

Post- och telestyrelsen
smp@pts.se

Inhämtande av synpunkter på PTS utkast till beslut om marknaden för lokalt tillträde till fiber- respektive kopparnät samt centralt nättillträde (marknad 3a och 3b)

Dnr 15-7200

Sammanfattning

- Konkurrensverket tillstyrker PTS förslag till reglering av lokalt tillträde till kopparbaserad infrastruktur.
- Konkurrensverket tillstyrker PTS förslag om att inte reglera marknad 3b.
- Det starkaste argumentet för en bibehållen reglering för lokalt tillträde till fiberinfrastruktur i enlighet med förslaget är den gynnsamma utvecklingen på bredbandsområdet med tillgång till abonnemang med hög hastighet till jämförelsevis låga priser.
- Konkurrensverket anser att en redovisning av hur vanligt det är att konsumenter i enfamiljshus byter operatör genom regleringen skulle bidra till bättre beslutsunderlag.
- Givet PTS slutsatser om marknadsavgränsningar tillstyrker Konkurrensverket att Telia bedöms ha betydande inflytande på marknaden.
- Konkurrensverket menar att den föreslagna informationskyldigheten inte bör vara mer omfattande än nödvändigt och att PTS bör övervaka så att skyldigheten inte medför oönskade effekter.
- Konkurrensverket anser att PTS bör analysera prisutvecklingen närmare för att bättre kunna motivera slutsatserna om andra näts återhållande effekt på Telias grossistpriser.

Inledande synpunkter

Konkurrensverket vidhåller de synpunkter avseende relevant marknad, tre-kriterietestet och fastställande av företag med betydande inflytande som lämnades vid föregående samråd¹ och utvecklar vissa delar nedan.

Det starkaste argumentet för Post- och telestyrelsens (PTS) bedömningar i förslaget förefaller vara den gynnsamma utvecklingen på bredbandsområdet med tillgång till abonnemang med hög hastighet till jämförelsevis låga priser. Det finns emellertid svagheter i beslutets olika delar som var för sig talar för andra slutsatser än de PTS drar.

Tillgången till parallell infrastruktur

En förutsättning för effektiv konkurrens på grossistmarknaden för tillträde till nätinфраstruktur är att konsumenterna har möjlighet att välja internetjänster som levereras av olika operatörer via olika nät.

Enligt PTS har 26 procent av hushållen och arbetsställena i Sverige tillgång till överlappande nätinфраstruktur i form av kabel-tv-nät och fibernät (s. 50). Såvitt Konkurrensverket uppfattar saken är kabel-tv-tjänster vanligtvis beroende av tillträde till fibernät, vilket skulle innebära att kabel-tv-nätet endast skenbart konkurrerar på nätägarnivå. Enligt beslutsutkastet förekommer inte parallell etablering av fibernät till enfamiljshus (s. 55). Förekomsten av överlappande fiberinfrastruktur till flerfamiljshus redovisas inte, vilket kan tolkas som att det är en marginell företeelse.

I det föregående beslutsutkastet² resonerade PTS om att potentiell parallell-etablering kan utgöra ett konkurrenstryck på existerande nätinфраstruktur. Konkurrensverket menar att det kan finnas skäl för sådana slutsatser, men i avsaknad av belägg kan sådan konkurrens inte tas för given. Istället för att utveckla resonemangen om potentiell parallell-etablering har PTS låtit dem utgå i det föreliggande beslutsutkastet. Detta trots att potentiell parallell-etablering, om det verkligen utgör ett verkligt alternativ, innebär förbättrade förutsättningar för konkurrens till nytta för konsumenterna.

Den konkurrens som ändå finns på nätinфраstrukturnivå förefaller huvudsakligen uppstå vid tecknandet av gruppavtal. Sådana avtal tecknas med några års mellanrum och gemensamt för en större grupp hushåll. Konsumentens ställning skiljer sig således väsentligt från en situation där den enskilde själv väljer ett tillgängligt abonnemang vid ett tillfälle som den enskilde själv väljer.

¹ Konkurrensverkets dnr 365/2018

² Post- och telestyrelsens dnr 15-7200

På annan plats i beslutsutkastet framför PTS att Telias tillämpning av olika prisnivåer i olika områden uppvisar en låg korrelationsgrad mot förekomsten av konkurrerande stadsnät i de olika områdena. Vid det tidigare samrådet framförde Konkurrensverket att den låga korrelationen mellan Telias och stadsnätens prisnivåer förefaller vara en indikation om att näten är oberoende av varandra, vilket understryks av den låga förekomsten av överlappande nät. Konkurrensverket menar att PTS borde ha undersökt denna omständighet närmare eftersom det har betydelse för regleringens utformning.

