

## **Anförande vid GD:s möte med IT-företagens Telekområd den 14 februari 2007**

Det talade ordet gäller

Tack för att ni än en gång bjudit in mig till Telekområdet!

Första gången vi träffades var i december 2003. Då konstaterade jag att marknaden för telekommunikation, eller elektronisk kommunikation som vi numera lärt oss säga, hade förändrats drastiskt under kort tid. Jag misstänker att mitt tidsperspektiv då var kanske 10 år, med tanke på att liberaliseringens startskott kan läggas i tiden kring telelagens tillkomst 1993. I dag kan samma konstaterande göras som då vi sågs i detta forum senast! Konvergensen, som vi har hört talas om så länge utan att egentligen ha sett, är i dag plötsligt en realitet som vänder upp och ner på gamla styrkeförhållanden och affärsmodeller. Vi ringer varandra via våra datorer. Eller ansluter telefonen till vårt bredbandsnät. Vi sluter avtal om att ringa och Internetsurfa över kabel-TV-nätet. Eller väljer IP-TV över TeliaSoneras kopparnät! Det känns som att vi plötsligt fått något av en ketchupeffekt när det gäller det som kallas multiple play.

Denna snabba tekniska utveckling är viktig att analysera för myndigheter då den visar på viktiga lärdomar för hur man ska reglera dynamiska marknader i syfte att främja innovation, tillväxt och konkurrens. Jag tänker därför först beröra marknadsutvecklingen i ett bredare perspektiv. Sedan kommer jag in på hur man ska kunna stimulera konkurrensen och hur en reglering ska se ut för att kunna träffa rätt på en dynamisk marknad. Här finns ju en risk för att regleringen blir likt en "Maginotlinje" där utvecklingen redan passerat förbi när regleringen av gårdagens marknad äntligen är klar. Därmed kommer jag också avslutningsvis in på behovet av en effektivisering av lagen om elektronisk kommunikation (LEK).



### **1. Elektronisk kommunikation - en dynamisk marknad med god utveckling**

Konkurrensverket har i sin rapportserie Konkurrensen i Sverige under åren tittat lite i backspegeln och även gjort en del internationella jämförelser. Vi kan konstatera att år 2005 hade konsumentpriserna för teletjänster och utrustning sjunkit med ungefär 23 procent sedan 1993, medan konsumentprisindex ökat med 15 procent under samma period. Det innebär att relativt KPI har priserna för teletjänster och utrustning fallit med 33 procent på tolv år!

Även i ett internationellt perspektiv är priserna för olika slag av teletjänster i Sverige låga. OECD har jämfört priserna för fast och mobil telefoni i 30 länder och Sverige var bland de fem länder som hade lägst priser. En sådan gynnsam prisutveckling förknippar man knappast med en marknad där konkurrensen fungerar dåligt!

På mobiltelemarknaden ser vi i dag många olika abonnemangstyper till varierande priser. I grunden innebär detta att operatörerna har identifierat olika kundgrupper och deras skilda önskemål om tjänsteinnehåll och priser. Detta är också ett exempel på vad konkurrensen lett till.

Även på bredbandsmarknaden kan vi se sänkta priser till följd av att konkurrensen har ökat. Det förhållandet att bredband, TV och telefoni nu börjar distribueras över samma nät bidrar till en förmånlig prisutveckling för konsumenterna. Vi kan också se att större konkurrenter med egna nät tar marknadsandelar från den största aktören Teliasonera. Av den bredbandsrapport som PTS presenterade i mitten av januari, Bredbandspriser i Norden 2006, framgår att Sverige nått längst i bredbandsutbyggnaden i Norden och svenskarna betalar dessutom minst för bredband. Överlag ligger de nordiska länderna högt i bredbandsutbyggnaden jämfört med genomsnittet i såväl OECD som EU15. I Sverige har vi också en relativt väl utbyggd infrastruktur av fibernät, ofta i direkt konkurrens med både kopparnätet och kabel-tv-näten.

Vad vill jag då säga med de här exemplen? Jo, som generaldirektör för Konkurrensverket har jag ju möjlighet att jämföra med andra branscher och framför allt med andra liberaliserade nätverksbranscher, som t.ex. energisektorn och banksektorn. Och då går det inte att undgå att slås över den fantastiska dynamiken och utvecklingen inom området för elektronisk kommunikation. Det här är ett område utsatt för konkurrens! Här kommer det hela tiden in nya aktörer. Alla blir visserligen inte kvar, men det är en naturlig del i dynamiken att en del lyckas och andra inte. Vi ser nya infrastrukturer byggas och nya tjänster utvecklas. Prisnivåerna sjunker. Hela tiden sker en teknikutveckling som utmanar marknadens aktörer.



