

Post- och telestyrelsen
Box 5398
102 49 Stockholm

Yttrande enligt 23 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation

Era dnr 11-6823, 6825, 6826 och 6827

Sammanfattning

- Konkurrensverket anser att skälen för en fortsatt reglering av fast tillträde och samtalsoriginering har försvagats och föreslår att PTS i särskild ordning och i vart fall inför nästa beslut analyserar och redogör för hur reglering avseende fast tillträde skulle kunna börja avvecklas och vad konsekvenserna kan förväntas bli.
- Konkurrensverket föreslår att PTS utvärderar för- och nackdelar med regleringsmodellen "Bill and Keep", föreslår lösningar för de eventuella problem den skulle kunna innebära samt analyserar huruvida modellen kan anses förenlig med proportionalitetsprincipen.

Bakgrund

Post- och telestyrelsen (PTS) har tillställt Konkurrensverket förslag till beslut¹ avseende fyra marknader:

- marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt – för hushåll och andra kunder (marknad 1),
- marknaden för samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet via en fast nätanslutningspunkt (marknad 2),
- marknaderna för samtalsterminering i respektive operatörs individuella allmänna telefonnät via en fast nätanslutningspunkt (marknad 3), samt
- marknaderna för samtalsterminering i individuella mobiltelefoninät (marknad 7).

¹ Förslag till beslut av den 5 mars 2012 med dnr 11-6823, 6825, 6826 och 6827.



I det följande refererar Konkurrensverket – om inget annat anges – till de angivna rubrikerna i beslutsutkasten.

PTS har även tillställt Konkurrensverket rapporten Beräkning av samtrafikpriser med särkostnad – en konsekvensanalys (PTS-ER 2012:9).

Beslutsutkasten berör fyra marknader och ett antal skyldigheter för operatörer gentemot andra operatörer – dvs. på grossistnivå – föreslås. På marknaden fast tillträde föreslås dessutom skyldigheter som har direkt bäring på slutkundsledet. Syftet med skyldigheterna är att skapa en effektiv konkurrens.

Marknader som kan antas vara aktuella för förhandsreglering framgår av Europeiska kommissionens rekommendation om relevanta marknader². För att identifiera vilka marknader som bör komma ifråga för reglering har kommissionen utgått från de slutkundstjänster som tillhandahålls på marknaden och gjort en bedömning av konkurrensen på slutkundsnivå i frånvaro av reglering.

PTS har beaktat kommissionens rekommendation och prövat om motsvarande grossistmarknader är relevanta att förhandsreglera ur ett nationellt perspektiv.

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 § tredje punkten förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket avge sådana yttranden.

De beslutsutkast som nu tillställts Konkurrensverket har PTS tidigare tillställt berörda parter för samråd. Konkurrensverket har tagit del av de yttranden från berörda parter som publicerats på PTS webbplats och beaktat de synpunkter som där förts fram.

Det bör noteras att de bedömningar som ska göras vid marknadsanalysen enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) kan skilja sig från de bedömningar som Konkurrensverket har att göra vid tillämpningen av konkurrenslagen.

² Se kommissionens rekommendation av den 17 december 2007 om relevanta produkt- och tjänstemarknader vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (2007/879/EG).

Konkurrensverket är inte bundet i sin prövning enligt de generella konkurrensreglerna av de bedömningar som görs i marknadsanalyserna enligt LEK³.

Generella synpunkter

Konkurrensverket vill framhålla att PTS i utkastet ger en tydlig och klagörande beskrivning av de relevanta grossistmarknaderna. PTS har också, utifrån sina utgångspunkter och erfarenheter, ingående redogjort för förutsättningarna för konkurrens på dessa marknader. Beslutsutkastet borgar därmed för att skapa tydliga spelregler vilket främjar innovation och långsiktigt hållbar konkurrens.

