

Post- och telestyrelsen  
marknadsreglering@pts.se

## **Utkast till marknadsanalys och individuella beslut om skyldigheter på marknaden för lokalt tillträde (marknad 1)**

Dnr 23-27637

### **Utgångspunkter**

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden, och följer underlagets rubriksättning.

### **Bakgrund**

I underlaget redovisas Post- och telestyrelsens (PTS) analys av grossistmarknaden för lokalt tillträde till fasta bredbandsnät, samt fastställande av aktörer med betydande marknadsinflytande (s.k. SMP-status) och beslut om skyldigheter för dessa.

PTS genomförde ett samråd avseende marknadsanalys redan 2023<sup>1</sup> och kommer i sin uppdaterade analys till samma slutsatser. Avseende produktmarknader identifieras två relevanta grossistmarknader för lokalt tillträde till fiberaccessnät: en marknad för tillträde till flerfamiljshus och en marknad för tillträde till enfamiljshus. Vad gäller geografiska marknader föreslås en nätbaserad avgränsning, dvs. att varje fast bredbandsnät är sin egen marknad. Konkurrenssituationen bedöms enligt det s.k. trekriterietestet vara sådan att förhandsreglering är motiverad på marknaderna för lokalt tillträde till fibernät till enfamiljshus, men inte på marknaderna för lokalt tillträde till fibernät till flerfamiljshus.

Vad gäller analysen av betydande marknadsinflytande på marknaderna för lokalt tillträde till fibernät till enfamiljshus, åläggs samtliga företag som ansluter minst 5 000 enfamiljshus SMP-status, med undantag av Malmö stad, som inte bedriver

---

<sup>1</sup> Jfr. PTS Dnr 15-7200 och Konkurrensverkets yttrande med dnr 410/2023.



egen verksamhet på aktiv nivå och som redan tillhandahåller lokalt tillträde i sitt fiberaccessnät på samma sätt som en eventuell reglering skulle föreskriva.

Samtliga nätägare med SMP-status åläggs tillträdesskyldigheter till anslutna enfamiljshus, i första hand fysiskt lokalt tillträde, i andra hand virtuellt lokalt tillträde om fysiskt tillträde inte är möjligt. Utöver det åläggs skyldigheter för tillträde till tillhörande faciliteter.

Vad gäller villkoren för tillträdet åläggs samtliga företag med SMP-status en skyldighet att ta fram ett s.k. referenserbjudande, en skyldighet om icke-diskriminering mellan grossistkunder, och en skyldighet om rättvis och skälig prissättning.

Vertikalt integrerade nätägare åläggs vidare en skyldighet om icke-diskriminering mellan den egna slutkundsverksamheten och grossistkundernas verksamhet. Utöver det åläggs Telia en skyldighet om att publicera nyckeltal för tillhandahållande av tillträdestjänster.

Reglerna föreslås träda i kraft tolv månader efter beslutet, förutom i Telias fall där de föreslås gälla med omedelbar verkan.

### **Marknadsanalys (Bilaga 1, avsnitt 2–6)**

Konkurrensverket har inte funnit anledning att ändra sin tidigare uppfattning om marknadsavgränsning och trekriterietest och tillstyrker därför underlagets slutsatser i dessa avseenden.<sup>2</sup>

Produktmarknadens uppdelning i tillträde till enfamiljshus och flerfamiljshus förefaller utifrån de redovisade skillnaderna i marknadsförhållanden ändamålsenlig, och nätbaserade geografiska marknader är som verket tidigare har konstaterat en rimlig utgångspunkt för den vidare analysen. Verket delar baserat på underlagets redogörelse även uppfattningen om att trekriterietestet är uppfyllt (dvs. att förhandsreglering är motiverad) för tillträde till enfamiljshus men inte för tillträde till flerfamiljshus. I synnerhet delar verket uppfattningen att konkurrensen om villamarknaden har avstannat i takt med den kommersiella fiberutbyggnadens inbromsning, och att det resterande kopparaccessnätet, som nedmonteras successivt, inte längre har någon relevant prisåterhållande effekt på nationell nivå. Divergerande pristrender mellan fasta och mobila bredbandstjänster indikerar dessutom att mobilt bredband åtminstone för närvarande inte i tillräcklig omfattning konkurrerar med fast bredband, åtminstone inte under hypotetiska konkurrensutsatta förhållanden på den fasta bredbandssidan, vilket är den metodologiskt relevanta utgångspunkten. Utanför flerfamiljshusområden saknas poten-

---

<sup>2</sup> Jfr. Konkurrensverkets yttrande med dnr 410/2023.



tiell konkurrens från närliggande nät och/eller parallella kabel-tv-nät, och eventuell motverkande köparmakt i form av villasamfälligheter förekommer endast sporadiskt, till skillnad från gruppanslutningarna i flerfamiljshussegmentet.