Nu låter det kanske som att jag tycker att allt är frid och fröjd när det gäller området för elektronisk kommunikation. Och jag vidhåller att konkurrensen i många avseenden är bra mycket bättre än på många andra marknader och i särklass jämfört med andra regelreformerade nätverksmarknader. Allt fungerar inte så bra som man skulle önska, men det är viktigt att förstå att en dynamisk marknad också kommer att innehålla imperfektioner. Det finns ingen "perfekt" marknad. Skillnaden mellan en statisk marknad – som kan vara ett monopol – och en dynamisk marknad är att imperfektionerna kommer att vara övergående och ändras över tid. Jag önskar att vi såg mer av denna dynamik på många områden!

Men det går inte att komma ifrån att området för elektronisk kommunikation är en infrastrukturmarknad som fortfarande präglas av det förhållandet att det finns en tidigare monopolaktör med ett rikstäckande nät och att det finns ett stort beroende hos både kunder och konkurrenter av just detta nät. Det gäller särskilt den sista biten närmast slutanvändaren, dvs. accessnätet. Ett sätt att minska beroendet är att uppmuntra till mer infrastrukturkonkurrens. Eftersom vi i grunden talar om möjligheten till kommunikation mellan människor, är det samtidigt viktigt att olika konkurrerande nätverk kan kommunicera med varandra. Konsumenterna vill dessutom i första hand kunna välja mellan olika tjänster utan att vara beroende av sin nätleverantör, samtidigt som nätleverantören vill kunna finansiera sin investering genom intäkter från anslutna kunder. Det här är komplexa frågor där det inte alltid går att förena alla önskemål samtidigt och jag tror att vi just nu ser en marknad där många söker sig fram.

Vårt moderna samhälle kräver också helt andra kommunikationsmöjligheter än tidigare. Det var länge sedan vi var nöjda med att bara kunna ringa ett telefonsamtal med god kvalitet. Redan idag är det många gånger svårt och krångligt att få information eller komma åt vissa tjänster för den som inte har tillgång till Internet. I morgon kan det i vissa fall vara omöjligt. Den senaste tidens debatt, där det varnas för att vi kan bli ett tudelat folk, ska tas på allvar. Den fantastiskt goda och snabba utveckling vi sett har också visat hur skrämmande snabbt en del av befolkningen riskerar att inte kunna utnyttja tjänster som för andra blivit en självklar del av vardagen. Det här är inte bara en fråga om att bereda tillgång till bredband utan också om att skapa incitament för att ansluta sig till och använda olika bredbandstjänster.

Med tanke på vårt framtida kommunikationsbehov finns det alltså all anledning att på olika sätt stimulera en utbyggnad av bredband till alla. Frågan är hur detta ska gå till!

## 2. Hur stimulera infrastruktur- och tjänstekonkurrens?

Konkurrensverkets huvudlinje är att såväl utbyggnad som tjänsteutveckling i största möjliga utsträckning bör skötas av marknaden. Det är en linje som står fast. Den dynamik som vi sett på marknaden de senaste åren har inte haft sin grund i ett statligt monopol utan i en marknad med flera aktörer som tävlar med varandra. Från Konkurrensverkets sida ser vi det som mycket angeläget att behålla denna dynamik.

Samtidigt är det ofrånkomligt så att alla inte kommer att få bredband om det enbart ska byggas ut på marknadsmässiga villkor. Sverige är ett stort land med låg befolkningstäthet. Dessa problem kan till viss del överbryggas av ny teknik, t.ex. radiolösningar, som möjliggör lönsam utbyggnad på fler ställen. Men än så länge har också dessa alternativ begränsningar.

Staten måste ha ett övergripande ansvar för att var och en har tillgång till den infrastruktur och de kommunikationstjänster som krävs i morgondagens samhälle.

