

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se
i.d.remiss@regeringskansliet.se

Genomförande av direktivet om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation

I2019/02319/D

Sammanfattning

- Konkurrensverket anser att även kommunala och statliga företag bör omfattas av reglerna för tillträde till fysisk infrastruktur för att montera accesspunkter med kort räckvidd.
- Konkurrensreglerna i direktivet bör införlivas med ambitionen att minska regleringsbördan för Post- och telestyrelsen och företagen.
- Eventuella konkurrensproblem som reglerna för saminvestering ger upphov till bör i första hand hanteras inom telekomregelverket.
- Reglerna för tillträde till nät närmast slutanvändaren bör införlivas på ett sådant sätt att det underlättar för hyrestagare att välja att gemensamt teckna gruppabonnemang.
- Konkurrensverket tillstyrker att operatörlås på terminalutrustning ska tas bort efter att bindningstiden har löpt ut.

Inledande synpunkter

Reglerna för telekomsektorn utformades i en serie direktiv för över 15 år sedan. De har justerats och anpassats vid olika tillfällen, framför allt 2011 då en större modernisering av reglerna gjordes. Sedan dess har mycket förändrats. I dag har tre fjärdedelar av den svenska befolkningen tillgång till bredband via fiberinfrastruktur¹, nio av tio personer använder internet via mobiltelefon² och

¹ PTS (2019) *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2018* (PTS-ER-2019:5), s. 25. I det remitterade underlaget framförs att ca 88 procent av hushållen redan var anslutna till fiber eller befann sig i absolut närhet till fibernät i oktober 2018 (s. 253).

² Intermetra (2018) *Svenskarnas användning av telefoni och internet: PTS individundersökning 2017*, s. 37.

yttäckningen för mobiltelefoni är nära hundra procent i många län³. Dessa uppgifter får tjäna som exempel på den kraftiga utvecklingen inom telekomsektorn. Gränsdragningar som tidigare varit tydliga har med tiden blivit allt svårare att upprätthålla. Konkurrensen på de viktigaste marknaderna inom telekomsektorn har förbättrats i stadig takt.

Trots den gynnsamma utvecklingen anser Konkurrensverket att det finns goda skäl att behålla särskilda konkurrensregler inom denna sektor. Konkurrensverket har dock i tre yttranden⁴ under det senaste året framhållit att regelverket inte är anpassat för dagens situation.

13.3 Tillträde till fysisk infrastruktur för att montera trådlösa accesspunkter med kort räckvidd

I avsnittet föreslås att statliga myndigheter, kommuner och landsting ska medge tillträde till byggnader, anläggningar och föremål som är tekniskt lämpliga för att montera trådlösa accesspunkter med kort räckvidd på rättvisa och rimliga villkor. Förslaget förbättrar möjligheterna att tillhandahålla 5G-tjänster. I promemorian framhålls att det inte framgår vilka organ som avses med uttrycket "kontrollerad av nationella, regionala eller lokala offentliga myndigheter". Den bedömning som görs är att anläggningar som ägs eller kontrolleras av statligt eller kommunalt ägda företag inte ska omfattas av skyldigheten om tillträde.

Konkurrensverket vill på denna punkt framföra att begreppet *kontrollera* har en etablerad innebörd i upphandlingsrätten.⁵ I denna lagstiftning, som också har sitt ursprung i EU-direktiv, kan statligt eller kommunalt ägda företag anses vara kontrollerade av dess ägare och därmed omfattas av upphandlingsreglerna. Konkurrensverket anser att begreppet bör tillämpas på motsvarande sätt inom telekomsektorn eftersom det torde leda till förbättrade möjligheter att erbjuda 5G-tjänster.

Fastställande av marknader, marknadsanalys med mera (avsnitt 15.3 till 15.10)

Fastställandet av relevanta marknader har sitt ursprung i konkurrensrätten. Konkurrensrättsliga mål anses allmänt vara bland de mest komplicerade mål som handläggs inom statsförvaltning och domstol.⁶ Sådana mål är i regel avgränsade till en specifik situation medan konkurrensregleringen för telekomsektorn, såsom den tillämpas, i praktiken handlar om konkurrenssituationen i hela landet eller på flera avgränsade marknader. Eftersom bestämmelserna i direktivet inte verkar

³ PTS (2019) *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2018* (PTS-ER-2019:5), s. 45.

⁴ Två yttranden i samband med PTS samråd om lokalt tillträde till bredbandsinfrastruktur (dnr 365/2018 och 361/2019) och ett yttrande i samband med Europeiska kommissionens konsultation om rekommendationer för relevanta marknader på telekom-området (dnr 259/2019).