Samma reglering för enfamiljshus och flerfamiljshus

PTS menar i likhet med föregående beslutsutkast att grossisttillträde till enfamiljshus och flerfamiljshus ingår i samma relevanta produktmarknad. Även om det finns vissa skäl som talar för PTS bedömning redovisas även en del förhållanden som talar för motsatsen, det vill säga att åtskilja dessa tjänster i två olika relevanta produktmarknader.

I Konkurrensverkets yttrande över det föregående beslutsutkastet framhölls att PTS borde redovisa en jämförelse mellan hur vanligt det är att konsumenter i enfamiljshus respektive flerfamiljshus byter operatör genom det reglerade tillträdet eftersom det skulle bidra till ett bättre beslutsunderlag. Medan en sådan jämförelse inte är omedelbart kopplad till avgränsningen av den relevanta produktmarknaden skulle omständigheterna att en viss mängd konsumenter redan i dag byter operatör genom regleringen indikera att regleringen bidrar till konkurrens, oaktat marknadsavgränsningen.

Även andra indelningar av produktmarknaden än enfamiljshus och flerfamiljshus är tänkbara. Till exempel antyder materialet att det finns stor skillnad i konkurrensförhållandena för å ena sidan hushåll som tecknar gruppavtal och å andra sidan hushåll som tecknar abonnemang enskilt.

Den geografiska marknadsavgränsningen

PTS bedömer att marknaden för lokalt tillträde till fibernät är nationell, vilket är samma bedömning som i det föregående beslutsutkastet.

Sammantaget väcker materialet i beslutsutkastet frågan om olika nätägare över huvud taget konkurrerar med varandra. Konkurrensverket anser att frågan om varje nätägare har SMP-status i sitt eget nät borde utredas närmare.

Om PTS inför en skyldighet om lokalt virtuellt tillträde ökar möjligheten att erbjuda tillträde till nyare fibernät genom regleringen, vilket skulle omhänderta en del av de praktiska problem som kan uppstå i fall PTS väljer att tilldela andra operatörer än Telia SMP-status. Konkurrensverket är positivt till att en skyldighet om lokalt virtuellt tillträde införs.

Om den fortsatta beredningen pekar på att en nätreglering med flera SMP-operatörer bör införas behöver skyldigheterna koordineras med skyldigheter som följer av andra lagar och regler som redan i dag gäller för sådana fibernät, till exempel kommunallagens självkostnadsprincip, för att undvika onödiga regleringsbördor för nätägare.

Företag med betydande marknadsstyrka

Givet den av PTS gjorda marknadsavgränsningen delar Konkurrensverket bedömningen om att fördelningen av marknadsandelar indikerar att Telia kan anses ha SMP-status. Vid en bedömning av Telias inflytande på marknaden ska företagets marknadsandelar sättas i relation till övriga företags respektive marknadsandelar. Vid en sådan jämförelse är Telias ställning sådan att de kan antas ha betydande marknadsstyrka. Vidare tyder materialet på att fibernätägarna verkar ha betydande styrka där de är verksamma, vilket innebär att Telias inflytande på marknaden är betydande efter fibernätets sträckning. Därutöver stärker omständigheten att Telia är vertikalt integrerat och har stark ställning på andra relevanta marknader inom telekomområdet PTS bedömning i denna del.

Informationsskyldigheten

En nödvändig del av skyldigheterna, såsom de är utformade, är skyldigheten att tillhandahålla information till företag som konkurrerar med Telias slutkundssamsamhet. Allmänt sett innebär informationsdelning mellan konkurrerande företag en risk för oönskad koordinering eller otillåtna samarbeten mellan företag. Risken är att sådan koordinering leder till att konsumenterna inte kan dra nytta av de positiva effekter som konkurrens innebär.

Konkurrensverket menar att skyldigheten inte bör vara mer omfattande än nödvändigt och att PTS bör övervaka så att skyldigheten inte medför oönskade effekter.

Skyldighet om ekonomisk replikerbarhet

Under regleringsperioden har den kostnadsbaserade prisregleringen ersatts av skyldigheten om ekonomisk replikerbarhet. Skyldigheten syftar till att säkerställa att tillträdande företag ska kunna erbjuda bredbandstjänster via Telias fibernät på samma villkor som Telias slutkundssamsamhet. Det finns emellertid ingen kostnadsbaserad prisreglering gällande SMP-operatörens grossistpris för tillträde till fiberinfrastruktur. I teorin förutsätter regleringen att det finns konkurrens från annan infrastruktur som verkar återhållande på priset för tillträde. I det nu gällande beslutet för marknad 3a ansågs bredbandstjänster via koptarnätet, som tillhandahålls med en kostnadsbaserad prisreglering, verka återhållande för priset på grossisttillträde till Telias fibernät. I det föreliggande beslutsutkastet anses tillträde till fiber- respektive koptarnät inte längre vara utbytligt. Enligt PTS uppfattning finns det istället ett konkurrensstryck andra fibernät och i synnerhet från kabel-tv-nätet.

