skiljer sig från den förstnämnda. Alldeles oavsett de ovan beskrivna skillnaderna i pris, erbjudanden och egenskaper; två sådana helt skilda situationer på utbudssidan kan inte rimligen vid en konkurrensrättslig metodik anses påvisa att de två produkterna är på samma marknad. Det visar på skilda marknader.

PTS menar därutöver att det vid en "sammantagen bedömning" av produkternas egenskaper, användning och pris gör att det inte finns tillräckligt starka skäl som talar för att anslutningar till en- respektive flerfamiljshus ska befinna sig på skilda produktmarknader.

Ovan har beskrivits de skillnader som finns i produkternas egenskaper, användning och pris, och PTS har redogjort för motsvarande skillnader. Enligt Telia är det uppenbart att produkternas egenskaper, användning och pris utvisar att det är produkter på skilda marknader. PTS analys från 2017, för övrigt välmotiverad, drog också den slutsatsen som delades av marknadens aktörer.

Enligt Telias mening är PTS 180-gradersändring av marknaden inte korrekt och har inte stöd i vare sig ny marknadsdata eller i en sådan konkurrensrättslig metodik som PTS har att följa i sin SMP-process.

Indirekt konkurrenstryck från kabel-tv-operatörer

PTS har konstaterat att slutkundsmarknaden för MDU inkluderar tjänster via fiber och kabel-tv. Det är enligt Telia korrekt. Därmed är det både ologiskt och felaktigt att komma fram till att kabel-tv och kabel-tv-operatörers verksamhet inte har något konkurrenstryck mot fiber. Det konkurrenstryck som finns på slutkundsmarknaden mellan dessa tekniker och verksamheter finns därmed också uppströms i grossistledet. Det finns heller inget som tyder på att kabel-tv-näten är på väg att spela ut sin roll för leverans av bredbandstjänster snarare tvärtom. Ett tydligt exempel på utvecklingen är de 1,2 Gbit/s-anslutningar som nyligen började erbjudas över kabel-tv-näten.

På slutkundsmarknaden är alltså enligt PTS bredbandstjänster över fiber respektive över kabel-tv-nät likvärdiga och på samma marknad. Slutkundstjänster över fiber produceras antingen genom att en tjänsteleverantör hyr fibern direkt av en leverantör

av fibernät eller genom att en kommunikationsoperatör hyr fibern av leverantören av fibernät. I det senare fallet svarar kommunikationsoperatören för en del av distributionskedjan och möjliggör därmed att tjänsteleverantörer utan egen lokal närvaro kan leverera sina slutkundstjänster.

Ett liknande tillvägagångssätt kan tillämpas för bredbandstjänster över kabel-tv-nät. I kabel-tv-nät finns inte den funktionella uppdelningen än, men det går att definiera ett tänkt gränssnitt mellan leverantören av kabel-tv-nätet och leverantören av slutkundstjänsterna över kabel-tv-nät (jfr ovan). Dessa parter är idag samma eftersom det inte funnits någon tvingande reglering eller något kommersiellt erbjudande till andra tjänsteleverantörer från tillhandahållaren av kabel-tv-nät.

I konkurrenssituationen i förhållande till ägare av flerfamiljsfastigheter är det tydligt att tjänster via kabel-tv-nät utövar ett mycket starkt konkurrenstryck som påverkar fiberleverantören. Så länge det finns ett kabel-tv-nät i en fastighet som vid sidan om bredbandserbjudanden till de boende redan tillhandahåller TV är utsikterna för en leverantör av fiberbaserade tjänster att nå hög penetration lägre. Det påverkar i sin tur förutsättningarna ifall en FTTB-fiber till fastigheten kommer att beställas. Det kan jämföras med de fall där fastighetsägaren valt att stänga ner eller begränsa kabel-tv-nätet till förmån för leverans via ett fibernät. I sådant fall har uppenbarligen kabel-tv-nätet inte något indirekt konkurrenstryck mot fiber, men dessa fall tillhör undantagen. Att detta indirekta konkurrenstryck finns har också varit uppenbart under många år då Com Hem vänt sig mot att fastighetsägare önskar stänga ner kabel-tv-nät och har sökt bl.a. PTS stöd för sin ståndpunkt.⁷ Intresset från Com Hem beror naturligen på att Com Hem i sådana fall förlorar sin konkurrensfördel, under en argumentation om att infrastrukturkonkurrensen minskar. Det är detsamma som åtminstone ett indirekt konkurrenstryck mot fiber till och i fastigheten.

