



Utvecklingen på telemarknaderna efter regelreformerna

Uppdragsforskningsrapport 2012:5

En rapport skriven av
Roger Pyddoke och Mattias Haraldsson
på uppdrag av Konkurrensverket

Konkurrensverket 2012:5
Roger Pyddoke och Mattias Haraldsson
ISSN-nr 1652-8069
Konkurrensverket, Stockholm 2012
Foto: Matton Images

Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet.

Konkurrensverket har gett Roger Pyddoke vid Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) i uppdrag att, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, kartlägga och följa upp utvecklingen på telemarknaden efter regelreformererna.

Till projektet har knutits en referensgrupp. Den har bestått av Jan-Eric Nilsson (VTI), Helena Strömbäck (ND), Mats Bergman (Södertörns högskola), Rikard Englund (PTS), Bengt Mölleryd (PTS), Rune Nilsson (Datatele) samt Peter Vikström (Konsumentverket). Från Konkurrensverket har Arvid Fredenberg och Joakim Wallenklint deltagit.

Det är författaren som svarar för slutsatser och bedömningar i rapporten.

Stockholm, november 2012

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	8
1 Uppdrag och syfte	11
2 Utvecklingen av målen för telekommunikationer	12
3 Användarmarknaderna för telefoni och bredband	15
3.1 Marknadsandelar	18
3.2 Prisutveckling	20
3.3 Klagomål.....	25
4 Reglering av producentmarknaderna	26
4.1 Skyldigheter på olika producentmarknader – sammanfattning av PTS beslut	28
4.1.1 Marknad 3 - Samtalsterminering i individuella allmänna telefonnät via en fast anslutningspunkt	29
4.1.2 Marknad 4 – Fysiskt tillträde till nätinfrastruktur i grossistledet via en fast anslutningspunkt	29
4.1.3 Marknad 5 - Bredbandstillträde för grossistledet.....	30
4.1.4 Marknad 6 - Marknaden för digitala kapacitetstjänster	30
4.1.5 Marknad 7 - Samtalsterminering i individuella mobiltelefonnät	30
5 Utvecklingen av investeringar i telekommunikationsnät stagnerar	26
6 Fortsatt utveckling mot mer konkurrens och lägre priser	31
7 Framtida utveckling av regleringen	34
7.1 Analyser av den europeiska regleringen	34
7.2 Kvantitativa analyser av hur reglering påverkar investeringar och bredbandspenetration.....	36
7.2.1 Konkurrens mellan bredbandsplattformar en viktig drivkraft för penetration.....	36
7.2.2 Skyldigheter att lämna tillträde till bredbandsnät i Storbritannien bedöms ha positiva nettoeffekter	36
7.2.3 Mikrodata från operatörer indikerar att striktare reglering hämmer investeringar i Europa	37
7.2.4 Tidigare regleringar hämmer investeringar i nya nätverk.....	37
7.2.5 Komplicerade samband mellan reglering och incitament till investering samt penetration.....	37
7.3 Svenska diskussioner	37
7.3.1 Tilltagande regleringsosäkerhet?	40
7.3.2 Beslut som hämmer utbyggnad av nät?	41
8 Referenser	43

Sammanfattning

1993 infördes Telelagen, vilken gjorde att Televerket/Telia konkurrensutsattes. Efter 10 år ersattes denna lag med Lagen om elektronisk kommunikation (LEK) som en anpassning dels till EU:s direktiv, dels till teknisk utveckling och ändrade marknadsförhållanden.

I denna studie av telemarknaden i Sverige undersöks hur priser, efterfrågan, marknadsandelar och investeringar inom telefoni och bredband utvecklats efter 2003. Vidare beskrivs hur regleringen förändrats och utvecklats. De regleringar som analyseras appliceras idag på sju producentmarknader där telekomföretag handlar med varandra medan konsekvenserna av regelverket observeras på användarmarknaderna dvs. hos slutkund.

Koncentrationen på de sju producentmarknaderna är hög; tillgången till infrastruktur i olika bemärkelser domineras av företag med marknadsandelar som i samtliga fall är över 50 procent och i många fall 70-80 procent. Följaktligen finns på dessa marknader företag med betydande inflytande på marknaden. Dessa har ålagts skyldigheter av den art som regleras av LEK. Detta innebär att man på olika sätt måste göra den egna infrastrukturen etc. tillgänglig för konkurrerande aktörer. Ett instrument i denna reglering är begränsningar av det pris som man får ta ut av konkurrenterna för tillgång till nät. Skyldigheterna gör det möjligt för aktörer som inte själva har all nödvändig infrastruktur att ändå kunna verka på användarmarknaderna för telefoni och bredband.

Som en följd av möjligheten att köpa in sig på andras nätverk har nya aktörer kunnat etablera sig på användarmarknaderna. Jämfört med producentmarknaderna är marknadskoncentrationen där därför lägre men fortfarande är antalet aktörer relativt begränsat. Några av aktörerna på slutmarknaden har också stora marknadsandelar. På telefonisidan, framför allt inom fast telefoni, är trenden dock att den dominerande aktörens marknadsandelar minskar medan bredbandsmarknaden i detta avseende förefaller tämligen stabil. Vi har alltså fler aktörer på tele- och bredbandsmarknaderna, men fortfarande är aktörerna så få och så stora att man inte kan tala om fullständig konkurrens.

Tidigare utredningar har dragit slutsatsen att Telelagen bidrog till det fall av konsumentpriser och minskande marknadskoncentration som kunde observeras mellan 1993 och 2003. Man kunde inte fastställa om prisfallet orsakats av själva omregleringen, men konstaterade att omregleringen bidrog till större konkurrens och att även priset troligtvis hade påverkats. På basis av statistik från Post- och telestyrelsen (PTS) för perioden 2003 till 2009 kan vi konstatera att priserna har fortsatt falla och att marknadskoncentrationen avtagit eller hållit sig konstant. Sett över den period som liberaliseringen har pågått har alltså konkurrensen på dessa marknader stärkts och priserna blivit lägre.

Det kvarstår emellertid ett metodmässigt problem som innebär att man inte kan avgöra i vilken utsträckning den observerade prisutvecklingen påverkats av omregleringen, eftersom t.ex. teknisk utveckling också kan ha haft betydelse för utvecklingen. Det är inte heller möjligt att avgöra vad marknadsutvecklingen skulle blivit utan regelreformerna. Men vi delar den tidigare bedömningen att regleringarna bidragit till att priserna har sjunkit, men vi drar inga slutsatser om huruvida regleringsstrukturen är optimal. Klagomålsstatistik visar också att missnöjet från kunder minskat kraftigt sedan 2005 även om klagomålen ökat något de senaste åren.

Vi vill också påpeka att gällande regleringarna kan ha kostnader. Det kan t.ex. finnas en möjlighet att vissa regleringar hämmar utvecklingen genom att reducera den dynamiska effektiviteten. Man kan hypotetiskt tänka sig att det med nuvarande reglering finns fall då innovationer och investeringar uteblir eftersom prisregleringen rubbar den incitamentsstruktur som annars skulle stimulera till sådana.

När det gäller underlaget för regleringarnas utformning ser vi vissa brister i de bakomliggande analyserna. I huvudsak genomförs dessa analyser marknad för marknad och företag för företag. Med en mer avancerad analysmodell skulle det eventuellt vara möjligt att få bättre grepp om samspelet mellan olika aktörer på telemarknaderna och på så sätt förbättra det underlag på vilket regleringarna grundas. I synnerhet på marknaderna för samtalsterminering finns ett behov av att analysera hur det beroende som uppkommer genom att företagen både säljer och köper av varandra påverkar deras marknadsmakt. Idag ligger analysens hela tyngd på utbudssidan, vilket kan innebära att slutsatserna är missvisande.

De senaste åren har målen för telekommarknaden utökats till att också omfatta önskemål om en snabb utbyggnad av bredbandsnäten ("Bredbandsstrategi för Sverige" och "It i människans tjänst"). Det har också inneburit att samhället engagerat sig i byggandet av bredbandsnät, dels genom statliga bidrag och dels genom engagemang av kommunala bolag. Samtidigt som utbyggnaden av näten delvis sker med offentliga stöd förblir statens bild av vad det offentliga åtagandet på denna del av telemarknaden bör vara oklar.

De övergripande analyser som genomförts av den europeiska (och svenska) telepolitiken pekar på att investeringar i konkurrerande nät inte kommit till stånd i den omfattning som förväntats. I synnerhet genomförs endast ett begränsat antal kommersiella investeringar i fasta nät. Flera studier indikerar att regleringspolitiken kan ha minskat benägenheten att genomföra sådana investeringar. Däremot sker en snabb utbyggnad av kapaciteten i mobilnäten.

Två viktiga faktorer kan bidra till att förklara den begränsade viljan att investera i konkurrerande nät. Den första är att EU-regleringen helt enkelt kan ha överskattat incitamenten att genomföra sådana investeringar. Den andra är att det sätt som bestämmelserna kommit att fungera lett till regleringsosäkerhet genom att en stor

del av PTS beslut överklagats och därefter iniberats eller undanröjts av förvaltningsdomstolar. Den höga andelen överklagade beslut innebar att regleringens verkan fördröjdes kraftigt och om besluten undanröjs blir marknaden i praktiken stående utan verksam reglering. Denna utveckling ledde först till att regeringen initierade LEK-utredningen (SOU 2006:88) och senare till att olika intressenter argumenterat för att PTS inte hanterar sin beslutsprocess på ändamålsenligt sätt.

Summary

In 1993, the Telecommunications Act formally opened the market for telecommunications in Sweden for entry. After 10 years, it was replaced by the Electronic Communications Act (LEK) both to implement a set of EU Directives, and to adapt to technological developments and changing market conditions. The purpose of this study of the telecommunications market in Sweden is to follow up the political objectives for the regulatory reforms in 2003 formulated in the relevant bills and also present an account of the impact of the reform from a consumer perspective. In our synopsis we emphasized that an important part of an assessment of a regulatory reform is to assess the counterfactual technology and market developments that could have taken place without the regulatory reform. This basically means to assess the extent to which an observed sequence of events depends on the regulatory reform and to what extent it depends on other circumstances.

This memorandum examines how prices, demand, market shares and investment in telephony and broadband developed after 2003. It also, to some extent, describes how the regulation changed and evolved. Today, the regulations to be analyzed are applied in seven producer markets where telecom companies trade with each other, while the impact of the regulatory framework is observed at user markets i.e. the end customer.

The concentration in the seven producer markets is high; infrastructure availability in various senses are dominated by companies with market shares in all cases are over 50 percent and in many cases 70-80 per cent. Consequently, in these markets the firms have significant market power. These firms therefore have obligations imposed of the type regulated by LEK. This means that in different ways these firms are obliged to make their own infrastructure, etc. available to competing operators. An instrument of this regulation is the restrictions of on the price that infrastructure owners may charge their competitors for access to their network. The obligations allow players who do not have the entire necessary infrastructure to be able to operate on user markets for telephony and broadband.

As a result of the ability to buy into other firm's networks, new entrants have been able to establish themselves on end markets. Compared with producer markets, the market concentration in end markets, are therefore lower, but the market is still mostly limited to small number of players. Some of the firms in the end markets also have large market shares. On the telephony side, especially in fixed telephony, the trend is that the incumbent's market share decreases while the broadband market in this respect seems fairly stable. So we have more players in the telecommunications and broadband markets, but there are still so few players and their size distribution is such that one cannot speak of well-functioning competition.

Previous investigations have concluded that the Telecommunications Act contributed to the lowering of consumer prices and declining market concentration

that could be observed between 1993 and 2003. They did not, however, conclude that it could be determined whether the fall in prices was caused by the regulatory reform, but noted that the reforms most likely had contributed to greater competition and also to the developments of prices favorable to consumers. Based on statistics from the Swedish Post and Telecom Authority (PTS) for the period 2003 to 2009, we see that prices have continued to fall and the market concentration decreased or remained constant. Over the period since 2003 competition in these markets has strengthened and prices dropped further.

There remains, however, a methodological issue in which one cannot determine to what extent the observed price movements was affected by the reform, as e.g. technological developments may also have played a role in development. It is also not possible to determine what the markets would have been without the regulatory reforms. But we share the previous assessment that the regulations contributed to the drop in prices, but we draw no conclusions about whether the regulation is optimal. Complaints Statistics also show that the dissatisfaction from customers decreased substantially since 2005, although complaints have increased slightly in recent years.