Det är inte omöjligt att en annan definition av samhällsomfattande tjänster måste övervägas i framtiden. Men staten kan också stimulera infrastrukturutbyggnaden på olika sätt. De stöd som lämnats för infrastrukturutbyggnaden är ett sätt. Tillträdesreglering för att underlätta inträde på marknaden är ett annat. Men det finns också annat att göra för att stimulera konkurrensen än genom stöd och tillträdesreglering. Jag skulle vilja betona det goda exemplet makt. Jag tänker då på det tryck framförallt den offentliga sektorn kan utöva genom att vara kompetenta beställare av avancerade tjänster med god kvalitet och därigenom öka efterfrågan på bredband. Användaren som lokomotiv för utvecklingen är ett uttryck som jag tycker väl illustrerar den roll offentlig sektor kan spela här.

### *Ändra modellen för samhällsomfattande tjänster*

De skador som orsakades av stormen Gudrun för två år sedan har skapat en debatt eftersom Teliasonera valt att i vissa fall inte reparera den gamla kopparbaserade anslutningen utan i stället tillhandahåller en anslutning via mobilnätet. Enskilda kan drabbas negativt genom att de förlorar möjligheten till förval och även sin ADSL-anslutning.

Men i grunden är detta en fråga om samhällsomfattande tjänster och vem som ska tillhandahålla dessa och på vilka villkor. Det är inte lämpligt att kräva att en operatör ska använda en viss anslutningsmetod som är dyrare än vad som krävs för den funktion som ska levereras. Och i den ingår t.ex. inte förval eller möjlighet till ADSL. LEK och bakomliggande EU-direktiv är också teknikneutrala vad gäller samhällsomfattande tjänster. Enligt min mening finns inte skäl nog att tvinga

TeliaSonera att reparera gamla ledningar med gammal teknik. En lösning där fler än TeliaSonera kan vara med och leverera låter som ett bättre alternativ. Möjligheten att använda ny teknik ökar dessutom förutsättningarna för fler operatörer än TeliaSonera att tillhandahålla dessa tjänster.

Jag är inte främmande för att redan nu pröva en annan modell för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, där PTS upphandlar vem som ska leverera. Med tanke på att olika tekniker för "fast mobiltelefoni" kan användas borde fler kunna vara med och offerera. Regelverket ger också möjlighet att på olika sätt kompensera de företag som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Finansieringen kan ske antingen genom avgifter som betalas av operatörerna (eller direkt av användarna) eller genom allmänna skatter.

*Det är vanskligt att gripa in i dynamiska marknader*

Det är en grannliga uppgift att gripa in i marknader med så stark dynamik som vi ser inom området för elektronisk kommunikation,. Det gäller både för ingripanden med stöd av konkurrenslagen och för konkurrensfrämjande förhandsreglering enligt LEK, även om svårigheterna ser lite olika ut.

De klagomål som kommer in till Konkurrensverket när det gäller elektronisk kommunikation handlar oftast om missbruk av dominerande ställning. För att kunna fastslå att en aktör missbrukat en dominerande ställning måste vi först vara övertygade om att aktören verkligen har en dominerande ställning. Och då inträder frågan – på vilken relevant marknad? Här kan vi konstatera att de marknader där den ursprunglige monopoloperatören TeliaSonera kan anses ha en dominerande ställning har minskat i antal. Framför allt får vi gå mer "uppströms" för att identifiera en marknad där det föreligger dominans. Det kan också finnas anledning att reflektera över hur man ska se på den geografiska avgränsningen. Kan man verkligen bedöma marknadsmakten på samma sätt i en tätort där det finns konkurrerande infrastruktur i form av kanske både kabel-tv-nät och fiber som i trakter med gles bebyggelse där det enda nätet är PSTN-nätet och t.o.m. mobiltäckningen kan vara dålig?

När det gäller överträdelser mot konkurrenslagen kan Konkurrensverket i och för sig föra talan om konkurrensskadeavgift även beträffande ett förfarande som upphört eller för den tid som aktören i fråga kan anses ha haft en dominerande ställning. En överträdelse i form av missbruk av dominerande ställning kan således inte ursäktas med att marknaden så småningom utvecklas på ett sådant sätt att aktören i fråga inte längre kan anses vara dominerande. Svårare blir det när man kommer till förhandsreglering av dynamiska marknader, eftersom förhandsregleringen enbart tar sikte på företagets framtida agerande. Det här är

ju en svår utmaning inte minst för PTS som har att tillämpa den sektorspecifika regleringen enligt lagen om elektronisk kommunikation eller LEK.