Påverkan från kabel-tv-näten måste därmed vägas in i marknadsbedömningen även på grossistnivån. PTS bör ha eller bör skaffa sig tillgång till statistik om hur beläggningen i ett fibernät i en MDU ser ut, dels i fall där det erbjuds TV och bredband genom ett kabel-tv-nät i fastigheten, dels när det endast finns ett fibernät i fastigheten.

Avslutningsvis bör framhållas att frågan som PTS tar upp om att kabel-tv-operatörer är beroende av fibernätsinfrastruktur saknar relevans och korrekthet i denna del av analysen, men skulle kunna bedömas som en eventuell efterfrågeproblematik kring tillhandahållandet av fiber. Enligt Telias erfarenhet, och som noteras också av PTS, erbjuder i princip samtliga fibernätsägare svartfiber till alla marknadens aktörer till marknadsmässiga villkor och några konkurrensproblem i det avseendet har i vart fall inte presenterats av PTS. "Anslutningskapacitet" till kabel-tv-nätet i fastigheter kan för övrigt tillhandahållas på olika sätt, genom att hyra fiber, genom att självt bygga fiber, genom andra anslutningsformer, t.ex. lokala coax-nät (som Com Hem har i stor utsträckning) eller via radiolänk med GB/s-kapacitet.

⁷ Se bl.a. i artikel från Telekomnyheterna 14 augusti 2014 <http://www.telekomnyheterna.se/pub2/viewArticle?articleId=28048>. Com Hem har också uppdragit åt docenten i nationalekonomi Thomas Tangerås att göra en samhällsekonomisk analys av konsekvenserna av att stänga eller begränsa tjänsteutbudet i ett befintligt kabel-tv-nät. Rapporten finns på <https://www.google.se/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=2ahUKewiQsP6giabdAhXPlosKHTd8AfwQFjAEegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.comhemgroup.se%2Fsv%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F3%2F2015%2F11%2FAnalys-av-st%25C3%25A4ngning-av-kabel-tv-n%25C3%25A4t.pdf&usg=AOvVaw02XtNBWdTJsUr44vVivZxM>

PTS mått för marknadsandelar

Marknadsandelar används ofta som ett mått på marknadsinflytande. I Riktlinjerna anges bl.a. följande i pp. 54 och 57.

54. Vid analys av ett företags marknadsinflytande är det viktigt beakta företagets marknadsandel (48), företagets konkurrenter och konkurrenstrycket av potentiella konkurrenter på medellång sikt. Marknadsandelar kan ge de nationella regleringsmyndigheterna en bra första indikation på marknadsstrukturen och den relativa vikten för olika aktörer som är verksamma på marknaden. Kommissionen kommer dock att tolka marknadsandelar i ljuset av de relevanta marknadsvillkoren och i synnerhet marknadsdynamiken och graden av differentiering hos produkterna (49).

57. Om marknadsandelen är hög (55), men under tröskelvärdet på 50 %, bör de nationella regleringsmyndigheterna förlita sig på andra viktiga strukturella marknadsförhållanden för att bedöma om det föreligger ett betydande marknadsinflytande. De bör göra en grundlig strukturell analys av de ekonomiska förhållandena på den relevanta marknaden innan de drar några slutsatser om förekomsten av betydande marknadsinflytande.

I fotnot 55 anges vidare:

Enligt kommissionens erfarenhet är en dominerande ställning osannolik om det berörda företagets marknadsandel understiger 40 % på den relevanta marknaden. Det kan dock finnas fall där konkurrenterna inte har förmåga att på ett effektivt sätt stävja ett dominerande företags beteende trots att det dess marknadsandel understiger det nämnda taket. Se United Brands, op. cit. och ärende COMP/M.1741 – MCI WorldCom/Sprint.

Av de citerade punkterna är det tydligt att det mått på marknadsandelar som används ska vara ett relevant mått för att bedöma marknadsinflytandet och att måttet i sig på objektiva grunder ska spegla marknadsinflytandet. I fotnot 48 (punkt 54) hänvisas i fråga marknadsandelar till värde, volym, anslutningar, antal abonnenter, såsom lämpligt på en viss marknad. Det är också sådana mått som regelmässigt används av konkurrensmyndigheter när det talas om marknadsandel.

PTS har emellertid i beslutsutkastet baserat sitt som "marknadsandel" angivna mått på annat än omsättning eller sålda volymer som vanligen indikerar marknadsinflytandet. PTS anger att myndigheten (s. 98) "uppskattat företagets marknadsandelar baserat på antalet byggnadsanslutningar som respektive nätägare äger, viktade utifrån antalet bostadslägenheter och arbetsställen i de anslutna byggnaderna". PTS har inte motiverat varför detta mått, men inte de sedvanliga måtten försäljningsvärde eller försäljningsvolym, skulle vara ett sådant relevant kriterium. PTS anger endast att "detta mått bäst speglar marknadsaktörernas storlek och inflytande på marknaden för lokalt tillträde till fiberbaserad nätinfrastruktur" (s. 98). Vad PTS valt mellan för att göra detta konstaterande presenteras inte, ej heller en känslighetsanalys av vad måttet kan innebära.