We also point out that current regulations may have costs. There is a possibility that some regulations hamper development by reducing dynamic efficiency. One can hypothesize that with the current regulation there may be instances where innovations and investments fail to materialize because price regulation reduces the incentives for such action.

With regard to the basis for regulatory design, we see some weaknesses in the underlying analyzes. Essentially these analyzes are conducted, market by market and on a company basis. With a more advanced analytical model it would potentially be possible to get a better grip on the interaction between different actors in the telecommunications markets and thus improve the basis for the regulatory obligations. In the markets for call termination, in particular, there is a need to analyze how the mutual dependency that arises between firms that both sell and buy from each other affect their market power. Today, the entire weight of the analysis lies on the supply side, which could lead to misleading conclusions.

In recent years, the policy objectives of the telecommunications market have expanded to include objectives for a rapid deployment of broadband networks ("Bredbandsstrategi för Sverige" ("Broadband Strategy for Sweden") and "It i människans tjänst" ("IT in the service of man"). This has also led to local government initiatives to promote the construction of broadband networks through government grants and through involvement of municipal companies. While the expansion of networks is partly funded by state in Sweden the national strategy for what the public role in the telecommunications market should be remains unclear.

The general analyzes done on the European telecommunications regulation (which is also the Swedish) suggests that investments in competing networks do not come

about to the extent expected. In particular, only a limited number of commercial investments in fixed networks are conducted. Several studies also indicate that the regulatory policy can have reduced the inclination to undertake such investments. However, a rapid expansion of mobile network capacity may be observed in Sweden.

Two important factors may help explain the limited willingness to invest in competing networks. The first is that the EU regulation simply may have overestimated the incentive to undertake such investments. The second is that the way the legislation came to work led to regulatory uncertainty when a large part of the PTS's decisions were appealed and subsequently inhibited or eliminated by the administrative courts. The high percentage of appealed decisions meant that the effects of the regulation was considerably delayed and if the decisions will be permanently eliminated the market will in fact be left standing without effective regulation. This development led first to that the government initiated a revision of LEK (SOU 2006:88) and later to that various stakeholders have argued that PTS does manage their decision process appropriately.

1 Uppdrag och syfte

Denna rapport har skrivits med uppdraget att utvärdera reformer på telemarknaden med fokus på att tolka och följa upp de mål för förändringarna som formuleras i relevanta propositioner samt också att redovisa konsekvenserna från ett konsumentperspektiv.

Syftet med detta PM är att följa upp utvecklingen efter reformerna på telemarknaderna genom införandet av lagen om elektronisk kommunikation 2003. Uppföljningen sker genom att redovisa hur efterfrågan, priser, kundnöjdhet, marknadsandelar och investeringar utvecklats. De första tre variablerna svarar väl mot det centrala målet för reformen i propositionen, då dessa har ett konsumentperspektiv och avser marknader där leverantörer av elektroniska kommunikationer möter slutanvändare. I en analys med konsumentperspektiv är det därför intressanta att redovisa utvecklingen på dessa användarmarknader. De regleringar som är i kraft inom telesektorn och som står i fokus i detta PM, och vars effekter eventuellt kan avläsas på användarmarknaderna, riktas dock mot tidigare led där företag handlar med varandra (producentmarknader). Dessa regleringar avser framför allt s.k. samtrafik, vilket ska möjliggöra konkurrens även om ägandet av nätverken är koncentrerat till ett fåtal aktörer. För en utveckling mot konkurrens är marknadsandelar och investeringar centrala. Vi redovisar därför även utvecklingen i dessa dimensioner.

Idealiskt sett skulle en utvärdering undersöka på vilket sätt nuvarande reglering av telemarknaden har *påverkat* prisutvecklingen på telefoni och bredband samt hur marknadsandelar utvecklats sedan regleringarna infördes. Ett ytterligare syfte för PM:en är att därför att föra ett resonemang om hur dessa förhållanden kan ha påverkats om det nuvarande regelverket sett annorlunda ut.

LEK ger också möjligheter att direkt ingripa på konsumentmarknaden för att säkerställa tillgången till samhällsomfattande tjänster. Således kan "den som bedöms lämplig" åläggas att tillhandahålla abonnemang och tillhörande tjänster till "överkomlig pris" och med en viss nivå på prestanda m.m. (se SFS, 2003:389, s. kap 5). I detta PM analyseras inte denna fråga.

2 Utvecklingen av målen för telekommunikationer

Riksdagen beslutade 1988 att telepolitikens övergripande mål skulle vara att säkerställa en tillfredsställande tillgång på telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Efter en precisering av de telepolitiska målen i 1990 års tillväxtproposition (Proposition 1990/91:87, 1990) påbörjades det lagstiftningsarbete som 1993 resulterade i Telelagen (SFS, 1993:597). Denna skulle bli ett redskap för att släppa in fler aktörer på telemarknaden samtidigt som de telepolitiska målen uppfylldes.

I och med lagens införande öppnades faktiska möjligheter att konkurrera med Televerket, som i samband med detta ombildades till Telia AB. Televerket/Telia, som aldrig hade haft ett juridiskt monopol, men genom sin ställning som nätägare och i någon mån myndighet kunnat verka som en monopolist, blev därmed konkurrensutsatt. Telestyrelsen (senare PTS) fick samtidigt rollen som tillsynsmyndighet. (Statskontoret, 2012)

Den liberalisering som fick sitt avstamp med telelagens införande anses ha bidragit till en gynnsam utveckling för telekomsektorn. Regelutredningen (SOU 2005:4) konstaterade att priserna fallit, koncentrationen minskat, utbudet och tillgängligheten av tjänster förbättrats m.m. Att kausalt binda dessa effekter enbart till omregleringarna är dock inte möjligt; sannolikt har den tekniska utvecklingen som skett under samma period också varit mycket betydelsefull för utvecklingen. Statskontoret skriver i en analys att den tekniska utvecklingen kan ha möjliggjort för omregleringen att få de effekter den syftade till men att den tekniska utvecklingen sannolikt inte hade varit så omfattande utan omregleringen. (Statskontoret, 2012, s. 131)

Efter att ha ändrats ett antal gånger ersattes Telelagen 2003 av Lagen om elektronisk kommunikation, LEK, (SFS, 2003:389) vilken också ersatte Lagen om radiokommunikation (1993:599). Den nya lagen var dels en anpassning till EU:s direktiv från 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, dels en anpassning till teknisk utveckling, marknadsförhållanden m.m.

I den proposition som föregick LEK satte regeringen upp följande mål för sektorn för elektronisk kommunikation (Proposition 2002/03:110):

- De elektroniska kommunikationerna skall ge största möjliga utbyte när det gäller urvalet av överföringstjänster samt deras pris och kvalitet.
- Sverige skall i ett internationellt perspektiv ligga i framkant i dessa avseenden.
- De elektroniska kommunikationerna skall vara hållbara, användbara och tillgodose framtidens behov.

- Enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer.

Det konstaterades vidare att "de främsta medlen för att uppnå detta skall vara att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens utan snedvridningar och begränsningar samt att främja internationell harmonisering. Staten skall ha ett ansvar på områden där allmänna intressen inte enbart kan tillgodoses av marknaden". (Proposition 2002/03:110, s. 101)

Målen för att tillhandahålla telekommunikationer sammanfaller idag i stor utsträckning med de IT-politiska målen. På senare år har regeringen bland annat presenterat "Bredbandsstrategi för Sverige" (november 2009) och "It i människans tjänst - en digital agenda för Sverige" (N 2011:12).

Den tidigare svenska bredbandspolitiken baserades huvudsakligen på de förutsättningar som rådde i slutet av 1990-talet. Regeringen gjorde då ställningstagandet att alla hushåll och företag i Sverige borde få tillgång till bredband inom de närmsta åren. I en IT-politisk proposition från 2005 presenterades målet att en effektiv och säker fysisk IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet skulle finnas tillgänglig i alla delar av landet, bl.a. för att ge människor tillgång till interaktiva offentliga e-tjänster. Detta skulle uppnås genom en marknadsmässig utbyggnad och kompletterades av ett stöd under år 2001–2007 till utbyggnad av bredband, främst i gles och landsbygd.

Målet för sektorn elektronisk kommunikation anger att enskilda och myndigheter ska få tillgång till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer, som ger största möjliga utbyte när det gäller urvalet av överföringstjänster samt deras pris och kvalitet. Detta ska uppnås genom åtgärder som baseras på lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK).

De nya bredbandsmålen ska komplettera de IT-politiska målen och målet som sedan tidigare gäller för sektorn elektronisk kommunikation. Det övergripande målet är att Sverige ska ha bredband i världsklass. En hög användning av IT och Internet är bra för Sverige och landets konkurrenskraft. En förutsättning för detta är tillgång till bredband med hög kapacitet i hela landet som ger en robust och tillförlitlig åtkomst till Internet och andra bredbandstjänster. Hur bredband i världsklass ska definieras kommer att förändras utifrån användarnas (både enskilda, företag och det offentliga) efterfrågan och i takt med teknik- och tjänsteutvecklingen. Den senaste ambitionsnivån är denna:

- Alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband
- År 2015 bör 40 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s

- År 2020 bör 90 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s

Regeringens uppfattning är att det är viktigt att arbeta strategiskt med långsiktiga it-politiska frågor för att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Regeringen har därför pekat ut fyra strategiska områden med utgångspunkt i användarens perspektiv: lätt och säkert att använda, tjänster som skapar nytta, det behövs infrastruktur samt it:s roll för samhällsutvecklingen. Vidare har en Digitaliseringskommission inrättats med uppdrag att driva dessa strategiska områden.

3 Användarmarknaderna för telefoni och bredband

En bedömning av utvecklingen på de svenska och europeiska marknaderna för telefoni kan ske genom att jämföra marknadsutvecklingen på de svenska och europeiska marknaderna med de mest utvecklade länderna i exempelvis OECD. Vi har valt att ta redovisa PTS statistik och ett urval av internationella källor.

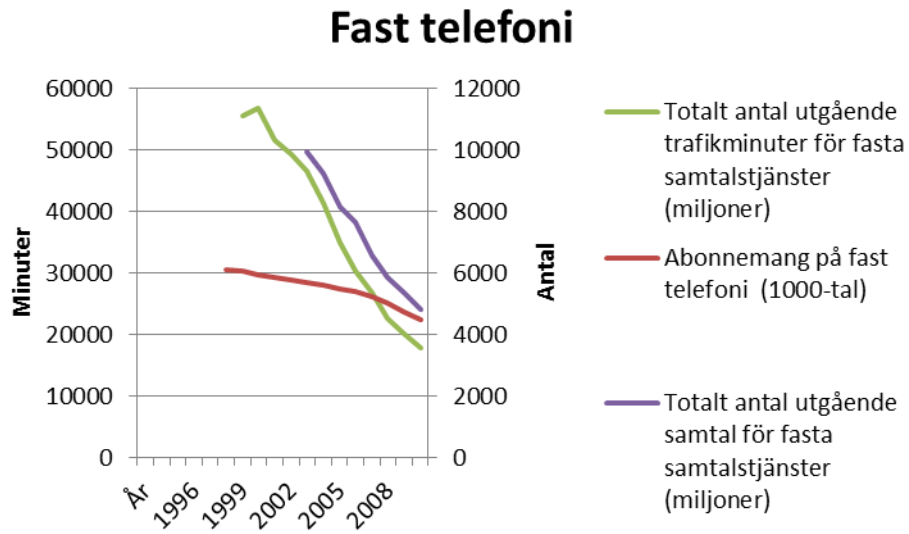
PTS undersökte 2003 (PTS/TEMO, 2003) och 2011 (PTS/TNS SIFO, 2011) tillgången till telefoni och internet i urvalsundersökningar. 2011 hade 76 procent av Sveriges befolkning i åldrarna 16-75 år fast telefon i hushållet vilket ska jämföras med 94 procent 2003. Att andelen minskat beror framför allt på yngre individers benägenhet att välja bort en fast telefonanslutning.

PTS uppger vidare att 97 procent av befolkningen i samma åldersintervall som ovan hade mobiltelefon 2011 vilket ska jämföras med 90 procent 2003. Undersökningen visar också att 90 procent i den undersökta åldersgruppen använde Internet 2011, en ökning med ca 12 procentenheter jämfört med 2003. 2011 uppgav 91 procent av de tillfrågade att de hade tillgång till Internet i hemmet. 2003 var motsvarande andel 70 procent.