Såsom har anförts ovan är det osäkert i vilken utsträckning olika fibernät konkurrerar med varandra. Även om sådan konkurrens förekommer är det inte säkert att den är tillräcklig för att konsumenterna ska kunna dra vinning av dess positiva effekter. Det gäller i synnerhet hushåll som inte omfattas av gruppavtal.

Såvitt Konkurrensverket uppfattar saken är det vanligt att kabel-tv-nätet är beroende av tillträde till fibernät. Med tanke på konkurrenssituationen i övrigt samt avsaknaden av data får det förutsättas att en väsentlig mängd av kabel-tv-anlutningar som konkurrerar med Telias fiberanslutningar är beroende av tillträde till Telias fibernät.

Om PTS ändå anser att kabel-tv-nätet verkar återhållande för Telias prissättning finns det goda skäl att överväga en uppdelning av regleringen i två olika produktsegment, ett för anslutningar till enfamiljshus och ett för anslutningar till flerfamiljshus med olika skyldigheter för SMP-operatören/operatörerna. Detta eftersom det i princip aldrig förekommer parallell etablering av fibernät till enfamiljshus (s. 55) och det är ovanligt att bredband levereras med kabel-tv-nät i enfamiljshussegmentet (s. 57).

Prisutvecklingen kan ge en indikation på hur väl avvägd PTS bedömning om övriga bredbandsnäts återhållande effekt är. I beslutsutkastets olika delar redovisas vissa prisuppgifter. Den för förslaget viktigaste prisuppgiften torde vara att grossistpriserna i Telias nät har stigit de senaste åren. Prisutvecklingen kan förstås bero på ett antal olika faktorer, men stigande priser kan vara en indikation om att övriga nät inte har tillräckligt återhållande effekt på Telias prisbildning. I sammanhanget kan erinras att Konkurrensverket vid det föregående samrådet framförde att en fördjupad studie om prisbildningen på bredbandsmarknaden kunde bidra till en ändamålsenlig reglering.

Konkurrensverket utesluter inte att det finns en sådan återhållande effekt. Inte minst eftersom det sedan tidigare funnits tvivel om kopparnätets återhållande effekt³. Sammantaget är det är en öppen fråga om de alternativa nätens återhållande effekt är tillräcklig för att konsumenterna inte ska drabbas av höjda priser.

Skyldigheten om ekonomisk replikerbarhet innebar vissa omställningskostnader för Telia när den infördes. Även om det kan finnas skäl att överväga andra former av prisreglering kan det därför vara olämpligt att ersätta skyldigheten om ekonomisk replikerbarhet. Däremot kan det övervägas om skyldigheten ska kompletteras med någon form av kostnadsbaserat pristak som testas på motsvarande sätt som den ekonomiska replikerbarheten. Detta för att undvika att Telia utnyttjar sin ställning för att ta ut monopolpriser för tillträdet till infrastrukturen. Konkurrensverket har emellertid inte analyserat denna möjlighet närmare.

³ Konkurrensverkets dnr 704/2014.

Under alla omständigheter förutsätter Konkurrensverket att PTS följer prisutvecklingen närmare än vad som varit fallet under senare år för att kunna agera i fall priserna stiger.

Lokalt tillträde till kopparbaserad nätinфраstruktur

Konkurrensverket delar PTS bedömning om marknaden för lokalt tillträde till kopparbaserad nätinфраstruktur. Regleringen innebär att de konsumenter som inte har möjlighet att ansluta sig till konkurrerande infrastruktur ändå har möjlighet att välja en annan operatör än Telia till ett reglerat pris. Detta torde vara fallet för tillräckligt många konsumenter som i dagsläget är anslutna till kopparnätet, vilket talar för PTS bedömning om att marknaden ska förbli reglerad.

Såvitt Konkurrensverket erfar pågår ett tekniskifte som innebär att kopparnätet monteras ned. I praktiken innebär detta en möjlighet för Telia att avskärma konkurrerande företag som erbjuder tjänster på denna marknad. Det är därför angeläget att PTS fortsätter att följa avvecklingen av kopparnätet med avseende på utsatta konsumenters möjligheter att begagna sig av annan teknik för uppkoppling, till exempel fiberinfrastruktur eller mobilt internet.

Centralt tillträde till nätinфраstruktur

Regleringen för centralt tillträde till nätinфраstruktur upphörde 2015. Konkurrensverket har inte haft anledning att utreda några konkurrensproblem inom detta segment av marknaden närmare. Såvitt kan bedömas saknas det därför skäl att återinföra skyldigheter på denna marknad.

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

Rikard Jermsten

Björn Axelsson