**Fastställande av företag med betydande marknadsinflytande  
(Bilaga 1, avsnitt 7, samt bilagorna 2–5)**

Givet att varje nät bedöms utgöra sin egen geografiska marknad, och att trekriterietestet bedöms vara uppfyllt, instämmer Konkurrensverket i underlagets bedömning att utgångspunkten bör vara att varje nätägare har SMP-status (dvs. betydande marknadsinflytande) i det egna nätet avseende lokalt tillträde till enfamiljshus (jfr. Bilaga 1, avsnitt 7.2.1).

Konkurrensverket instämmer även i underlagets bedömning att tillträde via en kommunikationsoperatör (KO) inte är jämförbart med lokalt fysiskt eller virtuellt tillträde, och inte öppnar upp värdekedjan till en grad som enligt SMP-riktlinjerna eller Gigabit-rekommendationen skulle kunna indikera att förhandsreglering (och därmed SMP-status) inte är motiverad (Bilaga 1, avsnitt 7.2.4.2). KO-tillträde möjliggör konkurrens mellan tjänsteleverantörer endast på marginalen, och utrymmet för signifikant innovation, gynnsam produktdifferentiering och konkurrens mellan deltagande tjänsteleverantörer är ytterst begränsat.

Konkurrensverket instämmer vidare i bedömningen att faktiskt tillhandahållande av fysiskt lokalt tillträde på kommersiella villkor enligt SMP-riktlinjerna och Gigabit-rekommendationen kan utgöra ett skäl att inte förhandsreglera, särskilt om nätägaren i fråga är ett rent grossistföretag utan egen verksamhet i nätets aktiva delar (Bilaga 1, avsnitt 7.2.5). Att premiera frivilligt tillhandahållande av lokalt tillträde på det sätt som avses av regelverket kan även ge andra nät incitament att agera likadant, och på så vis stimulera kostnadseffektiv självreglering. Mot den bakgrunden framstår beslutet att inte ålägga Malmö stad SMP-status (Bilaga 3) som potentiellt rimligt. För att kunna tillstyrka slutsatsen efterlyser Konkurrensverket emellertid en analys av de kommersiella villkoren för tillträdet och resulterande priser i slutkundsledet. Detta eftersom även rena grossistföretag som säljer svartfibertillträde kan, i frånvaro av konkurrenstryck eller andra prisåterhållande faktorer, monopolprissätta tillträdet, vilket är negativt även om tillträdet i sig jämfört med exempelvis KO-modellen möjliggör mer konkurrens, innovation och differentiering på en större del av värdekedjan.

Konkurrensverket instämmer också, med hänvisning till egna tidigare analyser<sup>3</sup>, i bedömningen att kommunallagens bestämmelser generellt inte kan antas ha en återhållande effekt som skulle begränsa kommunala nätägars eventuella betydande marknadsinflytande, och att ägandeformen därmed inte i sig ska vara ett argument för undantag från SMP-status (Bilaga 1, avsnitt 7.2.8).

---

<sup>3</sup> Jfr t.ex. Konkurrensverkets skrivelse till regeringen med dnr 705/2021.



Vad gäller den valda storlekströskeln om minst 5 000 anslutna enfamiljshus för SMP-status instämmer Konkurrensverket principiellt i att det finns en kritisk storlek under vilken kostnaderna av förhandsreglering blir större än dess potentiella nytta. I frånvaro av nätbaserad infrastrukturkonkurrens och efter utbyggnadsfasen blir en sådan tröskel även mindre konkurrenssnedvridande och tillväxthämmande. Dock saknar verket en tydligare redogörelse för den konkret valda tröskeln, särskilt eftersom den påverkar cirka 15 procent av Sveriges anslutna enfamiljshushåll, vilket är en icke-försumbar andel. Analysen kan exempelvis ta avstamp i en undersökning av tidigare reglerade aktörers kostnader för att upprätta en säljverksamhet för lokalt tillträde. En översikt över rådande slutkundspriser i de nät som potentiellt ska undantas skulle dessutom kunna tjäna som en indikation på regleringens potentiella nytta. Det vore i sammanhanget även intressant att kartlägga i vilken utsträckning dessa mindre nät erhållit bredbandsstöd, eftersom sådant stöd medför en tillträdesskyldighet på rättvisa och icke-diskriminerande villkor samt till "ett pris som ger täckning för kostnader för att realisera tillträdet och en rimlig avkastning på investeringen."<sup>4</sup>