Urvalsundersökningarna visar alltså tydligt att tillgången till fast telefoni minskar, medan tillgången till mobiltelefon och internet ökar. Statistik från PTS visar vidare att dessa trender även gäller om man mäter samtalsvolym och inkluderar abonnemang som inte är bundna till hushållet.

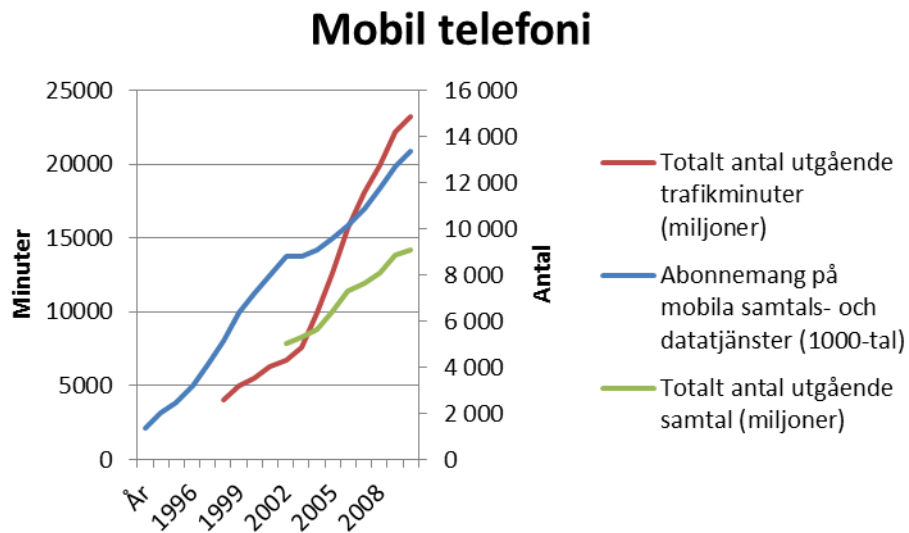
Antalet abonnemang på fast telefon minskade relativt kraftigt under den period som avspeglas i Figur 1, vilket bekräftar resultaten från PTS individundersökningar. Den fasta telefonins minskade betydelse blir dock ännu mer uppenbar om man ser på antalet samtal eller antalet trafikminuter, vilka båda mer än halverats under perioden. Som framgår av Figur 2 ökade i stället såväl antalet mobilabonnemang som antalet samtal och trafikvolym mycket kraftigt under 2000-talet.

Figur 1 Fast telefoni



Källa: (PTS, 2011)

Figur 2 Mobil telefoni

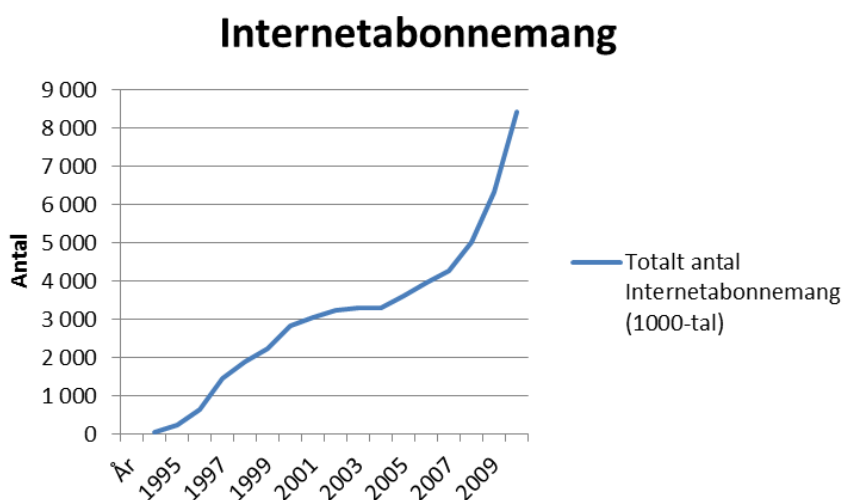


Källa: (PTS, 2011)

Figur 3 visar att antalet internetabonnemang på ca 15 år ökat från nära nog noll till drygt 8 miljoner. Kurvan planade ut några år in på 2000-talet för att sedan stiga kraftigt igen, vilket beror på att tillväxten av abonnemang för mobilt bredband då tog fart (PTS, 2011, s. 21).

Delar vi upp i fast och mobilt bredband anger OECD att antalet fasta abonnemang gått från 12,3 abonnemang per 100 invånare 2003 till 31,8 2011. Av det totala antalet abonnemangen 2011 i Sverige utgör de mobila bredbandsabonnemangen mer än 5 miljoner samtidigt som de fasta utgör drygt 3 miljoner.

Figur 3 **Internet**



Källa: (PTS, 2011)

Jämfört med andra länder (OECD broadband portal) kan vi konstatera att Sverige låg på 10:nde plats i världen i bredbandspenetration 2003 och ligger på 18:nde plats 2011. Då har Sverige passerats av bl.a. Schweiz, Norge, Danmark, Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Belgien.

3.1 Marknadsandelar

Marknadsandelar för fasta samtalstjänster inkluderar alla abonnemang på fasta samtalstjänster men inte förvalsabonnemang och prefixabonnemang. Marknaden domineras stort av TeliaSonera, som hade drygt 60 procent av de fasta abonnemangen 2011. Det ska dock noteras att detta är runt 20 procentenheter mindre än den andel man hade i mitten av 2000-talet. Tele2 som är den nästa största aktören hade drygt 11 procent av marknaden 2011.

Tabell 1 Marknadsandelar – abonnemang på fasta samtalstjänster

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TeliaSonera	80.6%	74.3%	70.2%	67.9%	65.3%	62.9%	61,3%
Tele2	9.5%	10.9%	11.6%	12.4%	12.4%	11.8%	11,3%
Telenor	4.5%	6.3%	7.0%	7.3%	7.5%	7.3%	7,5%
Comhem	1.4%	3.2%	5.2%	5.9%	6.7%	7.5%	8,4%
Övriga	4.1%	5.3%	5.9%	6.5%	8.1%	10.5%	11,5%

Källa: (PTS, 2009)

TeliaSonera är den största leverantören av mobila samtalstjänster och mobil data med en marknadsandel på ca 40 procent (2011). Tele2 är det näst största företaget med drygt 30 procent av marknaden, därefter följer Telenor, Hi3G och ett antal mycket små aktörer som inte säredovisas i statistiken. Under perioden 2005-2011 har den största aktörens marknadsandel minskat mer eller mindre trendmässigt, men i relativt långsam takt.

Tabell 2 Marknadsandelar – abonnemang på mobila samtalstjänster och mobil data

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TeliaSonera	43.3%	43.8%	43.3%	42.4%	41.1%	40.4%	40,1%
Tele2	33.8%	32.3%	31.8%	31.8%	32.0%	31.6%	30,6%
Telenor	18.2%	17.4%	18.3%	17.4%	16.8%	16.5%	16,5%
Hi3G	3.7%	5.0%	5.6%	7.1%	8.3%	9.0%	9,7%
Övriga	1.0%	1.5%	0.9%	1.3%	1.9%	2.4%	3,0%

Källa: (PTS, 2009)

De fem största aktörerna på marknaden för bredbandsabonnemang är TeliaSonera (ca 37%), Telenor (ca 20%), Comhem (ca 7%), Tele2 (ca 16%) och Hi3G (ca 10%). Som framgår av Tabell 3 fluktuerar marknadsandelarna en aning men man kan inte urskilja någon trend som visar att den dominerande aktörens ställning håller på att försvagas. De tydligaste trenderna visar att styrkeförhållandena mellan några av de mindre aktörerna förändras. Tele2 har t.ex. vuxit kraftigt under perioden, medan Comhem och Telenor har försvagats betydligt.

Tabell 3 Marknadsandelar – samtliga abonnemang på bredband

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TeliaSonera	37.9%	39.0%	38.4%	38.7%	37.9%	37.2%	37,2%
Tele2	2.8%	3.8%	7.7%	9.3%	10.8%	13.9%	16,4%
Telenor	29.5%	27.3%	22.6%	20.3%	21.5%	19.9%	21,8%
Hi3G	0.0%	0.0%	2.3%	4.9%	6.8%	9.5%	9,6%
Comhem	16.2%	16.2%	15.2%	13.4%	11.3%	9.1%	6,7%
Övriga	13.5%	13.7%	13.8%	13.4%	11.8%	10.3%	8,2%

Källa: (PTS, 2009)

Om man tittar enskilt på fast bredband (Tabell 4) så är TeliaSonerans andel av marknaden stabil. Tele2 har trendmässigt ökat sin marknadsandel mellan 2005 och 2011 medan Telenor förloat andelar. Comhems andel på denna marknad är stabil. Jämfört med andelarna för samtliga bredbandsabonnemang ovan beror detta på att den totala marknaden växt med hjälp av mobilt bredband, men att Comhem i absoluta tal levererar ett stabilt antal fasta bredbandsanslutningar.

Tabell 4 Marknadsandelar – abonnemang på fast bredband

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TeliaSonera	37.9%	38.5%	38.3%	38.7%	38.4%	37.8%
Tele2	2.8%	3.3%	5.4%	6.1%	6.8%	7.8%
Telenor	29.5%	27.2%	23.7%	21.0%	19.5%	17.9%
Hi3G	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Comhem	16.2%	16.9%	17.3%	17.4%	17.8%	18.0%
Övriga	13.5%	14.2%	15.3%	16.8%	17.6%	18.5%

Källa: (PTS, 2009)

Marknadsandelarna för mobilt bredband (Tabell 5) är relativt stabila även om den största aktören TeliaSonera tappade 2 procentenheter mellan 2007 och 2011. Tele2 och Hi3G tappar också andelar. Det enda företag som ökar under denna period är Telenor som går kraftigt framåt från 14,7 till 24,8 procent.

Tabell 5 Marknadsandelar – abonnemang på mobilt bredband

	2007	2008	2009	2010	2011
TeliaSonera	38.9%	38.9%	37.1%	36.7%	36,8%
Tele2	24.7%	19.7%	17.8%	20.1%	21,7%
Telenor	14.7%	17.9%	24.9%	22.1%	24,8%
Hi3G	19.1%	21.2%	18.6%	19.2%	15,4%
Comhem	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
Övriga	2.6%	2.4%	1.7%	1.9%	1,3%

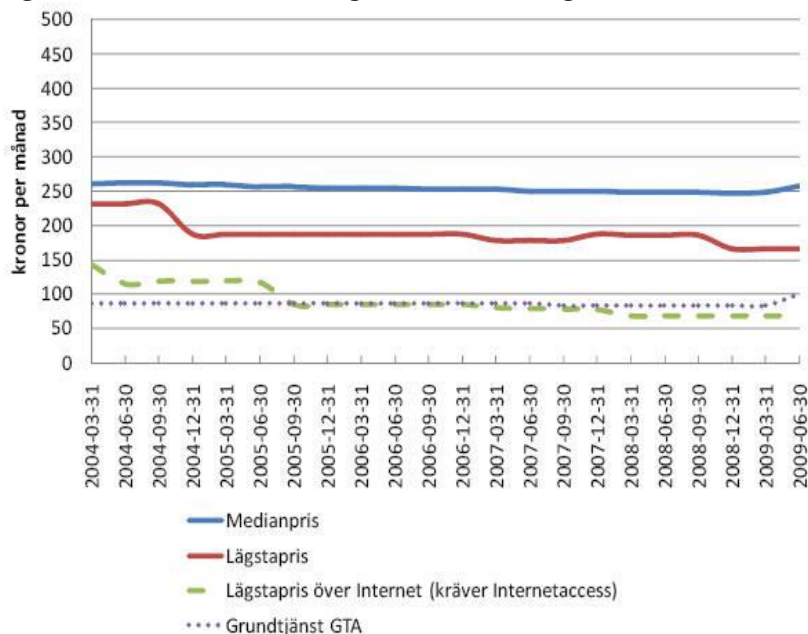
Källa: (PTS, 2009)

3.2 Prisutveckling

Från det att telelagen infördes 1993 och fram till 2005 utvecklades telemarknaden positivt sett ur de flesta aspekter. Regelutredningen (SOU 2005:4) fann att perioden mellan telelagens införande 1993 och LEK 2003 var en period av sjunkande priser och i övrigt gynnsam utveckling på telemarknaden. PTS konstaterar i en analys av prisutvecklingen (t.o.m. första halvåret av 2009) att priserna på telefoni och bredband fortfarande minskar men att priset är långsammare än det som observerades i början av 2000-talet. Mest markant har priset varit för sms, mobilt bredband och för samtal från fasta telefoner till mobiltelefoner. (PTS, 2009)

Figur 4 visar prisutvecklingen för fast telefoni för en genomsnittsanvändare enligt PTS definition. Medianpriset ser ut att ha minskat en aning mellan 2004 och 2009; den uppgång som kan observeras vid det senaste mättillfället är svår att dra några slutsatser av. Tydligare är att de lägsta priserna på fast telefon minskat över perioden.

