



## **Reglering och konkurrens på en marknad i snabb förändring**

Anförande av Konkurrensverkets generaldirektör Claes Norgren vid IT-företagens Telekområd den 3 december 2003.

### **Det talade ordet gäller**

En vanlig klyscha är att vi lever i en tid av snabb förändring. I många fall är detta ett meningslöst påstående, men vad gäller telekombranschen är det ett mycket relevant konstaterande. Marknaden för telekommunikation har under tämligen kort tid förändrats drastiskt. Den tekniska utvecklingen fortskrider och skapar hela tiden nya möjligheter, samtidigt som vi fått se de ekonomiska förutsättningarna dramatiskt förändras. I takt med detta har de gamla regelverken inom sektorn för elektronisk kommunikation ersatts med ett nytt, som förändrar spelreglerna. Den nya ekolagen knyter ihop sektorregleringen med konkurrensrätten på ett speciellt sätt. Detta är en principiellt och praktiskt intressant fråga och jag tänkte därför diskutera detta här idag.

Frågan om hur regleringen i Sverige ska utformas måste ses i ljuset av hur konkurrensförhållanden och regleringsbehov ser ut på den Europeiska inre marknaden. Här har vi inte bara den nya ekolagen att ta hänsyn till utan också den s k moderniseringen. Denna innebär att den generella konkurrensrätten står inför ytterligare förändringar baserade på regeländringar inom EU, som bland annat innebär att de nationella konkurrensmyndigheterna från och med nästa år i vissa fall kommer att ta över Kommissionens tillämpning av konkurrensreglerna. Jag tänker därför i sammanhanget också beröra även dessa förändringar.

Innan jag kommer in på dessa två områden låt mig kort säga några ord om den ökade konkurrensutsättning och regelreformer som skett i Sverige under senare år.

## **1 Konkurrensutsättning och regelreformer**

Under de senaste 10-15 åren har flera sektorer som tidigare varit hårt reglerade öppnats för konkurrens i Sverige. En ökad internationalisering och en allt snabbare teknisk utveckling har inneburit att många regleringar blivit föråldrade. EU har också på olika sätt sökt främja konkurrens genom att verka för reformeringar av olika marknader och genom skapandet av en inre marknad.

För flertalet marknader som öppnats för konkurrens har antalet regler inte nödvändigtvis minskat. I stället har de regler som hindrat konkurrens avskaffats samtidigt som nya regler införts i syfte att öka förutsättningarna för nya aktörer att träda in på marknaden. Man kan därför tala om regelreformer snarare än avreglering.

I Sverige innebar regelreformen att inte bara Televerkets ställning förändrades utan också andra aktörer som Vattenfall, SJ, flyget och Posten fick ändrade förutsättningar för sin verksamhet. Den gemensamma nämnaren var att offentlig infrastruktur mötte nya problem i relation till hur konkurrens skulle hanteras på dessa marknader. Lösningarna man valde varierade. Ibland skiljdes infrastrukturen från operatörerna och i andra fall fick tidigare statliga monopolföretag möjligheten att behålla infrastrukturen tillsammans med att de kom att verka som operatör på en konkurrensmarknad. I detta fall uppstod särskilda konkurrensproblem i kölvattnet av konkurrensutsättningen.

Vi lever nu i en period där dessa förändringar diskuteras och debatteras. Inte minst reses många invändningar mot förändringarna vilka enligt min mening är baserade på att konkurrensutsättningen kanske gjordes på ett sätt som skapade orealistiska förväntningar. Därför är det viktigt att analysera och diskutera dessa frågor och det är i det sammanhanget jag tycker man ska se utvecklingen på telekommunikationsmarknaden.

## **2 Sektorspecifik reglering och generell konkurrensrätt**

Telekombranschen har på många sätt varit ett lyckat exempel på konkurrensutsättning och regelreformer. Teknologikutvecklingen skapade helt nya förutsättningar för en ny industri vars gränssnitt mot andra verksamheter skapade helt nya marknadsförhållanden.

### *2.1 Rollfördelning mellan konkurrensrätt och sektorsreglering*

För regleringen av denna marknad måste målet vara att den så småningom liksom andra branscher skall omfattas av generella konkurrensregler. Det förhållandet att en bransch tidigare varit föremål för omfattande reglering eller drivits av ett monopol motiverar naturligtvis inte att branschen när konkurrensen bedöms fungera effektivt fortfarande skall omfattas av särskilda konkurrensregler.