### **Skyldigheter (Bilaga 1, avsnitt 8, samt bilagorna 2–5)**

Givet fastställd SMP-status tillstyrker Konkurrensverket de föreslagna skyldigheterna att erbjuda lokalt tillträde och tillträde till tillhörande faciliteter. Verket tillstyrker även skyldigheten att offentliggöra ett referenserbjudande, skyldigheten att inte diskriminera mellan grossistkunder, och skyldigheterna att inte diskriminera mellan grossistkunder och den egna slutkundsverksamheten. Dessa skyldigheter är grundläggande och förankrade i kommissionens riktlinjer som nödvändiga för att uppnå önskad effekt.

Konkurrensverket efterlyser däremot ett resonemang om varför bara Telia åläggs en skyldighet att offentliggöra nyckeltal avseende tillhandahållande av tillträde. Även om rena grossistföretag enligt 5 kap. 11 § i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK) initialt inte får åläggas denna skyldighet, saknas ett resonemang om varför den inte heller åläggs övriga vertikalt integrerade företag, särskilt givet att nyckeltal förespråkas av den i underlagets övriga punkter ofta återopade Gigabit-rekommendationen (jfr. exv. övervägandet 16 däri).

För att komplettera ovan nämnda grundläggande tillträdesbestämmelser instämmer Konkurrensverket i underlagets bedömning att det behövs grossistprisskyldigheter i syfte att förhindra marginalklämning genom prohibitivt höga priser (i vertikalt integrerade nät) och överprissättning (som även kan uppstå hos rena grossistföretag). Frågan är hur långtgående prisskyldigheterna bör vara.

I fallet av rena grossistföretag noterar Konkurrensverket att LEK initialt begränsar möjligheterna för prisreglering till principen om rättvis och skälig prissättning (5 kap. 11 §). Eventuell kostnadsbaserad prisreglering får tillämpas först efter en

---

<sup>4</sup> Jfr. §§ 18-26 i PTS Villkor för beviljat bredbandsstöd 2025, referens 25-95.



bedömning att rättvis och skälig prissättning inte varit tillräcklig för att skapa konkurrensmässiga tillträdesvillkor. Mot den bakgrunden tillstyrker verket underlagets förslag att initialt ålägga rena grossistföretag en skyldighet om rättvis och skälig prissättning. Verket betonar att det för reglerade företag, särskilt sådana som regleras för första gången, är viktigt att tidigt få vägledning om hur PTS i sin tillsyn kommer att tolka begreppet "rättvis och skälig". Det är även viktigt att PTS förbereder en ändamålsenlig kalkylmodell för kostnadsberäkning, både som en jämförelsepunkt i tillsynen och som ett trovärdigt och därmed i sig prisåterhållande regleringsshot.

Vertikalt integrerade företag presumeras allmänt ha svagare incitament att erbjuda lokalt tillträde på marknadsmässiga villkor än rena grossistföretag, och starka incitament att i stället utestänga intresserade tjänsteleverantörer. LEK tillåter därför att dessa nätägare redan initialt även påförs skyldigheter om kostnadsorienterad prissättning, som är striktare och mindre flexibla än rättvis och skälig prissättning. Konkurrensverket efterlyser ett utförligare resonemang för valet att avstå från den möjligheten.

Å ena sidan talar marknadens mognadsgrad för kostnadsorienterad prisreglering. I utbyggnadsskedet kan det vara motiverat att inte prisreglera alls eller till mer flexibla villkor, i syfte att uppmuntra både SMP-operatören och potentiella konkurrenter att investera i egen infrastruktur. I dagens situation som kännetecknar enfamiljshussegmentet (utbyggda nät, mogen eftermarknad, inga planer på parallellletablering) blir det däremot samhällsekonomiskt mer fördelaktigt att möjliggöra lokalt tillträde till kostnadsorienterade priser i syfte att stimulera innovation, konkurrens och produktmångfald inom den potentiellt konkurrensutsatta delen av värdekedjan.