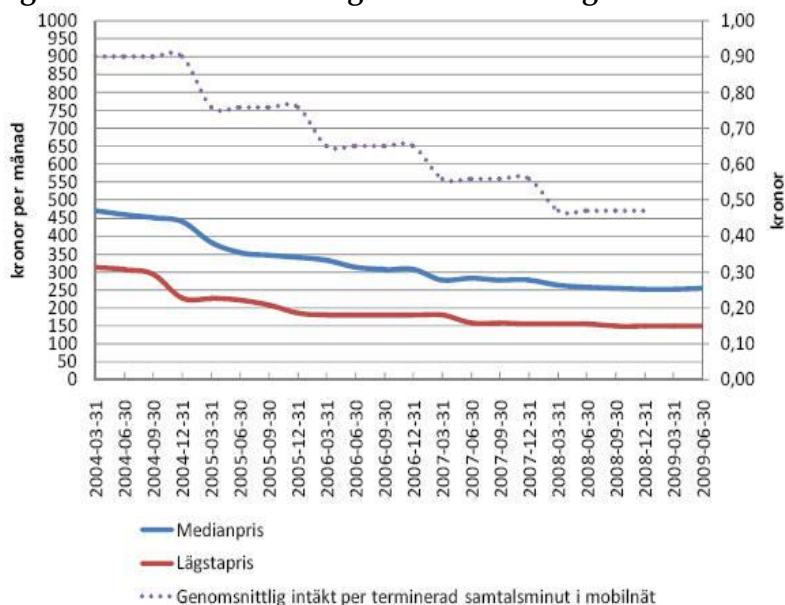
Figur 4 Prisutveckling fast telefoni – genomsnittsanvändare



Källa: (PTS, 2009)

För mobil telefoni finns en tydlig utveckling mot lägre priser för genomsnittsanvändaren, se Figur 5. Medianpriset har sjunkit med ca 200 kr mellan 2004 och 2009. Figuren visar också att intäkten per samtalsminut gått ner markant under samma period.

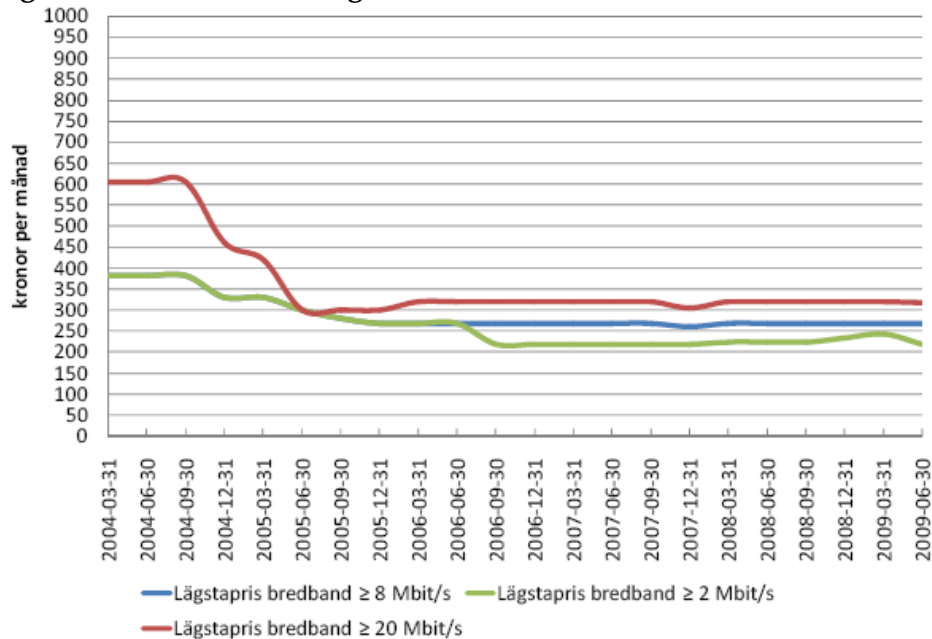
Figur 5 Prisutveckling mobil telefon – genomsnittsanvändare



Källa: (PTS, 2009)

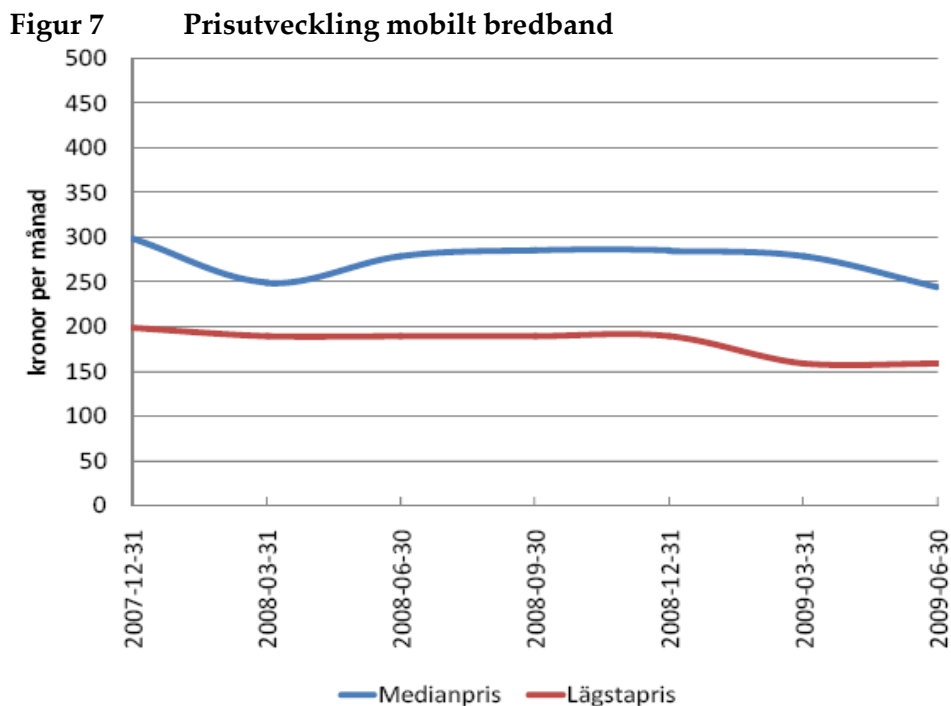
På marknaden för fast bredband har priserna sjunkit betydligt mellan 2004 och 2009 (Figur 6). Månadskostnaden för bredband med högre hastighet än 2 Mbit/s var i början av 2004 knappt 400 kr. I mitten av 2009 hade kostnaden fallit till drygt 200 kr. Vad som också framgår av figuren är att priset på de allra snabbaste anslutningarna fallit mest.

Figur 6 Prisutveckling fast bredband



Källa: (PTS, 2009)

Priserna på mobilt bredband förefaller ha varit ganska stabila under de knappa två år som PTS har statistik för (se Figur 7). En tendens kan vara att priserna under 2009 sjönk, men perioden är för kort för att någon säker slutsats ska kunna dras. Man bör här komma ihåg att mobilt bredband är en relativt ny produkt på telekommunikationsmarknaden och att tjänsten ständigt utvecklas i termer av snabbhet, överföringskapacitet, täckningsgrad m.m.



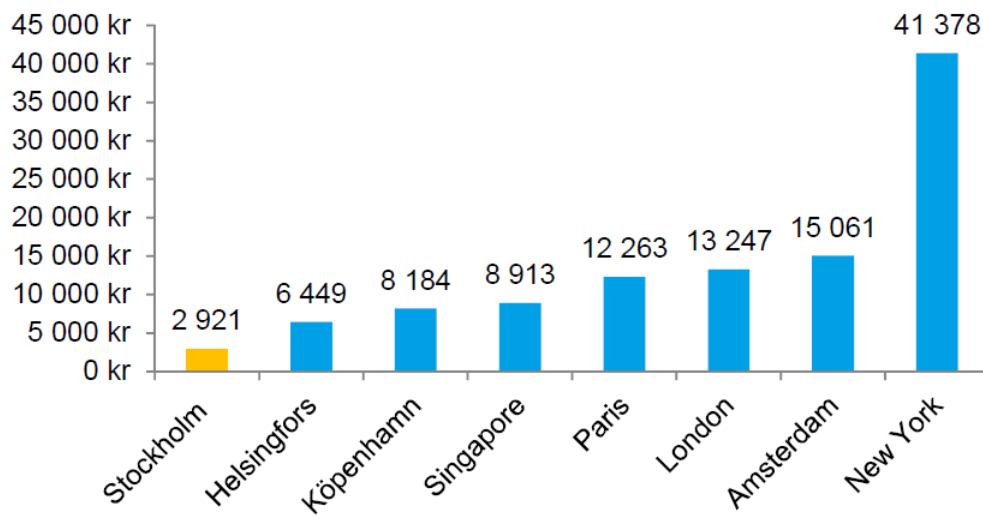
Källa: (PTS, 2009)

Ovanstående statistik visar, med undantag för mobilt bredband, att priserna på telefoni och bredband fortsatt att falla. Den tendens som Regelutredningen observerade håller alltså i sig. Orsakerna till detta kan inte exakt fastslås, utan vi får nöja oss med att konstatera att marknadsförhållanden, teknikutveckling m.m. sammantaget har gjort det möjligt att sänka priserna för telefoni och bredbandstjänster under en relativt lång period. Inte heller i Regelutredningen drogs några slutsatser om varför priserna sjunker men man ansåg att omregleringarna har stärkt konkurrensen och på så sätt gynnat utvecklingen på telemarknaden. Regelutredningen fastslog vidare att "en samlad bedömning av liberaliseringen av telemarknaden är att telemarknaden blivit en av de mest dynamiska sektorerna i den svenska ekonomin under de år som gått efter liberaliseringen".

Jämfört med andra länder ligger svenska telekom priser relativt lågt (Eurostat). Svenska lokalsamtal ligger på 8:nde plats i Europa (där lägst priser är nummer 1). Priserna ligger dock tre gånger högre än i Danmark. Inrikes långdistanssamtal kostar också tre gånger mer än i Danmark. Här ligger Sverige 6:a.

För bredband har vi funnit en internationell prisjämförelse för svartfiber i Deloitte 2011 som inkluderar Stockholm. På landsnivå kan man även använda en rapport från den brittiska regleringsmyndigheten (Ofcom 2011) som framhåller Storbritannien som ett land med låga bredbandspriser genom att jämföra Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien och USA. Kombinationen av dessa källor indikerar att svenska bredbandspriser är låga.

Figur 8 Snittpris på Svartfiber, internationell jämförelse 2011



Källa: Deloitte 2011 och United Minds

3.3 Klagomål

PTS sammanställer årsvis klagomål som inkommer till dem via telefon, e-post eller brev. Statistiken visar (se Tabell 6) att klagomålen totalt sett minskade kraftigt och kontinuerligt mellan 2005 och 2009 för att sedan vända upp lite igen.