Dynamiska marknader är känsliga för ingripanden. Det är viktigt att regleringen utformas på ett sätt som inte hindrar marknadens struktur från att utvecklas. Därför är det också angeläget att regleringen i sig stimulerar en långsiktigt hållbar konkurrens som inte kräver någon särskild konkurrensfrämjande reglering för att fungera. Och med en sådan målsättning är infrastrukturkonkurrens att föredra framför tjänstekonkurrens. Med det menar jag inte att tjänstekonkurrens är ointressant. Men utan infrastrukturkonkurrens kommer det inte att bli en konkurrens från grunden och då riskerar marknaden att fastna i ett regleringsberoende.

### **3. Även tillträdesregleringen bör vara dynamisk**

Marknaden för elektronisk kommunikation liknar andra nätverksmarknader på så sätt att en betydande del av de totala kostnaderna fasta och oberoende av hur mycket nätverket utnyttjas, medan marginalkostnaderna är låga. För att företag ska kunna träda in på marknaden kan det vara nödvändigt med regler för tillträde till sådan infrastruktur som inte är möjlig att duplicera, i varje fall inte initialt.

De skyldigheter som införs för en infrastrukturägare påverkar dock konkurrenternas incitament att investera. Beroende på hur regleringen ser ut kommer de att välja mellan att investera i egen infrastruktur eller att köpa olika förädlade produkter.

Regleringen måste därför utformas så att den inte bara ger låga inträdeshinder utan också ger företag incitament att investera och utveckla nya produkter. Detta innebär bl.a. att en tillträdesreglering kanske kan vara generös mot nya aktörer i ett initialt skede, så att dessa får ett fotfäste på marknaden. Men på sikt måste villkoren uppmuntra till egna investeringar. Det ska med andra ord bli mindre intressant att enbart köpa de förädlade produkterna. I annat fall finns risk för stagnation, eftersom incitamenten för att investera och utveckla verksamheten försvagas för såväl det gamla monopolföretaget som de nytillträdde företagen. Om tillträde är och förblir alltför billigt kommer andra operatörer att anpassa sin verksamhet till detta. Det kan hämma både utbyggnaden av nya nät och utvecklingen av nya tjänster.

Ett exempel på tillträdesreglering är grossistteleabonnemangen som gör det möjligt för andra operatörer än TeliaSonera att ha en hel kundrelation och som därigenom initialt kan bidra till ökad konkurrens. Men grossistteleabonnemangen är en ren återförsäljartjänst i TeliaSoneras nät. Jag ska inte sticka under stol med

att Konkurrensverket på sikt hellre ser alternativ infrastruktur som kan ge en konkurrens från grunden och inte bara i överliggande lager.

Därför tycker vi på Konkurrensverket att det är angeläget att tillträdesreglerna stimulerar operatörerna till att investera allt mer i egna nät. Ett sätt att göra detta är att helt enkelt gradvis höja tillträdespriserna och därmed tvinga operatörerna uppför den investeringsstege som PTS brukar beskriva och som innebär just att ett tillträde via en enkel återförsäljarprodukt byts ut mot lösningar som innebär allt högre grad av egna investeringar. Tidtabellen för de höjda tillträdespriserna bör vara beroende av när den enskilde operatören trätt in på marknaden. Därmed är det möjligt att olika tillträdesvillkor kan komma att råda för olika operatörer vid ett och samma tillfälle, beroende på hur länge de verkat på marknaden.

När det gäller tillträdesreglering är det också viktigt att komma fram till vad det egentligen är som inte så lätt kan dupliceras, kanske inte ens på lång sikt. Det är också möjligt att tillträdesvillkoren kan behöva variera geografiskt eftersom konkurrensförutsättningarna kan skilja sig väsentligt från ställe till ställe. Vad är svårt att duplicera och var någonstans? På vissa ställen kanske vi inte talar om de fysiska näten längre utan om själva kanalisationen. Priset för fiber är inte särskilt högt, men priset för att gräva ner några meter tomrör kan vara skyhögt beroende på var man måste gräva. Därför tror jag att det finns anledning att framöver fundera över om det går att utforma en skyldighet att ge tillträde som tar sikte på just de ställen där det är svårt eller omöjligt för en annan operatör att duplicera infrastrukturen men som inte behöver gälla där kunderna redan har eller snabbt kan få tillgång till alternativ.

I förlängningen innebär en tillträdesreglering också att det bör fastställas en bestämd slutpunkt när skyldigheten att bereda tillträde upphör, en "sunset clause". Vi tror att man överlag bör överväga att försöka sätta ut tidpunkter för när konkurrensfrämjande sektorreglering ska avvecklas, eftersom det ger marknaden en tydlig signal och även tydliga förutsättningar att planera utifrån. Att vänta tills marknaden fungerar "tillräckligt bra" kan vara förrädiskt, eftersom företagen anpassar sina beteenden, t.ex. i fråga om investeringar, utifrån det förhållandet att det finns en reglering.