Synpunkter på specifika delar av beslutsutkastet

Avgränsningar av relevanta marknader

Marknaden för fast tillträde

I utkastet till beslut utgår PTS från slutkundsmarknaden och vilka tjänster som slutanvändare finner utbytbara med varandra. PTS bedömer att mobila anslutningar på slutkundsnivå utgör ett konkurrenstryck gentemot fast tillträde, men inte i tillräcklig utsträckning för att de ska betraktas som utbytbara mot fasta telefonitjänster på slutkundsmarknaden.

Konkurrensverket delar PTS bedömning att mobila telefonitjänster i en ökande grad utgör alternativ till fast telefoni. Konkurrensverket vill betona att en fortsatt sänkning av de mobila termineringsavgifterna kan förväntas bidra till denna utveckling, eftersom en sådan sänkning kan förväntas leda till bl.a. lägre slutkundspriser för mobila telefonitjänster. Detta förhållande talar således i sig för att PTS bör verka för att fortsätta att sänka mobila termineringsavgifter.

Även om mobilt tillträde inte ska anses ingå på samma relevanta marknad som fast tillträde måste enligt Konkurrensverkets uppfattning den utbyttbarhet som ändå råder på slutkundsmarknaden beaktas vid bedömningen av om en marknad för fast tillträde behöver regleras, så som PTS också gör.

Konkurrensverket delar PTS bedömning att ip-baserad telefoni utan nummer inte ska inkluderas i produktmarknaden för fast tillträde. Vad gäller ip-baserad telefoni med nummer, delar Konkurrensverket också PTS bedömning att ur slutanvändarnas perspektiv har sådana tjänster likvärdiga egenskaper som den krets-kopplade telefonin.

Vad gäller avgränsningen av relevant marknad på grossistnivå, vill Konkurrensverket framhålla följande.

Den tillträdesprodukt för fast tillträde som PTS har ålagt Telia Sonera att tillhandahålla, GTA, är en förhållandevis högt förädlad produkt. Tillträdande

³ Se prop. 2003/03:110, Lag om elektronisk kommunikation, m.m., s. 275.



operatörer är i praktiken återförsäljare av Telia Soneras telefoniabonnemang. De alternativ som PTS anger i beslutsutkastet skiljer sig från denna grossistprodukt i några avseenden. Alternativerna innebär bl.a. att investeringar i egen utrustning i olika utsträckning måste göras. Den andel av den geografiska marknaden som operatörer kan nå med GTA förefaller också vara större än vad de når med t.ex. nätinfrastuktur tillträde. Vidare kan det ifrågasättas om det är ekonomiskt gångbart att baserat på tillträde till parkablar eller bitström tillhandahålla endast fast telefoni (så som är fallet vid återförsäljning av GTA), eller om en operatör i dessa fall som regel inte också behöver tillhandahålla bredbandstjänster till slutkunden. Dessa förhållanden talar mot att alla de av PTS angivna alternativen ingår på samma relevanta grossistmarknad som GTA⁴. Dock bör, under alla förhållanden, konkurrenstrycket på slutkundsmarknaden från de etablerade operatörer som erbjuder tjänster via dessa alternativ beaktas vid bedömningen av om det föreligger behov av reglering av fast tillträde.

Marknaden för fast samtalsoriginerings

Givet PTS avgränsning av marknaden för fast tillträde har Konkurrensverket inget att invända mot PTS avgränsning av marknaden för fast samtalsoriginerings.

Marknaden för fast samtalsterminering

Konkurrensverket har inget att invända mot PTS avgränsning av marknaden för fast samtalsterminering.

Marknaden för mobil samtalsterminering

Konkurrensverket har inget att invända mot PTS avgränsning av marknaden för mobil samtalsterminering.

Fråga om förhandsreglering av marknaderna

Inträdeshinder

PTS anför att i frånvaro av en reglering av de villkor som ska gälla då en operatör köper tillträde av en redan etablerad operatör, saknas det incitament för den etablerade operatören att sälja tillträdet eller sälja tillträdet till ett pris som ger den köpande operatören möjlighet att konkurrera om slutanvändarna⁵. Om PTS menar att Telia Sonera i detta fall saknar incitament att sälja tillträde önskar Konkurrensverket en mer utförlig motivering till detta.