Tabell 6 Antal klagomål till PTS via telefon, e-post eller brev

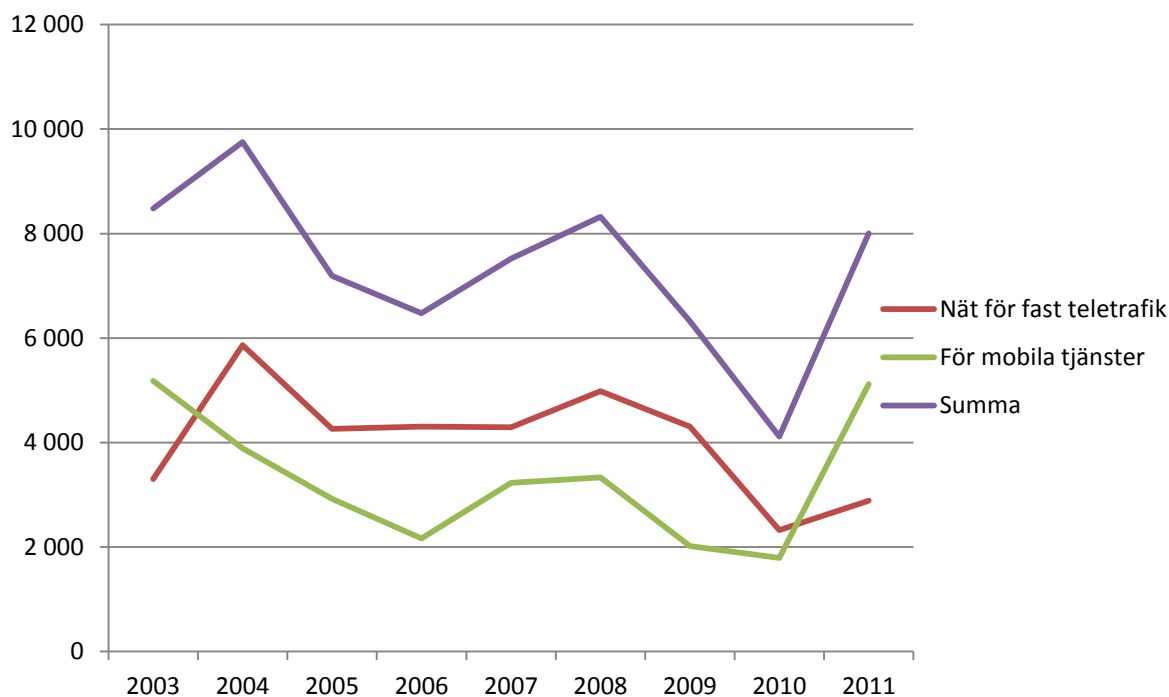
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Abonnemang	856	600	395	319	186	321	341
Abbonentförteckning	22	29	18	29	32	14	15
ADSL	788	597	288	127	79	43	28
Avlyssning	1	2		3			3
Avtalsvillkor	505	671	372	259	295	238	113
Driftavbrott	241	236	177	190	225	154	179
Förval	763	363	412	57	28	12	4
Kundtjänst	114	243	117	33	36	63	63
Marknadsföring/Spam	67	267	234	254	135	164	215
Nummerportabilitet	57	50	61	86	40	67	49
Nummerpresentation	17	11	1	1			
Nummerupplysning	3	43	3	4	4	5	3
Prefixval	5	7	6				
Räkning	333	363	247	201	146	133	79
Samtalsspärr	7	6	1	22	19	10	6
Trafikuppgifter	7	11	4	7	3	2	1
Tystnadsplikt	4	19	3	22	12	7	2
Övrigt	176	105	73	68	40	135	155
Lagring		1		1			
Telefonkort			2	1	3	2	
Fibernät				17	17	8	18
Mobilt bredband				53	27	39	83
Teknikskiftet							141
Totalt	3966	3624	2414	1754	1327	1417	1498

Källa: (PTS, 2012g)

4 Utvecklingen av investeringar i telekommunikationsnät stagnerar

I detta avsnitt konstaterar vi att de totala investeringarna i värdetermer stagnerar och att stadsnäten står för en stor del av investeringarna i ny fiberaccess till bredband.

Figur 8 Investeringar i teleutrustning 2003–2011, miljoner kronor



Källa: Trafikanalys

En undersökning som genomförts av Svenska Stadsnätsföreningen (2012) hävdar bland annat att stadsnäten

- har investerat nästan 26 miljarder kronor sedan innan millennieskiftet
- investerade nästan 2 miljarder kronor år 2011
- har 750 000 hushåll anslutna till fiberoptiska nät

Därmed är stadsnäten en av de största aktörerna i att använda fiber för att bygga ut fast bredband.

5 Reglering av producentmarknaderna

Allmänt sett innebär den europeiska regleringen, och därmed den svenska, av marknaderna för elektronisk kommunikation att företag som bedöms ha ett betydande inflytande kan bli ålagda skyldigheter genom s.k. förhandsreglering. Detta är en viktig principiell skillnad gentemot konkurrenslagstiftningen, vilken endast medger ingripande om det har konstaterats att ett företag har missbrukat sin marknadsposition. Förhandsreglering införs således för företag som har möjlighet att utnyttja marknadsstyrka utan hänsyn till om sådant beteende har observerats eller inte.

I LEK:s fjärde kapitel fastslås att "en operatör av ett allmänt kommunikationsnät är skyldig att förhandla om samtrafik med den som tillhandahåller eller avser att tillhandahålla allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster". Vidare får "den som kontrollerar tillträde till slutanvändare förpliktas att mot marknadsmissig ersättning bedriva samtrafik eller vidta annan åtgärd som krävs för att säkerställa att slutanvändare kan nå varandra".

Några generella villkor för utnyttjandet specificeras dock inte och lagtexten kan inte tolkas som allmän samtrafikskyldighet (SOU 2005:4, 2005). Skulle en aktör vara så dominerande att den kan utöva marknadsstyrka kan dock denne åläggas olika skyldigheter, t.ex. för samtrafikering under vissa villkor, för "att skapa effektiv konkurrens".

Enligt LEK ska PTS ("den myndighet som regeringen bestämmer") fastställa på vilka marknader det kan vara aktuellt att införa skyldigheter. Fastställandet ska ske med utgångspunkt i kommissionens rekommendationer (EU kommissionen, 2007/879/EG). PTS följer kommissionens rekommendation, men definierar själva vad som mer exakt ingår i respektive marknad. Bedömningen omfattar bl.a. en analys av tillgången till substitut, potentiell konkurrens från aktörer som ännu inte är verksamma på marknaden och marknadens geografiska utsträckning.

En analys, genomförd enligt kommissionens rekommendationer (EU kommissionen, 2002/C 165/03), ska därefter ske för att undersöka om det råder effektiv konkurrens eller om något företag har ett "betydande inflytande på marknaden"¹. Kommissionen anger riktlinjer för analysen av inflytande på marknaden (EU kommissionen, 2002/C 165/03). En viktig utgångspunkt är marknadsandelen, där kommissionen uppger att dominans normalt sett är för handen vid marknadsandelar på över 40 procent. Andra faktorer som påverkar är enligt kommissionen:

- Företagets storlek totalt sett.
- Kontroll över infrastruktur som är svår att kopiera.
- Tekniska fördelar eller teknisk överlägsenhet.

¹ Significant Market Power (SMP)

- Avsaknad eller låg grad av motverkande marknadsinflytande.
- Lättillgängliga kapitalmarknader och finansiella resurser
- Stordriftsfördelar.
- Fördelar till följd av produktionens spännvidd.
- Vertikal integration.
- Välutvecklat distributions- och försäljningsnät.
- Avsaknad av potentiell konkurrens.
- Hinder för expansion.

PTS gör även, enligt rekommendationerna i (EU kommissionen, 2007/879/EG) en analys av s.k. marknadsdynamik med vilket avses rörlighet i marknadsandelar antingen det är trendmässiga förändringar eller bara instabilitet och bedömer huruvida den vanliga konkurrenslagstiftningen är ett tillräckligt instrument för att åstadkomma effektiv konkurrens på den berörda marknaden.

5.1 Skyldigheter på olika producentmarknader – sammanfattning av PTS beslut

PTS har sedan LEK infördes ålagt och reviderat skyldigheter i "två generationer". Den första generationens beslut (PTS, 2012d) togs 2003-2006 och omfattar de 18 olika marknader som kommissionen vid den tidpunkten ansåg kunna komma ifråga för förhandsreglering (EU kommissionen, 2003/311/EG). Den nu gällande andra generationens beslut togs under 2008-2012 och omfattar dels de 7 marknader som kommissionen i en ny rekommendation anser kan bli föremål för reglering samt ytterligare 5 marknader som PTS analyserar på eget initiativ (PTS, 2012e). Tredje generationens beslut är under beredning och omfattar de 7 marknader som kommissionen rekommenderar samt ytterligare en som PTS analyserar på eget initiativ (PTS, 2012f). Antalet marknader som kan bli föremål för reglering har alltså minskat. I detta avsnitt redovisas kortfattat PTS analyser och beslut om förhandsreglering. Redovisningen sker separat för de 7 marknader som kommissionen (EU kommissionen, 2007/879/EG) rekommenderar för analys.

5.1.1 Marknad 1 - Tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt

TeliaSonera har 68/82 procent av denna marknad beroende på om antalet abonnemang eller talkanaler räknas. Detta bedöms ge TeliaSonera ett betydande inflytande på marknaden och PTS ålägger därför företaget skyldigheter enligt LEK. Enligt beslutet ska TeliaSonera tillhandahålla telefonabonnemang till grossiskunder, d.v.s. göra det möjligt för operatörer som inte själva kontrollerar något accessnät att erbjuda slutkunder abonnemang. Abonnemangen ska tillhandahållas till ett kostnadsorienterat pris och villkoren i övrigt ska vara "icke-diskriminerande". Beslut om förhandsreglering finns i (PTS, 2009-11-04).

5.1.2 Marknad 2 - Samtalsoriginering i det allmänna telefontätet via en fast anslutningspunkt

TeliaSonera står för 82 procent av alla originerande samtalsminuter på det fasta nätet, vilket ger dem ett betydande inflytande. TeliaSonera åläggs därför att tillhandahålla samtalsoriginering (t.ex. till "prefixoperatörer") Abonnemangen ska tillhandahållas till ett kostnadsorienterat pris och villkoren i övrigt ska vara "icke-diskriminerande". Beslut om förhandsreglering finns i (PTS, 2009-11-04).

5.1.3 Marknad 3 - Samtalsterminering i individuella allmänna telefontät via en fast anslutningspunkt

Utbudssidan på marknaden för samtalsterminering kontrolleras (per konstruktion) till 100 procent av den operatör som kontrollerar det abonnemang samtalet ska nå. Detta gör att PTS förhandsreglerar marknaden och inför skyldigheter för alla på marknaden verksamma aktörer. Dessa ska "vid varje rimlig begäran" tillhandahålla samtalsterminering och göra detta till ett pris som för TeliaSonera baseras på kalkylmodellen LRIC och för övriga operatörer ska vara "skäligt och rättvist".

Beslut om förhandsreglering för TeliaSonera finns i (PTS, 2009-11-04). Beslut avseende övriga operatörer finns tillgängliga på PTS webbplats (PTS, 2012a).

5.1.4 Marknad 4 - Fysiskt tillträde till nätinфраstruktur i grossistledet via en fast anslutningspunkt

Nätinфраstruktur tillträde innebär att operatörer kan koppla samman sitt eget nät med sina slutkunder genom att köpa tillträde till den del av Telia Soneras nät som når fram till kunderna. Tillträdet innebär att operatörerna gör egna investeringar i utrustning i anslutning till Telia Soneras nät.

Enligt PTS har TeliaSonera en marknadsandel på strax över 80 procent på denna marknad. Mot detta beslutas att införa skyldigheter som innebär att TeliaSonera vid varje rimlig begäran från annan operatör ska tillhandahålla tillträde till kopparbaserad (LLUB) respektive fiberbaserad (svart fiber) infrastruktur i accessnätet. Att göra det till ett kostnadsorienterat pris för tillträdet samt att villkoren i övrigt ska vara "icke-diskriminerande". Beslutet redovisas i detalj, tillsammans med marknadsanalys m.m. i (PTS, Marknaden för nätinфраstruktur tillträde (marknad 4), 2010-05-24).

5.1.5 Marknad 5 - Bredbandstillträde för grossistledet

Bitströmstillträde innebär att operatören hyr en komplett tjänst för överföring av bredband till slutkunden. Operatören behöver alltså inte installera egen utrustning i telestationen utan hyr/köper tjänsten från Telia Sonera.