Konkurrensverket anser dock att det på nyligen omreglerade marknader kan behövas särskilda konkurrensfrämjande regler utöver den generella konkurrenslagstiftningen. Detta för att motverka bl.a. missbruk av marknadsmakt och för att främja konkurrens på marknader där förutsättningar ännu saknas för en väl fungerande konkurrens. Särskilt under en övergångsperiod kan en väl utformad sektorspecifik reglering tillämpad av en för ändamålet inrättad tillsynsmyndighet främja konkurrensen på de konkurrensutsatta marknaderna. På marknader som under lång tid har dominerats av en aktör bör det t.ex. speciella regler gälla för att ge nytillträdande företag goda etableringsmöjligheter. Erfarenheten visar att nya aktörer under en övergångsperiod kan behöva ett extra skydd för att långsiktigt kunna bidra till ett skärpt konkurrenstryck på marknaden. Den sektorspecifika regleringen kan då ses som ett komplement till konkurrenslagen.

Det finns emellertid även risker förknippande med sektorspecifik reglering. Regleringen medför i sig transaktionskostnader i form av att lagstiftningen måste implementeras, marknaden måste övervakas och överträdelser beivras. Regleringar som syftar till att kontrollera olika priser kan ofta få olika snedvridande effekter. Det finns också en risk för överreglering som på sikt minskar företagets innovationsförmåga och investeringsvilja.

I samband med avregleringar och under den närmaste tiden därefter har fokus kommit att riktas mot vilka problem som uppstått, inte minst från konkurrenssynpunkt, och huruvida de sektorspecifika eller strukturella åtgärder som vidtagits varit tillräckliga eller rätt utformade för att ta hand om dessa. Däremot har det inte funnits så mycket funderingar kring när och hur den sektorspecifika regleringen så småningom skall avvecklas och den avreglerade branschen i allt högre grad inordnas helt under generella konkurrensregler. I takt med att vissa marknader börjar uppnå ett tillstånd av fungerande konkurrens har emellertid behovet ökat av en strategi för detta.

Vid en avveckling av de sektorspecifika reglerna måste naturligtvis beaktas om konkurrensen kan förväntas fungera effektivt även utan dessa regler eller om det finns anledning att befara att viss reglering fortfarande är nödvändig. Inom infrastrukturbranscher kan det t.ex. finnas kvarstående risker för tillträdes- eller flaskhalsproblem för det fall den sektorspecifika regleringen helt lyfts bort.

Samtidigt är det viktigt att den sektorspecifika regleringen hålls vid ett nödvändigt minimum. De konkurrenshinder eller snedvridningar som på sikt kan lösas av marknaden och som inte skulle bli föremål för en prövning enligt generella konkurrensregler skall inte regleras hårdare därför att de förekommer på en regelreformerad marknad. Företag på en regelreformerad marknad kan t.ex.

bli mer benägna att förvänta sig att en tillsynsmyndighet skall gripa in och lösa tvister och problem.

Därför är det viktigt att en övergång från sektorspecifik reglering till generell konkurrenslagstiftning görs trovärdig. Den nya regleringen inom elektronisk kommunikation anger en klok färdriktning. Lagen om elektronisk kommunikation, eller ekomlagen, har en inbyggd mekanism för en övergång från sektorspecifik reglering till generell konkurrenslagstiftning. I det nya regelverket kan endast marknader som uppfyller vissa kriterier komma ifråga för förhandsreglering. På samma sätt kan förhandsskyldigheter endast åläggas det företag som har ett betydande marknadsinflytande, SMP, på en sådan fastställd marknad. Om en marknad inte uppfyller kriterierna för att få förhandsregleras gäller alltså endast den vanliga konkurrenslagen.

Generellt sett kan jag tänka mig någon form av trestegsraket när det gäller att fasa ut sektorspecifika konkurrensregler till förmån för generell konkurrenslagstiftning. Det första steget är där vi står nu, nämligen att vid sidan om den generella konkurrenslagstiftning som tillämpas av Konkurrensverket har tillsynsmyndigheterna ansvar för den sektorspecifika konkurrensfrämjande regleringen. Allteftersom konkurrensen utvecklas och behovet av sektorspecifik reglering minskar kan en utfasning påbörjas. I det sista steget avvecklas den sektorspecifika regleringen helt. Den exakta utfasningsmodellen måste dock anpassas efter vilken sektor det rör sig om. På vissa områden kanske särregleringen så småningom kan avskaffas direkt och då är steg två obehövligt. Jag talar nu förstas enbart om konkurrensregleringen. Tillsynsmyndigheterna har många andra viktiga uppgifter som inte kommer att försvinna, och det gäller även på området för elektronisk kommunikation.