⁵ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling 1 kap. 18 §.

⁶ Riksrevisionen (2019) *Konkurrensverkets tillsyn – förutsättningar för effektivt resursutnyttjande* (RiR 2019:26), s. 17.

avvika från dagens regler i någon större utsträckning finns det en risk att PTS kommer att behöva analysera ett stort antal geografiska marknader var för sig inför kommande SMP-beslut⁷. I så fall kommer PTS uppgift i framtiden att vara avsevärt mer omfattande och kostsam att utföra än i dag.

Konkurrensverket anser att om det finns möjligheter för lagstiftaren att inom ramen för direktivets bestämmelser förenkla de särskilda konkurrensreglerna för telekomsektorn bör dessa utnyttjas. Att behålla dagens metoder kan i annat fall leda till ökad administrativ börda för staten och företagen.

15.13 Åtaganden beträffande saminvestering i nya nätelement med mycket hög kapacitet

Promemorians förslag om saminvesteringar verkar vara avsedda för en situation där bredbandsinfrastruktur som medger abonnemang med höga hastigheter ännu inte är utbyggd. En sådan utbyggnad är förknippad med hög risk och de företag som förväntas anlägga infrastrukturen har låg likviditet. Det är en situation som är främmande för svenska förhållanden. Som framhålls i promemorian (s. 217) har saminvestering i nätanläggning inte heller varit vanligt förekommande i Sverige.

Såvitt Konkurrensverket förstår saken återstår vissa frågor kring hur reglerna ska införlivas. Det är till exempel oklart vilka villkor som ska gälla för saminvesteringar och hur regleringsmyndigheten ska göra bedömningar i situationer där ett företag med betydande inflytande på marknaden erbjuder saminvestering, men inget annat företag är intresserat. Eftersom ett företag med betydande inflytande verkar kunna välja om det vill underkasta sig den nuvarande SMP-regleringen eller erbjuda saminvesteringar kan det skapa ytterligare administrativt arbete för PTS.

I konsekvensbeskrivningen framförs att nya regler för saminvesteringar kan leda till nya gränsdragningsproblem kring vad som utgör samarbete och konkurrens på marknader som Konkurrensverket behöver följa upp (s. 409). Det är möjligt men det förtjänar uppmärksammas att i situationer där lagstiftaren efter avvägning mellan olika allmänna intressen beslutat om offentliga regleringar som medför konkurrenshämmande verkningar kan följden bli att konkurrenslagen inte alls blir tillämplig. Konkurrensbegränsningar som är en direkt och avsedd effekt av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av denna bör i första hand hanteras inom det aktuella regelverket även om de skulle kunna hanteras inom ramen för konkurrenslagen (2008:579).⁸

⁷ Enligt regelverket ska PTS identifiera operatörer med betydande inflytande på marknaden (significant market power) som sedan åläggs vissa skyldigheter. Förkortningen av det engelska begreppet är SMP.

⁸ Jmf prop. 1992/93:56 *Ny konkurrenslagstiftning*.



Särskilt om finansieringen av sektorsregleringen

På flera ställen i promemorian framförs att storleken på avgifterna ska motsvaras av den ansvariga myndighetens, det vill säga PTS, kostnader för handläggning av avgiftsfinansierade ärenden. Konkurrensverket vill uppmärksamma regeringen på att även Konkurrensverket har kostnader för att upprätthålla kompetens och handlägga de uppgifter som myndigheten enligt instruktion är skyldiga att fullgöra.

Fram till och med 2015 omfattades Konkurrensverkets skyldigheter inom området i praktiken av avgiftsfinansieringen. Myndighetens kostnader för verksamhet avseende marknadsanalyser, identifiering av aktörer med betydande marknadsinflytande samt beslut om skyldigheter finansierades med medel som rekvirerades från PTS. Möjligheterna till sådan rekvirering togs bort 2016. Kostnaderna för att Konkurrensverket fullgör sina särskilda skyldigheter på telekomområdet hanteras i stället i dag inom myndighetens förvaltningsanslag. I praktiken har staten således kostnader för telekomregleringen som i dag inte finansieras med avgifter, vilket förbises i promemorian.

15.19 Tillträde till nät närmast slutanvändaren

En växande trend är att konsumenter via sin bostadsförening, samfällighet eller motsvarande tecknar gruppabonnemang för fast bredband för alla hushåll som ingår i föreningen. En sådan konkurrensutsättning kan ge hushållen rabatter på ca 45 procent på den vanligaste formen av bredbandsabonnemang.⁹ Mot bakgrund av detta har Konkurrensverket i tre yttranden under det senaste året framfört att det finns goda grunder för att underlätta denna typ av upphandlingsförfarande.¹⁰ Konkurrensverket har därför uppmanat PTS att analysera och, om möjligt, undanröja hinder för konsumenter att välja gruppabonnemang.