TeliaSonera har 51,5 procent av denna marknad och anses därför ha ett betydande inflytande på marknaden för bredbandstillträde. PTS ålägger därför TeliaSonera att tillhandahålla tillträde till bitströmsförbindelse mellan en slutkunds fasta nätanslutningspunkt och en överlämningspunkt och där begäran avser en förbindelse där slutkundens nätanslutning realiserar med xDSL-teknik eller över fiberbaserade nät. Samt att för detta tillämpa kostnadsorienterat pris och villkor som inte är diskriminerande. (PTS, 2010-05-24)

5.1.6 Marknad 6 - Marknaden för digitala kapacitetstjänster

Denna marknad avser hyrda förbindelser, d.v.s. nätdelar som kopplar samman operatörers eller andra företags kommunikationsutrustningar i olika delar av landet till ett sammanhängande kommunikationsnät. Hyrda förbindelser köps av operatörer som saknar eller behöver komplettera sin egen infrastruktur. Ett exempel på hyrda förbindelser är anslutningar mellan basstationer och växlar för mobiltelefoni.

TeliaSoneras har enligt PTS en marknadsandel på 84 procent och antas därför ha betydande inflytande på marknaden. PTS rekommenderar därför i sitt samrådsdokument att TeliaSonera åläggs flera av de skyldigheter som anges i LEK. (PTS, 2011-12-16)

5.1.7 Marknad 7 - Samtalsterminering i individuella mobiltelefonnät

PTS konstaterar på motsvarande sätt som för terminering i det fasta telenätet att varje operatör har 100 procents marknadsandel för terminering till egna abonnenter och inför därför samma typ av skyldigheter. Beslut för operatörerna på mobiltelemarknaden finns på (PTS, 2012c).

6 Fortsatt utveckling mot mer konkurrens och lägre priser

Det råder en relativt hög koncentration på de marknader som levererar tele- och bredbandstjänster till slutanvändarna. Störst är dominansen på marknaden för fast telefoni (ca 61 procent) men å andra sidan finns det där en tydlig trend att det dominerande företags andel minskar. På marknaderna för mobil telefoni och olika bredbandslösningar har det dominerande företaget ofta i närheten av de 40 procent av marknaden som kommissionen anger som kritiskt för marknads-makt och där har andelarna varit mer stabila de senaste åren.

På de marknader där telekomföretag köper och säljer anslutningar och tillgång till infrastruktur av varandra är dock marknadsandelarna ännu högre. På marknaderna för fast telefonianslutning (marknad 1) och marknaden för samtalsoriginering via fast förbindelse (marknad 2) har t.ex. TeliaSonera ca 70-80 procent av marknaden. På marknaden för fysiskt bredbandstillträde (marknad 4) har TeliaSonera ca 80 procent av marknaden och deras marknadsandel för bredbandstillträde i grossistledet (marknad 5) är ca 51 procent. Detta pekar på ett fortsatt behov av ex ante reglering.

För såväl fast telefoni som fast bredband är alltså TeliaSonerans marknadsandel för tillhandahållandet av infrastruktur m.m. till andra operatörer större än deras marknadsandel på användarmarknaden. Detta beror på att denna infrastruktur genom s.k. samtrafik utnyttjas av slutanvändare utan direkt relation till TeliaSonera. Utan reglering är det inte självklart att TeliaSonera skulle upplåta infrastruktur till konkurrerande operatörer, även om den generella konkurrenslagstiftningen inte skulle tillåta att den starka ställningen utnyttjades. Om TeliaSonera inte hade tvingats släppa in andra i sina nätverk är det tveksamt om de konkurrerande företagen hade kunnat uppnå de observerade marknadsandelarna.

Regelutredningen bedömde att omregleringarna borde ha stärkt konkurrensen och att detta borde ha bidragit till att priserna sjunkit. Att prissättningen på producentmarknaderna genom skyldigheter styrs i riktning mot kostnader baserat på LRIC bör också kunna bidra till prisnivåer som mer liknar de på en konkurren-utsatt marknad. Empiri visar också att priserna på telefoni och bredband sjunker och har gjort så sedan liberaliseringen av telemarknaden inleddes. Detta konstaterades redan i Regelutredningen och vi har med nyare statistik visat att tendensen håller i sig. Visserligen skulle detta delvis kunna förklaras med teknisk utveckling och ökad efterfrågan men det verkar ändå sannolikt att priserna på telefoni och bredband till viss del hålls ner av regleringarna. Sammantaget ter sig regleringarna som befogade men vi kan naturligtvis inte bedöma om nuvarande regleringsstruktur är optimal.

Det kan finnas en kvalitetsdimension som inte beaktats i denna genomgång. Möjligtvis förbättras kvaliteten på telekommarknadens tjänster över tiden och en

kvalitetsjustering skulle i så fall förstärka den nedåtgående pristrenden och ytterligare påvisa sektorns gynnsamma utveckling.

Det kan ändå finnas anledning att fundera kring de nuvarande regleringarnas funktion och utformning. Vissa regleringar skulle således kunna lägga hämsko på utvecklingen genom att reducera den dynamiska effektiviteten. Med dynamisk effektivitet menas att det finns incitament att pröva och investera i ny teknik.

Regleringars effekter på dessa incitament är emellertid svåra att bedöma. Man kan hypotetiskt tänka sig att det med nuvarande reglering finns fall då investeringar i ny kapacitet uteblivit p.g.a. prisregleringen. PTS konstaterar t.ex. efter att ha avreglerat marknaden för samtalstransitering "att konkurrenssituationen på marknaden Samtalstransitering kan komma att förbättras efter en avreglering. Avregleringen kan leda till att fler operatörer ser affärsmöjligheter i att börja tillhandahålla transitering i en större skala jämfört med idag. Konkurrensen kan också förbättras genom att operatörerna investerar i egen infrastruktur i större utsträckning och på så sätt blir mer självförsörjande när det gäller överföring av samtal". (PTS, 2009-11-04)

Vidare bör det beaktas att en fullständig avreglering idag sannolikt inte skulle återbörda styrkeförhållandena emellan företagen till den nivå som gällde innan telemarknaden avreglerades. Flera företag har idag, trots en svagare position än TeliaSonera när det gäller infrastruktur, en stark ställning i termer av kundstock, kunskap om marknaden, tänkbara kunders kännedom om företaget och annan "immateriell infrastruktur" som också är en förutsättning för att verka på telekommarknaden.

Dessutom kan det finnas anledning att diskutera hur den konkurrensanalys som föregår regleringarna genomförs. En möjlig invändning mot de analyser som genomförs idag är att företags marknadsinflytande och möjligheter att utnyttja denna ställning i huvudsak hanteras partiellt, marknad för marknad. Detta trots att de olika företagen på telekommarknaden har en mängd relationer med varandra, ibland som säljare och ibland som köpare. PTS tar upp detta i flera beslut, men man förefaller sakna ett mer strukturerat sätt att väga in dessa faktorer i sina analyser och det är uppenbart att det är koncentrationen på varje enskild marknads utbudssida som är avgörande för PTS beslut. En mer formaliserad modell för att analysera de olika företagens ställning på telekommarknaden, där spelet mellan företagen på olika producentmarknader analyserades samfällt skulle göra det enklare att avgöra vad regleringarna faktiskt betyder och hur telekomsektorn skulle fungera om regleringarna såg annorlunda ut.

För att avsluta denna diskussion kan man konstatera att termineringsmarknaden består av (ett antal) monopol där varje operatör till 100 procent kontrollerar termineringen av samtal till sina egna abonnenter. Detta måste betraktas som ett särfall då det är svårt att föreställa sig någon annan ordning med de tekniska lösningar

som används idag. Vi behandlar därför terminering separat från den tidigare diskussionen.

På marknaderna för terminering av samtal i det fasta nätet respektive mobilnätet är säljarens marknadsandel per konstruktion 100 procent. Detta gör det extra intressant att studera faktorer som kan hindra säljaren att utnyttja sin marknadsmakt. PTS nämner i sina analyser att nettoflödet av samtalsminuter mellan två operatörer skulle kunna påverka i vilken mån säljarens marknadsmakt kan användas. Dock fortsätter PTS med att helt bortse från denna aspekt. Då "de två operatörerna i en förhandling är beroende av varandra för att deras respektive slutanvändare ska kunna nå den andres slutanvändare, ser PTS inte någon större möjlighet för [köpande operatörer] att utöva en sådan grad av motverkande köparmakt att företaget har möjlighet att påverka [den säljande operatörens] termineringsavgifter i en utsträckning av betydelse".(Se t.ex. (PTS, 2012a))

Den tyngd som ett positivt nettoflöde ger operatören i fråga kan emellertid påverka utgången av varje förhandling mellan parterna även om dessa är beroende av varandra. Det är därför möjligt att man åtminstone i ett läge där flera operatörer är ungefär lika starka i termer av abonnemang och samtalsvolymmer skulle kunna få en jämvikt där operatörerna, trots monopol på sina respektive termineringsmarknader säljer terminering till icke monopolistiska villkor.

En annan invändning mot PTS resonemang om att beroendet mellan två operatörer omöjliggör utövandet av säljarmakt är att det i så fall vore följdriktigt att anta att inte heller säljarmakt används. Detta antagande motstrider dock PTS analys, enligt vilken säljarmakt (monopol) finns och motiverar de regleringar PTS har beslutat om.

En modell med möjlighet att analysera de inbördes beroende företagens beteende skulle även vad gäller marknaderna för samtalsterminering ge eventuella regleringar en bättre grund.

7 Framtida utveckling av regleringen

Så här långt har rapporten syftat till att redovisa en uppföljning av målen för regelreformerna och att redovisa dessa ur ett konsumentperspektiv. Genom att tekniken och telekommarknaden utvecklas snabbt och genom att det hela tiden pågår en livlig internationell diskussion om vad en ändamålsenlig hantering av telekommarknaderna bör vara har vi bedömt att det vore värdefullt att ge ett ytterligare perspektiv på regelreformerna genom att något referera sådana dimensioner i dagens reglering som framstår som problematiska. Kapitlet inleds med en reflexion om den europeiska regleringen ur ett Nederländskt perspektiv. En av huvudfrågorna i debatten är om den europeiska regleringen ger optimala incitament att investera i ny kapacitet. Ett andra avsnitt behandlar därför frågan investerings-takten på de reglerade marknaderna. Ett tredje avsnitt tar upp delar av den svenska diskussionen om huruvida den svenska regleringen ger bästa möjliga incitament för investeringar.

7.1 Analyser av den europeiska regleringen

Idag framstår det som relativt okontroversiellt att någon form av särreglering behövs på de europeiska telekommarknaderna. Detta var långt ifrån självklart i början av 1990-talet när reformprocesserna inleddes. Då framstod det fortfarande som ett trovärdigt påstående att teknikutvecklingen i princip hade utplånat skal- och samproduktionsfördelar och att därför intensiv konkurrens snart skulle uppstå.

Tjugo år senare är vi därför beredda att blicka tillbaka och bedöma reformernas effekter. I en relativt nyligen publicerad tidskriftsartikel (de Bijl 2011) analyserar avdelningschefen på Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Peter de Bijl, den europeiska politikens effekter på den europeiska och holländska bredbandsmarknaden. Mer precist ställer han sig frågan om den europeiska politiken har de rätta verktygen för att möta kommande utmaningar. Detta menar han är en relevant fråga eftersom europeiska och holländska reglerare fram till nyligen hyste en stark tilltro till att de skulle kunna konstruera fram infrastrukturkonkurrens.

Detta formulerades 1998 i Holland som förhoppningen att regleringen skulle kunna fasas ut så snart som efter fem år (2003). Ett skäl var att man inledningsvis hade två, som det verkade, starka utmanare som hade nationella stamnät. Utöver dessa fanns även ett antal lokala operatörer. Marknaden utvecklades dock på ett annat sätt än förväntat. Fem år senare var bilden en annan. De två utmanarna hade ännu inte blivit landsomfattande konkurrenter till den tidigare monopolisten. Ändå fanns positiva tecken på en framväxande konkurrens genom att de två stora utmanarna erbjöd företagstelefoner på utvalda platser nära stamnäten. Däremot fanns inga tecken på en framväxt av linjer till övriga platser.

Hushållskunderna kunde ändå dra nytta av konkurrens genom att den forne monopolistens nät öppnades för nya operatörer som kunde erbjuda tjänster på dennes nät. Detta användes inledningsvis med genom terminering till "wholesale rates". Denna tjänst innebär främst att utmanaren använder hela den forne monopolistens nät men fakturerer kunden. Möjligheten att använda en regleringsmetod kallad Local-loop unbundling (LLUB) användes inledningsvis inte så mycket (sid 81). Förklaringen enligt de Bijl (sid 81) är att LLUB kräver vissa investeringar för vilka intäkterna uppenbarligen var för små. De första åren etablerades således nya fasta förbindelser företrädesvis i större städer till större företag.