## *2.2 Tillämpning av lagen om elektronisk kommunikation*

Som tillsynsmyndighet på telekommunikationsområdet är det PTS som har att tillämpa den nya ekomlagen. Därmed ska också PTS göra de marknadsavgränsningar och utföra de marknadsanalyser som krävs. Det är också PTS som ska besluta om eventuella skyldigheter. Men eftersom marknadsavgränsningar och SMP-analyser ska baseras på konkurrensrättsliga principer har PTS och Konkurrensverket fått nya roller. PTS ska säkerställa kopplingen mellan ekomlagen och konkurrensrättens principer genom ett särskilt samråd med Konkurrensverket. Innan PTS tillställer berörda parter sina utkast till beslut på remiss måste ett skriftligt yttrande ha inhämtats från Konkurrensverket. Konkurrensverket är enligt sin instruktion skyldigt att också avge ett sådant skriftligt yttrande.

I praktiken kommer i vart fall det första skriftliga yttrandet enligt den nya ordningen att utgöra avslutningen på ett ganska långt samråd med Konkurrensverket. PTS startade för drygt ett år sedan det s.k. SMP-projektet för att förbereda det arbete ekolagen skulle komma att medföra. Konkurrensverket har deltagit i projektet. Vi har också haft möjlighet att lämna löpande synpunkter på PTS arbete. Vi har precis i dagarna fått PTS beslutsutkast på remiss och kommer att lämna vårt yttrande i mitten av januari.

Samrådet med PTS har under detta år varit resurskrävande. Även om ekolagen trädde i kraft först i somras har ju förberedelserna inom ramen för SMP-projektet pågått betydligt längre. Men annars ska man komma ihåg att det är konkurrenslagen som utgör den huvudsakliga basen för Konkurrensverkets verksamhet också inom sektorn för elektronisk kommunikation.

### *2.3 Konkurrensverkets roll när det gäller missbruk av dominerande ställning*

Konkurrensverket ska övervaka att företagen följer Konkurrenslagen. Denna innehåller två förbud. Det ena förbudet gäller mot konkurrensbegränsande avtal eller samarbete och det andra gäller mot missbruk av dominerande ställning.

De senaste åren har konkurrensmyndigheter världen över satsat särskilt på att ingripa mot karteller. De mest kända svenska fallen är bensinkartellen och asfaltkartellen. Men vi har också fällt en kartell i byggbranschen rörande plaströr. Ytterligare ärenden är under utredning på verket. Karteller framhålls ofta som exempel på allvarliga marknadsstörningar som måste beivras genom kraftfulla regelverk och internationellt samarbete mellan konkurrensmyndigheterna. De utredningar och arbetsinsatser som är nödvändiga för att nå framgång är resurskrävande.

Men att ingripa mot företag som missbrukar sin dominerande ställning på marknaden är nog så viktigt för att säkerställa konkurrensen på marknaden. Detta gäller i synnerhet på infrastrukturmarknader som nyligen öppnats för konkurrens och där nya aktörer konfronteras med tidigare statliga monopolföretag. Generellt sett är missbruksärenden svårare än kartellärenden. Först måste vi avgränsa den relevanta marknaden och kunna visa att företaget i fråga verkligen är dominerande. Därefter måste företagets agerande utredas. Ett agerande som normalt inte skulle strida mot konkurrensreglerna kan bedömas som ett missbruk när det företas av ett företag med dominerande ställning. Samtidigt har företaget rätt att försvara sin position genom att konkurrera med andra företag. Det här leder ofta till krångliga utredningar med många svåra avvägningar innan vi når fram till ett eventuellt åläggande mot det dominerande företaget. Jag vill dock framhålla att vi inte är begränsade till att ingripa mot pågående missbruk. Även ett agerande som upphört kan angripas för den tid då det pågick.