Konkurrensverket vill framhålla att vertikalt integrerade företag generellt sett mycket väl kan ha incitament att tillhandahålla grossistprodukter till konkurrenter även utan att det föreligger en reglerad skyldighet att göra så. Det kan t.ex.

⁴ Jämför t.ex. PTS beslut rörande nätinfrastuktur tillträde (PTS beslut 2010-05-24 i dnr 07-11757/23) och bitströmstillträde (PTS beslut 2010-05-24 i dnr 07-11741/23), där PTS finner att tillträdesprodukter på olika förädlingsnivåer inte ingår på samma relevanta produktmarknad av liknande skäl. Jämför även t.ex. tribunalens dom av den 29 mars 2012 i mål T-336/07, Telefónica, p. 114-140.

⁵ Se s. 64 i beslutsutkastet (dnr 11-6823, 6826 och 6827).



vara lönsamt att erbjuda sådant tillträde, det kan föreligga en konkurrensrättslig skyldighet att tillhandahålla tillträde eller så kan företaget försöka undvika en mer långtgående reglering genom att på eget initiativ tillhandahålla grossistprodukter.

Enligt Konkurrensverkets bedömning kan dock vertikalt integrerade företag som tillhandahåller grossistprodukter ibland frestas att göra det till villkor som inte ger förutsättningar för en effektiv konkurrens.

Marknadsdynamik

PTS bedömer att varken marknadsandelar eller prisbilden för fast tillträde har förändrats i sådan grad att det ger något starkt stöd för uppfattningen att det skulle råda marknadsdynamik. Konkurrensverket konstaterar att trots att allt fler kunder under en tid har gått över till att enbart använda mobila tjänster, förefaller inte detta kundtapp mötas av sänkta priser för fast telefoni. Tvärtom visar PTS underlag att volymerna sjunker snabbare än intäkterna, vilket indikerar höjda priser⁶. En möjlig förklaring till denna utveckling kan vara att de slutkunder som alltjämt använder fast telefoni inte ser mobil telefoni som lika utbytbart mot fast telefoni som de slutkunder som redan helt har gått över till mobil telefoni ser på saken. Det kan i en sådan situation vara lönsamt för operatörer att bibehålla, eller till och med höja, priserna för de kvarvarande kunderna.

Konkurrensverket utgår från att regleringen av fast tillträde inte har som främsta syfte att på kort sikt motverka höjda priser på den traditionella kretskopplade fasta telefonin. Istället är syftet att öka förutsättningarna för infrastrukturbaserad konkurrens på längre sikt, genom att operatörerna får ökade möjligheter att bygga upp en kundbas utan att initialt behöva göra stora investeringar⁷. Detta ska i sin tur skapa förutsättningar för att den sektorspecifika regleringen kan fasa ut. Konkurrensverket noterar också att det enligt PTS redan finns operatörer som erbjuder, eller kan erbjuda, tjänster baserat på annan infrastruktur⁸.

Vid en sammantagen bedömning, baserat på PTS underlag, finner Konkurrensverket att skälen för en reglering av fast tillträde har försvagats sedan den förra översynen. Särskilt med beaktande av konkurrensen från ip-telefoni och mobila teletjänster förefaller tiden med behov av reglering närma sig sitt slut. Det vore därför önskvärt om PTS, i särskild ordning och i vart fall inför nästa beslut, analyserade och redogjorde för hur regleringen – under ordnade former – kan börja avvecklas och vilka effekterna av en sådan avveckling kan förväntas bli.

⁶ Se s. 35–36 i beslutsutkastet (dnr 11-6823, 6826 och 6827). Att volymerna sjunker snabbare än intäkterna kan förklaras av generellt höjda priser, eller av ett förändrat trafikmönster (t.ex. en större andel trafik till "dyrare" destinationer).

⁷ Se s. 84 i beslutsutkastet (dnr 11-6823, 6826 och 6827).

⁸ Se s. 50 i beslutsutkastet (dnr 11-6823, 6826 och 6827).