Å andra sidan kan framföras att för strikt reglering riskerar att fördröja nästa teknikskifte genom att minska konkurrerande tjänsteleverantörers incitament att investera i alternativa tekniker såsom mobilt bredband eller utforska ytterligare alternativ. Dessutom kan argumenteras att alla nät vid ett regulatoriskt paradigmskifte som det aktuellt föreslagna åtminstone inledningsvis bör likabehandlas, och att regleringen kan justeras efteråt beroende på observerat beteende och marknadsutveckling. Det kan vidare antas att många av nätägarna i nuläget saknar detaljkunskap om vad det skulle kosta att erbjuda lokalt tillträde till just deras nät, och hur priselastisk efterfrågan på produkten är, medan PTS skulle ha svårt att bedöma vilken effekt kostnadsorienterad prisreglering skulle ha om man inte under en viss tid kunnat observera prissättningen av den nyligen framreglerade produkten. Tid behövs på båda sidorna för att bygga upp kunskap och inhämta information.

Konkurrensverket bedömer att det kan vara rimligt att i ett inledande skede tillåta en sådan upptäcktsprocess, och har därför mot bakgrund av de kompletterade



skyldigheterna om icke-diskriminering inga invändningar mot förslaget att inledningsvis begränsa prisregleringen till rättvis och skälig prissättning även för vertikalt integrerade företag. Dock vill verket betona vikten av att aktivt bevaka villkoren i dessa nät för att kunna strama åt skyldigheterna om de initialt ålagda skyldigheterna visar sig vara otillräckliga.

Givet att förslagen innebär ny reglering för många företag tillstyrker Konkurrensverket förslaget om en frist på tolv månader innan reglernas ikraftträdande. Verket tillstyrker även att fristen inte ska gälla Telia som varit reglerat sedan länge och därför inte behöver anpassa sin verksamhet i samma omfattning.

### **Tillträde till fastighetsnät**

Konkurrensverket har tidigare konstaterat att möjligheten att teckna förmånliga gruppabonnemang är en betydande kanal genom vilken kunderna i flerfamiljs-hussegmentet kan konkurrensutsätta bredbandsnäten och tjänsteleverantörerna och/eller utöva sin motverkande köparmakt.<sup>5</sup> En del hyresgäster förefaller dock i det avseendet ha en ogynnsam situation såtillvida att hyresvärden, som äger fastighetsnätet, kan tillgodogöra sig hyresgästernas aggregerade köparmakt utan att föra överskottet vidare till dem.<sup>6</sup> Vid genomförandet av nya LEK konstaterades att "hyresvärdar, som äger fastighetsnätet men inte konsumerar slutkundstjänsten, kan ha drivkrafter att ta ut ett högt pris för tillträdet till fastighetsnätet utan att behöva ta hänsyn till om tjänsteleverantörer kompenseras för detta via ett högt slutkundspris. En fastighetsägare kan också ha drivkrafter att stänga ute tillhandahållare från fastighetsnätet och föredra att endast ha en sådan närvarande i fastigheten med aktiv utrustning."<sup>7</sup> Sådant agerande är särskilt lönsamt där utbudet av hyresrätter är begränsat och oelastiskt, och efterfrågan på bredbandstjänster oelastisk vid konkurrensutsatta priser.

Konkurrensverket instämmer i underlagets bedömning (Bilaga 1, avsnitt 5.2.5) att en sådan situation inte kan åtgärdas med hjälp av SMP-ramverket, eftersom fastighetsnät enligt regelverket inte är att anse som accessnät, och eventuell reglering av det överliggande accessnätet inte påverkar fastighetsnätsägarens förmåga att sätta villkoren för tillträde till fastigheten. LEK möjliggör dock sedan 2022 tillträdesreglering av fastighetsnät utanför SMP-ramverket (jfr. 5 kap. 28 § och 29 §). Konkurrensverket ser gärna att PTS kartlägger omfattningen av hyresvärdarnas marknadsmakt gentemot hyresgäster och tjänsteleverantörer avseende tillträde till fastighetsnätet och prissättning av bredbandstjänster, och utreder huruvida det är praktiskt möjligt att på ett effektivt och proportionerligt sätt komma åt sådan marknadsmakt med hjälp av bestämmelserna i LEK.

---

<sup>5</sup> Jfr. Konkurrensverkets yttranden med dnr 365/2018, 259/2019, 361/2019 och 527/2019.

<sup>6</sup> Jfr. Konkurrensverkets yttrande med dnr 527/2019.

<sup>7</sup> Jfr. Regeringskansliets promemoria *Genomförande av direktivet om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation* (2019), s. 407.



---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit ekonområdet Mark Bernard.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namn-underskrift.

Marie Östman