Ett av syftena med utformningen av tillträdesregleringen och åtföljande prisreglering var att successivt stimulera utmanarna att genomföra allt tyngre investeringar i egna nät. Ekonomer varnade dock tidigt för risken att låga tillträdestaxor skulle avskräcka både nyinträdare och etablerade operatörer från investeringar i näten. Detta skulle i sin tur förlänga behovet av reglering. Några empiriska studier indikerar också att regleringen kan ha haft den effekten (t.ex. Grajek och Röller 2009). Dessa iakttagelser ger därmed ett visst stöd för de farhågor att investeringar hämmats.

Tanken med den europeiska regleringen var definitivt inte att minska incitamenten för sådana investeringar (dir 2002/19/EC sid 108/110). de Bijl pekar också på att (sid 83) det t.o.m. kan vara så att det inte finns något reglerat pris (lägre) som både täcker kostnader och stimulerar till investering.

de Bijl avslutar med att konstatera att även om det är sant att politiska beslutsfattare och reglerare var väl förberedda för uppgiften att reglera och genomförde ett gediget regleringsarbete som har gett betydande konsumentnyttor, är marknadsutvecklingen svår att förutse och styra med en snabb teknisk utveckling som telemarknadens. Han anser att denna aspekt underskattades.

Vi vet fortfarande inte om investeringar i konkurrerande nät är företagsekonomiskt hållbara, och inte om skalfördelarna är tillräckligt små. De politiska beslutsfattarna kan ha överskattat förutsättningarna för konkurrens i infrastruktur och skaleffekterna kan fortfarande vara så stora att en återgång till naturligt monopol inte kan uteslutas.

Han pekar på att observerbara mått som priser och marknadstillväxt indikerar framgång. Den fortsatta utformningen av telepolitiken utmanar oss dock att tänka djupare och fundera på om och hur regleringen verkligen bidrar till framgångarna eller om tillväxten snarare drivs av teknikutvecklingen. de Bijl är medveten om att det i stort sett saknas ett empiriskt kontrafaktiskt scenario och bäddar därför in sitt resonemang i relevanta reservationer. Det är därför befogat att ställa frågan om politiken kan ha hämmat konkurrensen och om den överhuvudtaget kan förväntas öka välfärden.

Istället spekulerar de Bijl att regleringen kan komma att bli mer nedtonad och istället fokusera på att underlätta investeringar och innovationer. Detta kan rättfärdigas av spridningseffekter till andra marknader. En annan väg kan vara att tona ned konkurrens som ett mål i sig. Ett sätt kan vara att samhället bygger infrastruktur och tillhandahåller den på konkurrensneutrala villkor.

7.2 Kvantitativa analyser av hur reglering påverkar investeringar och bredbandspenetration

I detta avsnitt sammanfattas fyra olika artiklar som gjort kvantitativa analyser av den regleringseffekter på investeringar och marknadsutveckling.

7.2.1 Konkurrens mellan bredbandsplattformar en viktig drivkraft för penetration

Utvecklingen av bredbandspenetration har varierat mycket mellan OECD länder. Boukaert et.al. 2010 analyserar faktorer som kan driva bredbandspenetration. De analyserar hur tre former av konkurrens i) mellan plattformar ii) infrastruktur-konkurrens inom plattformar och iii) tjänstebaserad konkurrens inom plattformar påverkar bredbandspenetration.

De använder data från 20 OECD länder däribland Sverige från 2003 till 2008. Forskarna tolkar resultaten som att konkurrens mellan plattformar har drivit penetrationen mer än de andra formerna av konkurrens. De finner även indikationer på att tjänstebaserad konkurrens inom plattformar har en signifikant (i en statisk specifikation) negativ effekt på penetration. I en dynamisk specifikation förstärks resultatet att konkurrens mellan plattformar har positiv effekt på penetration medan de andra formerna av konkurrens också får positiva effekter.

De finner också att länder som i större utsträckning stimulerade konkurrens mellan plattformar har nått högre penetration än länder som huvudsakligen stimulerat tjänstebaserad konkurrens. Detta är förenligt med hypotesen att tjänstebaserad konkurrens inte ger tillräckligt starka incitament att investera och författarna drar slutsatsen att hypotesen om investeringsstegen kanske inte kan rättfärdiga starka krav på att lämna tillträde till bredbandsnät.

7.2.2 Skyldigheter att lämna tillträde till bredbandsnät i Storbritannien bedöms ha positiva nettoeffekter

Nardotto et.al. 2005 analyserar bredbandspenetration i Storbritannien med data från december 2005 till december 2009. Datamängden kombinerar en bas med bredbandspenetration med en bas med mätningar av dataöverföringshastigheter. Den första mängden täcker samtliga (mer än 5000) telefonstationer i Storbritannien.

För varje station observeras antalet abonnemang per operatör, samt abonnemang i konkurrerande plattformar.

En intressant observation är att konkurrenterna till BT har en mer än proportionell andel av abonnemang/kontrakt med höga hastigheter. Resultaten indikerar att effekten av antalet LLU abonnemang (dvs. abonnemang där utmanare säljer kontrakt baserade på BT:s nät) har liten och kanske negativ effekt på total penetration. Istället finner man ett resultat som är parallellt med Boukaert et.al. 2010 nämligen att det är konkurrens mellan plattformar som driver penetrationen.

Trots denna iakttagelse, gör författarna bedömningen att skyldigheterna att lämna tillträde genom LLU har positiva nettoeffekter genom de effekter det haft på utbudet av högre hastigheter.

7.2.3 Mikrodata från operatörer indikerar att striktare reglering hämmar investeringar i Europa

Med data från 70 teleoperatörer med fasta nät från 20 EU medlemsstater för perioden 2006-2010 analyserar Grajek och Röller 2012 hur intensiteten i regleringen påverkar inträdarnas respektive de forna monopolisternas investeringar och infrastrukturstorlekar. Resultaten indikerar att striktare tillträdeskrav ökar inträdarnas men minskar de forna monopolisternas investeringar och att nettoeffekten är negativ.

7.2.4 Tidigare regleringar hämmar investeringar i nya nätverk

I en uppsats Briglauer et al 2011 på basis av data från EU27 åren 2007 till 2010 gör författarna analyser som indikerar att tidigare strikt tillträdesreglering till bredband har en negativ effekt på investeringar i Next Generation Access Networks.

7.2.5 Komplicerade samband mellan reglering och incitament till investering samt penetration

Sammantaget indikerar dessa studier att det inte finns ett enkelt samband mellan tillträdesreglering och tillväxt på marknaden i form av investeringar i ny kapacitet och penetration. Det finns därför all anledning att fortsätta analysera regleringars form och sambanden med investeringar och penetration.

7.3 Svenska diskussioner

Den europeiska regleringen har införts i svensk lagstiftning som lagen om elektronisk kommunikation (LEK). En analys av regleringen kan spjälkas upp i två delar.

En del skulle kunna handla om vilken verkan regleringen skulle kunna ha om den tillämpades idealt. En andra del skulle kunna handla om olika slags avvikelser från en ideal tillämpning av regleringen.

I detta avsnitt ska vi referera en del av den kritik som framförts mot PTS tillämpning av lagen om elektronisk kommunikation (LEK) i Sverige. Vi väljer att starta tillbakablickens med LEK-utredningen (SOU 2006:88). Utgångspunkten för utredningen var iakttagelsen att många av de beslut som PTS fattade enligt LEK överklagades till förvaltningsdomstolar och på så sätt blev fördröjda. Därmed skapades en stor regleringsosäkerhet.

Utredningen formulerade bedömningen att den långtgående särreglering (utöver konkurrenslagen) var väl motiverad men pekade också på risker för såväl över- som underreglering. Med överreglering avses att regleringar som syftar till att öka konkurrens och välfärd genom att ställa upp för långtgående krav på operatörer i själva verket leder till mindre välfärd på sikt. På motsvarande sätt menas med underreglering att mer stränga krav skulle kunna leda till ökad välfärd. Över- eller underreglering kan finnas i flera dimensioner.

- Lagstiftningen
- Identifieringen av marknader
- Valet av regleringsskyldigheter
- Tillsynsprocessen

Det ligger i regleringars natur att det är ytterst svårt att avgöra om över- eller underreglering föreligger. Det kan t.o.m. vara så att det samtidigt förekommer både över- och underreglering. Det är därför också utomordentligt svårt att bedöma om politiska beslutsfattare och regleringsmyndigheter gör rätt saker. För rättssystemet tenderar frågan att reduceras till om ett beslut ändras i domstol (eller i högre instans) eller ej. Om lagen är fel är det dock inte ett bra kriterium. Svårigheterna bör därför inte avhålla olika iakttagare från att samla sådana observationer som kan indikera risker för över- och underreglering. Likaså finns det anledning att löpande ompröva reglerarnas metoder för att bedöma marknadsutvecklingen.

En av utredningens viktigaste iakttagelser var att PTS regleringsbeslut, i enlighet med riktlinjerna i förarbetena, successivt preciserar innebörden från skyldighetsbeslut över tillsynsbeslut till tvistlösningsbeslut. Detta leder till att "framför allt skyldighetsbesluten, men till viss del även tillsyns- och tvistlösningsbesluten, är alltför oprecisa". "Det viktigaste problemet är att besluten inte anses vara tillräckligt tydliga vad gäller att klargöra vilka skyldigheter SMP-företagen har, för att detta sedan skall kunna läggas till grund för affärsmässiga överenskommelser mellan företagen" (båda citat SOU 2006:88 sid 18).

Denna kritik öppnade således för tanken att PTS kompetens och förmåga att omsätta regleringen i tillräckligt väl formulerade beslut kunde vara en bristande länk i genomförandet av politiken. Det går utöver denna rapportens syfte och resurser att

undersöka denna fråga vidare än att referera delar av denna diskussion. Vi vill dock konstatera att den politiska beslutsfattare som inte själv är expert på PTS handläggning måste få en mycket svår uppgift om man vill få en oberoende bedömning av giltigheten i denna kritik.

I PTS yttrande över LEK-utredningen (dnr 06-15918) tillstyrkte PTS merparten av utredningens förslag. Två viktiga förslag som PTS avstyrkte var förslagen att utarbeta en långsiktig strategi och att en oberoende granskning av hur PTS utformat sina marknads- och skyldighetsbeslut.

Ett av förslagen var att regeringen skulle ge PTS i uppdrag att i samråd med Konkurrensverket utarbeta en långsiktig strategi. Ett motiv till detta förslag som angavs i utredningen var att det behövdes "nya strukturella grepp för att öka tydligheten och förutsägbarheten i PTS agerande". PTS angav flera skäl till att avstyrka. Ett var att myndigheten ansåg att sådana bedömningar redan presenterades i myndighetens policies och strategier. Ett annat var att myndigheten ansåg att det skulle leda till en dubblering av myndighetens arbete. Uppenbarligen gjorde regeringen en annan bedömning eftersom man 2007 gav PTS i uppdrag att utforma en sådan strategi.

En hållning för en lagtillämpande myndighet kan karaktäriseras så här. "Vår myndighet har till uppgift att tillämpa lagen. Vi tillämpar således lagen. Därför gör vi rätt". En annan hållning kan beskrivas så här. "Vår myndighet har till uppgift att tillämpa lagen. En tillämpning av lagen kräver kompetens och omdöme. Därför behövs vår myndighet. Det är inte självklart att alla våra val är optimala. Därför beskriver vi gärna de risker som är förknippade med våra beslut". Den senare hållningen medför risker för myndighetens ledning och dess experter eftersom den då öppnar sig kritik.

När LEK-utredningen försöker föra ett resonemang om att det inte är trivialt att avgöra om PTS valt optimala skyldigheter svarar PTS så här: "PTS har naturligtvis inte ålagt samtliga skyldigheter som står till buds, utan valt skyldigheter som står i proportion till de identifierade konkurrensproblemen på den relevanta marknaden och med vederbörlig hänsyn till SMP-aktörens relativa storlek" (PTS yttrande sid 5).