#### **4. LEK måste effektiviseras**

När jag var här förra gången hade LEK just trätt i kraft och vi hade ännu inte sett hur regleringen skulle komma att falla ut i praktiken. Tyvärr kan vi konstatera att LEK inte fått en helt lycklig start. En rad överklaganden och inhiberingar har kantat vägen och fördröjt beslutens effekt. Detta är negativt eftersom den osäkerhet som blir följd av att en tänkt reglering inte träder i kraft kan vara minst lika skadlig som en olämpligt utformad reglering. Konkurrensverket stödjer

därför de förslag till effektivisering av besluts- och överklagandeprocessen som Urban Karlströms utredning lade fram i höstas i betänkandet Effektivare LEK.

Efter att ha vägt argumenten för och emot har vi dock beslutat oss för att, i motsats till utredningen, förorda en gemensam instansordning för PTS "SMP-beslut" och Konkurrensverkets ålägganden. I betänkandet redogörs på ett mycket bra sätt för de fördelar som skulle ligga i en gemensam instansordning. Bland annat är det enligt vår mening viktigt att bedömningen av marknaderna och av företagens marknadsmakt sker på ett enhetligt sätt och att det görs av en domstol som är insatt i konkurrensrätten och dess principer. Sedan är det viktigt att PTS beslut kan träda i kraft snabbt. Vi talar här om reglering som ska kunna omprövas med relativt korta intervall. Det är viktigare för marknaden att få snabba beslut och veta vad som gäller än att få dem grundligt prövade i tre instanser och under tiden sväva i ovisshet om vad resultatet kommer att bli. Vid de regelbundna översynerna finns tillfälle att justera skyldigheterna om de befunnits mindre väl utformade eller kanske helt onödiga.

Vi välkomnar också utredningens förslag att den formella samrådsskyldigheten mellan PTS och Konkurrensverket utvidgas till att avse även SMP-operatörernas skyldigheter. Som jag redan framhållit är det ett viktigt mål att den sektorspecifika konkurrensfrämjande regleringen så småningom upphör och att marknaderna för elektronisk kommunikation i konkurrensänseende regleras enbart genom den generella konkurrenslagstiftningen på samma sätt som andra marknader. För att säkerställa en långsiktigt hållbar konkurrens utan sektorspecifik reglering menar vi att en särskild fokusering bör göras på möjligheterna till infrastrukturkonkurrens. Jag har redan berört tillträdesregleringen och dess utformning. Konkurrensverket är ingen regleringsmyndighet i egentlig mening men vi har lång och bred erfarenhet av att utvärdera regleringar och deras effekter på många olika marknader. Därför är vi övertygade om att vi kan bidra i PTS arbete på ett konstruktivt sätt i denna del så att vi får en allsidig belysning av hur olika regleringsalternativ kan påverka konkurrensen på lång sikt.

---

Sammanfattningsvis vill jag säga att marknaden för elektronisk kommunikation visar en fortsatt dynamisk tillväxt. Marknadens dynamik gör det svårt att veta hur man ska avgränsa marknaden och hur man ska bedöma den reella marknadsmakten hos olika aktörer. De allvarliga konkurrensproblem som kan identifieras håller allt mer på att begränsas till de som har med infrastrukturen att göra. Det handlar om tillträde men också om svårigheterna att bygga ut alternativ infrastruktur. Genom att stimulera infrastrukturkonkurrens kan vi få en

långsiktigt hållbar konkurrens som minskar behovet av sektorspecifika konkurrensfrämjande regler. Konkurrensfrämjande reglering kan vara nödvändig men innebär alltid en påverkan på marknadens struktur som kan leda till olika snedvridningar. Man får givetvis väga skadan mot nyttan, men målet måste vara att regleringen tillsammans med andra konkurrensstimulerande åtgärder ska leda till en konkurrens som kan vara varaktig. Därför måste regleringen också utformas på ett sådant sätt att den inte låser marknadens aktörer och hämmar deras investeringsvilja och innovationsförmåga. Det är mycket som ligger i potten för Sverige då IT-sektorns tillväxt har varit viktig för utveckling och tillväxt generellt.

Och med detta tackar jag för ordet och lämnar fältet fritt för frågor.