Kommissionen har nyligen fattat två viktiga beslut om förbud om underprissättning och s.k. prisklämning mot dominerande teleföretag i Tyskland och Frankrike. Genom företagens agerande hindrades nya aktörer att komma in på marknaden. Ett område vi ägnat visst intresse åt på Konkurrensverket, och där vi överväger ytterligare utredning, är rabatter där TeliaSoneras accessnät är involverat. Redan för två år sedan hade Konkurrensverket invändningar mot att Telia i ett avtal med Göteborgs Stad erbjöd förmånligare priser för vissa samtal, under förutsättning att kunden valde Telia som ensam leverantör av fast telefoni och att avtal tecknades för en tid av tre år. Efter att Konkurrensverket påtalat att Telias rabatt riskerade att utestänga konkurrenter slöt Telia ett tilläggsavtal med Göteborgs Stad som undanröjde konkurrensbegränsningen. Mot bakgrund av de åtgärder Telia vidtog beslutade Konkurrensverket att inte utreda förhållandena vidare. Det är dock helt klart att det finns anledning för ett företag som kontrollerar en flaskhalsresurs att vara särskilt försiktigt så att marknadsmakten inte utnyttjas på ett sätt som skadar konkurrensen.

I sammanhanget är det naturligtvis svårt att undgå att nämna ett pågående ärende som jag vet är av stort intresse, nämligen det s.k. ADSL-ärendet.

Som ni säkert vet, utreder Konkurrensverket för närvarande ett förfarande som berör marknaden för tillträde till bredband. Efter att fyra operatörer klagat över TeliaSoneras prissättning ifråga om vissa s.k. ADSL-tjänster<sup>1</sup>, fattade verket i slutet av december 2001 beslut om att i ett initiativärende utreda frågan närmare.

Konkurrensverket undersöker huruvida TeliaSonera har bedrivit s.k. prispress gentemot konkurrenter av ADSL-tjänster. Prispress kan förenklat sägas uppkomma när marginalen mellan det pris TeliaSonera tar för grossisttjänsten av andra operatörer och det pris TeliaSonera tar av sina slutkunder är så liten att andra operatörer inte kan bedriva verksamhet med normal lönsamhet utan i praktiken riskerar att utestängas från marknaden. Prispress kan utgöra en form av överträdelse som strider mot förbudet i konkurrenslagen mot missbruk av en dominerande ställning.

Eftersom ärendet fortfarande är under beredning kan jag inte kommentera det närmare än så här.

---

<sup>1</sup> ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line); ett tekniskt system som gör att man kan ha bredbandsuppkoppling via det vanliga telefonnätet.

### **3 Konkurrenssituationen på bredbandsmarknaden - infrastrukturutbyggnaden**

Jag har också blivit ombedd att säga något om konkurrenssituationen på bredbandsmarknaden när det gäller infrastrukturutbyggnaden, särskilt för områdesnäten eller stadsnäten. Konkurrensverket har inte haft några ärenden eller klagomål på det här området. Däremot följer vi vad som händer, bland annat genom vårt deltagande i PTS referensgrupp för bredbandsfrågor. I referensgruppen diskuteras och utbyts information om IT-politiken, kommunernas IT-satsningar och mycket annat. Gruppen består av representanter från olika myndigheter och bjuder in även andra personer att delta.

Statens IT-politiska mål är att Sverige som första land ska bli ett informations samhälle för alla. För att uppnå detta mål har staten lagt ut vissa uppdrag på bland annat Svenska Kraftnät, som har att bygga ett öppet nationellt stamnät, och på kommunerna, som ska ta fram s.k. IT-infrastrukturprogram. Staten har också beviljat visst stöd för utbyggnaden av infrastrukturen.

Konkurrensverkets huvudlinje är att såväl utbyggnad som tjänsteutveckling i största möjliga utsträckning bör skötas av marknaden. De tankar som funnits om staten som stor investerare har vi ställt oss mycket tveksamma till. Vi menar att det är svårt för staten att ska styra utvecklingen på ett långsiktigt önskvärt sätt genom att direkt eller indirekt tråda in som investerare. Detta gäller särskilt på en marknad som är stadd i snabb teknisk utveckling med ständigt ändrade marknadsförutsättningar. Vi har emellertid inte motsatt oss ett begränsat stöd i sådana områden där det visar sig att marknaden inte kan tillgodose efterfrågan på olika slag av bredbandstjänster. Det är naturligtvis viktigt att sådana stöd utformas på ett sätt som inte onödigtvis snedvrider konkurrensen.

Ofta hör man från kommunerna att marknadens aktörer är ointresserade och att det inte blir något om kommunen inte satsar själv. Den ekonomiska nedgången har förstas gjort att man idag kanske inte kan vara lika optimistisk som för tre-fyra år sedan beträffande marknadens möjligheter att bygga ut infrastrukturen. Operatörernas investeringsvilja bygger på att det finns en efterfrågan och en hållbar affärsmodell. De uppföljningar av IT-infrastrukturen som gjorts av PTS och Institutet för tillväxtpolitiska studier, ITPS, visar samtidigt att många kommuner varit mycket aktiva i utbyggnaden. Detta gäller särskilt i glesbygdskommuner.