Även beträffande den oberoende granskningen kritiserar PTS utredningens argument för att regeringen kan behöva en "second opinion". PTS gör dock då ett tankefel. PTS utgår nämligen ifrån att det bara finns ett korrekt sätt att tillämpa lagen. Därför förstår inte PTS poängen med att analysera beslut som vunnit laga kraft genom att godkännas i domstol. Poängen uppstår genom att det kan finnas en mängd sätt att tillämpa lagen, med varierande grad av lämplighet och effektivitet. I så fall kan en domstol inte underkänna ett korrekt men mindre ändamålsenligt sätt att tillämpa lagen. Därför kan det finnas anledning att analysera ändamålsenligheten i besluten med andra utgångspunkter än om de är rättsligt korrekta eller ej. För beslut som undanröjs av domstolar finns därutöver anledning att granska var-

för myndighetens arbetsmetoder och kompetens i handläggningen inte leder fram till rättsligt hållbara beslut.

7.3.1 Tilltagande regleringsosäkerhet?

I augusti 2011 lät Telenor offentliggöra en utredning som man låtit konsultfirman PwC göra. Rapporten argumenterar för att regleringsosäkerheten på telemarknaden ökat de senaste åren. Vidare hävdar man att detta i stor utsträckning beror på att bristande kvalitet i PTS handläggning av beslut och tillsyn. Ett av de främsta skälen som anförs för denna bedömning är att en omotiverat hög andel av PTS beslut underkänns i domstol och att det saknar motstycke i jämförbara EU-länder.

PwC hävdar vidare att PTS

- beslut inte når upp till en acceptabel kvalitetsnivå
- ofta fattar beslut utan egna utredningar som grund
- inte i tillräcklig utsträckning gör konsekvensanalyser för berörda operatörer
- inte kvalitetssäkrar underlag från berörda operatörer
- saknar interna kvalitetssäkringsprocesser för sina beslut
- saknar rutiner för att utvärdera genomförda domstolsprövningar och föra tillbaka erfarenheterna från dessa

PTS har valt att inte direkt bemöta kritiken från PwC. Vi gör därför följande reflexioner med anledning av den kritik som framförts mot PTS handläggning av beslut och tillsyner.

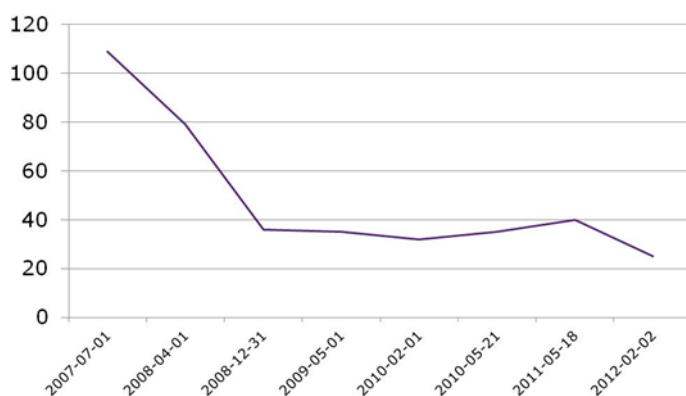
Till att börja med är det viktigt att konstatera att den nya regleringsmetodik som infördes genom lagen om elektronisk kommunikation innebar att reglerings-skyldigheter som följer av lagen (och som förmedlas genom skyldighetsbeslut, tillsynsbeslut och förelägganden) kunde överklagas i betydligt större utsträckning än tidigare. Det innebar också att det kunde "löna" sig att fördröja besluten genom ett överklagande. Det är också viktigt att konstatera att stora lagförändringar ofta leder till övergångsproblem och möjlighet till inläring. PTS har också ökat precisionen i skyldighetsbesluten efter konstaterandet att vagheten i de inledande besluten visade sig bädda för oklarhet och konflikt. Den ökade preciseringen intieras också genom EU-arbetet.

Vidare har PTS analyserat utfallen av rättsfallen och på det sättet fört tillbaka erfarenheter från domstolsprövningarna. Denna erfarenhetsåterföring kunde dock PwC inte spåra i policydokument och beslut. I en intervju med projektledaren på PwC Anders Björklund frågade vi vilken evidens för PwC har för att rutiner för kvalitetssäkring saknas. Björklund säger att de läst akter, styrdokument samt intervjuat chefstjänstemän och sökt svar på frågan om det finns en formell kvalitetssäkringsprocess. Ingen av dessa källor visade då på förekomst av en sådan process.

Ett mindre antal marknader som regleras kan (allt annat lika) leda till färre överklaganden. Färre marknader att reglera torde också frigöra resurser. Dessa skulle kunna användas för att förbättra handläggningen av återstående marknader. Genom att regleringsskyldigheterna preciseras, torde utrymmet för att ifrågasätta besluten minska. Samtliga dessa iakttagelser är förenliga med iakttagelsen att antalet pågående rättsfall minskar.

Figur 9

Pågående processer i domstol



Källa: PTS

Samtidigt kan dock processen leda till att motsättningarna skärps i de fall där osäkerhet återstår och eller där operatörerna har mycket att vinna på att fördröja eller undanröja PTS beslut. Detta kan vara förenligt med PWC:s iakttagelse med att en stor andel av ett mindre antal svåra fall fortsatt undanröjs i domstol.

Det kan också tilläggas att en optimering av resursinsatserna försvåras av att de tekniska och ekonomiska förutsättningarna som ska bedömas hela tiden ändras. Det gör det dessutom svårt och kostsamt för domstolarna att riktigt värdera det sakligt riktiga i PTS handläggning.

7.3.2 Beslut som hämmar utbyggnad av nät?

I oktober 2011 presenterade Stadsnätetsföreningen en rapport om man låtit Deloitte göra. Syftet i rapporten verkar ha varit att belysa konsekvenserna av regleringen och de skyldighetsbesluten för marknaden för tillträde till nätinфраstruktur i grossistledet som PTS beslutat för TeliaSoneras kombinerade koppar- och fibernät. Huvudbudskapet synes vara att PTS tolkat förutsättningarna på ett sätt som riskerar att leda till överreglering av fibernät och att operatörerna är osäkra om avsikterna bakom detta beslut och vad konsekvenserna blir. Den viktigaste farhågan verkar vara att de reglerade grossistpriserna (som avser TeliaSoneras fibernät) kan

komma att hamna under stadsnätens priser idag och därmed även påverka stadsnätens möjligheter att sätta priser framöver.

Om man ska bedöma om PTS lagt sin regleringsribba på rätt nivå bör man försöka bedöma om utbudet av fibernät skulle stimuleras mer av en annan formulering av regleringsskyldigheten. Skulle t.ex. en högre nivå på grossistpriset leda till en snabbare utbyggnad av näten och därmed gynna konsumenterna mer än lägre konsumentpriser och långsammare utbyggnad, eller skulle en ännu lägre prisnivå ge en ännu större välfärdsvinst för konsumenterna? Generaldirektören för PTS verkar inte tveka (se PTS dnr: 11-9938) om att PTS har lagt sig på rätt nivå. Frågan är om myndigheten kan beskriva den avvägning som gjorts på ett sätt som gör den transparent.

Vår bedömning är att PTS mycket väl kan ligga rätt, men att det kan vara svårt för en utomstående bedömare att se hur och varför PTS landat på den prisnivå man valt.

8 Referenser

Boukaert, J. van Dijk, T. och Verboven, F. (2010) Access regulation, competition, and broadband penetration – An international study, *Telecommunications policy*, Vol. 34, 661-671.

Briglauer, W. et al (2011) Regulation and Investment in Next Generation Access Networks: Recent Evidence from the European Member States, working paper

de Bijl, P. (2011) Broadband policy in the light of the Dutch experience with telecommunications liberalization, *Journal of Information Policy*, Vol. 1, 77-101.

Deloitte (2011) Konsekvensutredning av regleringen av Marknad 4.

EU kommissionen. (2003/311/EG). *Kommissionens rekommendation av den 11 februari 2003 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG*. Europeiska unionens officiella tidning.

EU kommissionen. (2002/C 165/03). *Kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande i enlighet med gemenskapens regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster*. Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

EU kommissionen. (2007/879/EG). *Kommissionens rekommendation av den 17 december 2007 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG*. Europeiska unionens officiella tidning.

Grajek och Röller (2009) Regulation and Investment in network industries: Evidence from European Telecoms, forthcoming in *Journal of Law and Economics*

Nardotto, M., Valetti, T. och Verboven, F. (2012) Unbundling the incumbent: Evidence from UK broadband, working paper.

Ofcom (2011) International Communications Market Report 2011

Proposition 1990/91:87. (1990). *Näringspolitik för tillväxt*.

Proposition 2002/03:110. (2003). *Lag om elektronisk kommunikation m.m.*

PTS (2006) Yttrande över LEK-utredningen (dnr 06-15918)

PTS. (2008-10-21). *PTS beslut för ökad konkurrens*. PTS-F-2008:2.

PTS. (2009). *Prisutveckling för telefoni och bredband till och med första halvåret 2009*. PRS-ER-2009:30.

PTS. (2009). *Svenska Telemarknad 2009*. PTS-ER-2010:13.

PTS. (2009-11-04). *Skyldigheter för TeliaSonera på marknaderna Fast tillträde, Fast samtalsoriginering och Fast samtalsterminering samt Samtalstransitering*. PTS Dnr 09-9035, 09-9036, 09-9037 och 09-9038.

PTS. (2010-05-24). *Marknaden för bitströmtillträde (marknad 5)*. PTS Dnr 07-11741/23.

PTS. (2010-05-24). *Marknaden för nätinfrastrukturtillträde (marknad 4)*. PTS Dnr 07-11757/23.

PTS. (2011). *Svensk Telemarknad 2011 (inkl excelfil)*. PTS-ER-2012:17.

PTS. (2011-12-16). *Den svenska marknaden för terminerande avsnitt av hyrda förbindelser i grossistledet, marknaden för digitala kapacitetstjänster (marknad 6)*. Samrådsdokument-andra samråd Dnr 10-9331, a.

PTS. (den 07 08 2012). Hämtat från Metoder och modeller:
<http://www.pts.se/sv/Bransch/Telefoni/SMP---Prisreglering/Method-och-modeller/>

PTS. (2012a). *Fast samtrafik*. Hämtat från
<http://www.pts.se/sv/Bransch/Telefoni/Konkurrensreglering-SMP/Samtrafik-fastan-net/>

PTS. (2012b). Hämtat från Konkurrensreglering (SMP):
<http://www.pts.se/sv/Bransch/Telefoni/Konkurrensreglering-SMP/>

PTS. (2012c). *Mobil samtrafik*. Hämtat från
<http://www.pts.se/sv/Bransch/Telefoni/Konkurrensreglering-SMP/Mobil-samtalsterminering/>

PTS. (2012d). *SMP-beslut 2003-2006*. Hämtat från
<http://www.pts.se/sv/Bransch/Telefoni/Konkurrensreglering-SMP/SMP-beslut-2003-2006/>

PTS. (2012e). *SMP-beslut 2008-2012*. Hämtat från
<http://www.pts.se/sv/Bransch/Telefoni/Konkurrensreglering-SMP/SMP-beslut-2008-2009/>

PTS. (2012f). *SMP-beslut 2012-2013*. Hämtat från
<http://www.pts.se/sv/Bransch/Telefoni/Konkurrensreglering-SMP/SMP-beslut-2012-2013/>

PTS. (2012g). *Konsumentklagomål*. Hämtat från <http://www.pts.se/sv/Telefoni/Konsumentarbete/Konsumentklagomal/>

PTS/TEMO. (2003). *Så efterfrågar vi elektronisk kommunikation - en individundersökning*. PTS-ER-2003:43.

PTS/TNS SIFO. (2011). *Svenskarnas användning av telefoni & internet 2011 - Individundersökning 2011*. PTS Rapport PRT-ER-2011:23.

PwC (2011) Effektivare tillsyn över konkurrensen på telemarknaden

Pyddoke, R. (2012-03-30). *Utvärdering av regelreformer på telemarknaden - projektbeskrivning/offert till Konkurrensverket*. VTI:s dnr 2012/022-21.

Regeringen 2009 "Bredbandsstrategi för Sverige" (november 2009)

Regeringen 2011 "It i människans tjänst - en digital agenda för Sverige" (N 2011:12)

SFS . (1993:597). *Telelag*. Svernsk författningssamling.

SFS. (2003:389). *Lag om elektronisk kommunikation*. Svensk författningssamling.

SOU 2005:4. (2005). *Liberalisering, regler och marknader (Regelutredningen)*.

SOU 2006:88 Effektivare LEK

Statskontoret. (2012). *Utvärderingar av om- och avregleringar - en kartläggning*. Statskontoret 2012:10.



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se