PTS har den 17 augusti 2018 som svar på en fråga från Telia framfört följande om hur PTS mått är framtaget.

När det gäller hur marknadsandelarna har räknats fram så bygger de på andelen byggnadsanslutningar. Statistiken baseras på uppgifter från PTS BBK 2017 i kombination med lantmäteriets byggnadsregister (PTS Byggnadsdatabas).

Information om nätägare "x" har anslutit en given byggnad tillsammans med antalet folkbokförda lägenheter samt antalet registrerade arbetsställen i byggnaden ger antalet anslutningar. Om en byggnad är ansluten av flera nätägare, antar vi att dessa delar jämnt på antalet lägenheter och arbetsställen som finns i byggnaden. Med det antagandet summeras antalet lägenheter och arbetsställen per nätägare och därefter beräknas marknadsandelar.

En allmän reflektion är att ett sådant sätt att beräkna marknadsandelar innefattar ett mycket stort mått av antaganden som inte nödvändigtvis är korrekta. Om två nätägare har anslutit en fastighet antas att var och en har 50% marknadsandel, oberoende av om båda eller bara den ene vid ett visst givet tillfälle har en pågående kundleverans via sin anslutning. Det finns därmed en betydande risk att marknadsinflytandet felbedöms i väsentlig omfattning.

PTS mått får också den märkliga effekten att anslutningar av byggnader med många lägenheter eller arbetsställen, som nätbyggare/nätägare typiskt sett har goda ekonomiska möjligheter att duplicera infrastruktur till och där befintliga nätägares marknadsinflytande därmed är begränsat, får stor effekt på "marknadsandelarnas" fördelning jämfört med byggnader med mindre antal lägenheter eller arbetsställen, eller till och med enfamiljshus, där duplicering är mindre sannolik. Även i detta avseende finns en betydande risk att marknadsinflytandet felbedöms i väsentlig omfattning. PTS mått passar därmed mindre bra på en "MDU-marknad" jämfört med en "SDU-marknad".

PTS mått kan inte heller beakta situationen över tid. Marknadsandelar baserat på omsättning och/eller volym under ett visst år kan jämföras med omsättning och/eller volym under ett annat år och det relativa marknadsinflytandet kan därmed bedömas över tid i förhållande till bolagets konkurrenter. PTS mått är däremot statistiskt och måttet kan därmed inte bedöma utvecklingen av faktiskt marknadsinflytande. Anslutningar av nya byggnader kan påverka fördelningen i PTS mått, men inte aktörernas faktiska försäljning i befintliga anslutningar. Det innebär i ett land som Sverige med en hög befintlig fiberpenetration till i synnerhet flerfamiljshus att måttet blir mycket statistiskt. Telia noterar i det sammanhanget att PTS rimligen kommer att få rätt i sitt antagande (s. 90 och 99) att det inte kommer att ske någon betydande omfördelning av marknadsandelarna under den kommande regleringsperioden. Det beror på att det mått PTS valt i sig inte kan utvisa några förändringar i marknadsandelarna.

Det som påverkar det av PTS använda måttet och vad det visar beror enbart på vilka antaganden som görs. Därmed styrs resultatet av vilka antaganden PTS gör. Telia kan inte dra någon annan slutsats än att det mått PTS använt inte kan användas som ett objektivt mått på marknadsinflytande, eller för att i nästa led tillämpa den praxis för när marknadsinflytande kan antas eller inte antas föreligga som beskrivs i kommissionens riktlinjer för marknadsanalys. Måttet är enligt Telias mening inte marknadsandelar.

Koppmarknaden

PTS kommer i sin analys fram till att tillträde till kopparnät är en egen marknad skild från marknaden för tillträde till fiberbaserat tillträde. Telia delar PTS uppfattning att dessa tillträden är på olika marknader. Telia har heller inget att invända mot uppfattningen att marknaden är nationell.

Telia vill dock uppmana PTS att i sitt fortsatta arbete med marknadsanalys, SMP-bedömning och eventuella skyldigheter på denna marknad beakta att detta är en marknad under avveckling och den påverkan det har i form av bl.a. minskad risk för utnyttjande av marknadsstyrka. Något som enligt Telia ytterst begränsat berörs i nuvarande utkast.

Med vänlig hälsning