Allmänt sett är det förstas positivt för konkurrensen att det byggs alternativa infrastrukturer. Principerna om öppna nät och neutralitet i förhållande till tjänsteleverantörerna kan ytterligare främja konkurrensen. Men helt bekymmersfri är inte situationen för stads- och områdesnäten.

ITPS har i en färsk rapport som utvärderar IT-politiken pekat på vissa affärsmässiga och tekniska problem med utbyggnaden av stadsnäten. Ett problem är där kommunerna inte stannar vid att erbjuda svart fiber eller kapacitet, utan går uppåt i värdekedjan och börjar tillhandahålla tjänster. Sådan vertikal integration kan påverka förtroendet för kommunerna när det gäller neutraliteten. Vissa kommuner menar att den vertikala integrationen är tillfällig. Men hur ska en utfasning av kommunens engagemang gå till den dag affärsmässiga förutsättningar för att tillhandahålla tjänster utvecklas? Andra problem är enligt ITPS att näten i vissa fall är för små och därmed saknar skalfördelar, vilket försvårar och fördyrar hanteringen av tjänster i näten.

Detta är naturligtvis oroande signaler. Om inte annat visar det återigen på svårigheten att bygga en verksamhet på annan grund än den affärsmässiga. Konkurrensverket kommer därför att fortsätta följa utvecklingen på marknaden. Vi är förstås mycket intresserade av att höra aktörernas synpunkter. Inte minst mot bakgrund av att vi för närvarande bereder vårt yttrande över betänkandet Bredbandsnät i hela landet<sup>2</sup> som är ute på remiss.

#### **4 Moderniseringen**

Avslutningsvis vill jag tala om de stora förändringar vi står framför på konkurrensrättens område, nämligen den s.k. moderniseringen.

Inom EU pågår för närvarande ett omfattande arbete för att reformera tillämpningen av konkurrensreglerna. Om drygt ett halvår, från den 1 maj 2004, kommer ett nytt system för tillämpning av förbudsreglerna i EG-fördraget om konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning att träda i kraft. Reformen ska innebära mindre byråkrati för företagen. Denna modernisering ska också göra det möjligt att på ett smidigt sätt tillämpa konkurrensreglerna i ett EU med 25 medlemsstater.

Den ledande principen är att konkurrensbegränsningar som framför allt får effekter i en medlemsstat ska utredas och beslutas av konkurrensmyndigheten där. EU-kommissionen kommer därför att framför allt ta om hand om utredningar som rör konkurrensbegränsningar med effekter i flera medlemsstater eller som är av principiell betydelse för den inre marknaden. Alla konkurrensmyndigheter inom EU blir också skyldiga att tillämpa EGs konkurrensregler så snart handeln mellan medlemsstaterna påverkas.

---

<sup>2</sup> SOU 2003:78

För svenskt vidkommande innebär det att vi på Konkurrensverket kommer att använda oss av EG-reglerna i många av de ärendena där vi i dag tillämpar den svenska konkurrenslagen. Den här reformen har också välkomnats av näringslivet eftersom den innebär att samma konkurrensregler i mycket större utsträckning än idag kommer att tillämpas inom hela EU, och dessutom i ett EU som omfattar 25 medlemsstater.

Men reformen medför också att företagen själva måste ta ett mycket större ansvar än idag för att deras agerande inte innebär överträdelser av förbuden. Möjligheten att få konkurrensmyndigheternas ”tillstånd” genom att söka undantag eller sk icke-ingripandebesked avskaffas.

## **5 Slutord**

Avslutningsvis vill jag säga att telekommarknaden är en otroligt spännande marknad som genomgått en helt fantastisk förändring de senaste tio åren. Nu gäller det att vårda den konkurrens som uppstått och fortsätta arbeta för att de kvarvarande konkurrenshindren försvinner. Vi hoppas att ekolagen ska ge förutsättningar för en flexibel, proportionell och adekvat reglering. Konkurrensverkets insatser på området kommer att fokuseras mot de marknader där vi kan se att det fortfarande föreligger stor risk för missbruk av dominerande ställning. Vid sidan av detta kommer vi också att fortsätta att prioritera att uppdaga, utreda och lagföra misstänkta karteller.