Den generella konkurrensrätten är inte tillräcklig

Konkurrensverket delar PTS bedömning att sektorspecifik förhandsreglering kan vara mer effektiv än den generella konkurrenslagstiftningen när det gäller att åtgärda vissa strukturella konkurrensproblem. Konkurrensverket delar också PTS uppfattning att felaktig utformning eller tillämpning av den sektorsspecifika förhandsregleringen kan skapa snedvriden konkurrens och ineffektiva investeringsbeslut. Mot denna bakgrund är det Konkurrensverkets uppfattning att det är av största vikt att PTS i sin tillämpning strävar efter att reglera marknaderna endast i den mån det är absolut nödvändigt för att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbar konkurrens. Detta för att undvika onödiga samhällsekonomiska kostnader.

Konkurrensverket anser att PTS i allt väsentligt gjort denna typ av avvägningar i de föreliggande utkasterna till beslut.

Företag med betydande inflytande

Baserat på det underlag som presenteras ser Konkurrensverket inte skäl att göra någon annan bedömning än PTS vad gäller företag med betydande inflytande på de fyra av PTS avgränsade marknaderna.

Skyldigheter på marknaden fast tillträde

En skyldighet att tillhandahålla fast telefoniabonnemang till grossistkunder kan förvisso väntas undanröja ett hinder för inträde på marknaden för fast tillträde. Ett alltför lågt tillträdespris kommer emellertid inte att bidra till att det underliggande problemet – bristen på konkurrerande infrastrukturer – undanröjs. För att på sikt råda bot på det underliggande problemet bör priset för grossistprodukten utformas så att operatörer har incitament att erbjuda slutkundstjänster via andra vägar än att återförsälja Telia Soneras telefoniabonnemang.

Den föreslagna skyldigheten att tillämpa marginalbaserad prissättning förefaller vara en rimlig avvägning mellan å ena sidan undanröjandet av hinder för tillträde och å andra sidan skapandet av incitament för att hitta nya sätt att tillhandahålla fast tillträde.

Skyldigheter på marknaderna fast och mobil samtalsterminering

Konkurrensverket delar PTS uppfattning att LRIC är en lämplig prissättningsmodell för undvikande av konkurrensbegränsningar och att övergången till s.k. pure LRIC som prissättningsmodell är ändamålsenlig. Konkurrensverket konstaterar att om införandet av pure LRIC för mobil samtalsterminering sker i enlighet med den tidsplan som anges i kommissionens rekommendation⁹ kommer detta snabbare än annars leda till lägre termineringsavgifter och troligen lägre slut-

⁹ Kommissionens rekommendation av den 7 maj 2009 om reglering av termineringstaxor i fasta och mobila nät inom EU (2009/396/EU).




kundspriser. Detta skulle bidra till en effektiv konkurrens mellan större och mindre operatörer.

Konkurrensverket vill i detta sammanhang framföra att det finns anledning att överväga en utveckling där de avgifter som förekommer inom ramen för operatörernas samtrafik helt avskaffas och där PTS tillämpar det som brukar betecknas som "Bill and Keep". Detta skulle innebära att skyldighet att förmedla trafik mellan slutkunder, oberoende av nät, fortsatt skulle gälla, dock utan monetära transaktioner mellan berörda operatörer. En reglering som innebär att avgifter för samtrafik avskaffas kan antas leda till minskad regulatorisk osäkerhet på marknaden vilket skulle kunna bidra till en mer effektiv konkurrens. Konkurrensverket föreslår att PTS i särskild ordning analyserar frågan och även lämnar förslag till lösningar för eventuella risker som en övergång till "Bill and Keep" skulle innebära, liksom huruvida modellen skulle kunna anses förenlig med proportionalitetsprincipen.


Skyldigheter för att möjliggöra insyn

Konkurrensverket delar PTS slutsats att det inte föreligger behov av att särredovisa fast samtalsterminering.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrensakkunniga Maria Wieslander.



Dan Sjöblom



Maria Wieslander

Maria Wieslander