Konsumenter som hyr sin bostad förefaller dock ha en ogynnsam situation när det gäller att teckna gruppabonnemang. I promemorian uppmärksammas att *hyresvärdar, som äger fastighetsnätet men inte konsumerar slutkundstjänsten, kan ha drivkrafter att ta ut ett högt pris för tillträdet till fastighetsnätet utan att behöva ta hänsyn till om tjänstetillhandahållare kompenserar för detta via ett högt slutkundspris. En fastighetsägare kan också ha drivkrafter att stänga ute tillhandahållare från fastighetsnätet och föredra att endast ha en sådan närvarande i fastigheten med aktiv utrustning.*¹¹ På bägge sätt kan hyresvärderna tillgodogöra sig den kollektiva köparmakt som hyresgästerna gemensamt utgör och teckna avtal som gynnar hyresvärderna utan att hyresgästerna får del av vinsterna.

⁹ PTS (2019) *Utkast till beslut om marknaden för lokalt tillträde till fibernät enligt 8 kap. 5 och 6 §§, lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation* PTS dnr 15-7200, s. 64.

¹⁰ Konkurrensverkets yttranden med dnr 365/2018, 259/2019 och 361/2019.

¹¹ Promemorian *Genomförande av direktivet om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation*. s. 407.

Det verkar som att de föreslagna reglerna om tillträde till nät närmast slutanvändaren kan genomföras på ett sådant sätt att ovan nämnda problem kan undanröjas, åtminstone i vissa fall. Det finns emellertid en risk för att förslaget genomförs på ett mer avgränsat sätt och därmed inte får någon märkbar effekt. Promemorians formulering om att "en sådan skyldighet ska få åläggas endast om anläggning av ytterligare infrastruktur bedöms olönsam eller fysiskt ogenomförbar" kan tolkas som att hyresvärdar även i framtiden ska kunna hindra hyresgäster från att utnyttja sin kollektiva köpmakt. Konkurrensverket föreslår att reglerna införlivas på sådant sätt att de underlättar för hyresgäster att gemensamt upphandla bredbandsabonnemang, förutsatt att detta är förenligt med bestämmelserna i direktivet.

15.20 Skyldigheter att lämna tillträde för användning av radiofrekvenser

Konkurrensverket anser att promemorians förslag om tillträde för användning av radiofrekvenser och aktiv infrastruktur kan förbättra konkurrensen i de områden där det redan i dag finns mobiltäckning. Såsom anförs i promemorian skulle det underlätta för boende i områden med enbart en nätägare som utnyttjar sin ställning för att hindra andra operatörer från att etablera sig där. Sådana konsumenter skulle utan reglerna missgynnas eftersom de i praktiken inte kan välja någon annan operatör. Konkurrensverket förordar att begreppet *hindra* preciseras i det kommande lagstiftningsarbetet eftersom det annars kan ge upphov till olika tolkningar.

Möjligheterna till reglerat tillträde till mobilnät har vissa fördelar, framför allt kan det leda till bättre förutsättningar för konkurrens i existerande nät. Det finns dock även risk för nackdelar eftersom incitamenten för ökad utbyggnad i områden som i dag inte har mobiltäckning kan minska, beroende på hur reglerna tillämpas. Vid införlivandet av direktivet och utformningen av de nya reglerna bör det framgå vilket av dessa delvis motstående ideal som prioriteras. Det mål man väljer att prioritera bör få genomslag i villkoren för sådant tillträde.

17.9.6 Operatörslåst terminalutrustning

Konkurrensverket tillstyrker att operatörslåst på terminalutrustning ska tas bort efter det att bindningstiden har löpt ut.

De positiva effekterna av konkurrens uppstår när konsumenter har möjlighet att välja mellan olika alternativ och en kritisk massa av konsumenterna använder denna möjlighet.¹² Operatörslåst terminalutrustning medför byteskostnader som förtar möjligheten för konsumenter att välja en ny (eller samma) operatör efter att bindningstiden har gått ut. En sådan inlåsning hämmar konkurrensen mellan mobiltelefonoperatörer.

¹² Jmf Konkurrensverket (2018) *Konkurrensen i Sverige 2018*, s. 293ff.

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

Rikard Jermsten

Björn Axelsson