

Post- och telestyrelsen

smp@pts.se

Remiss: Inhämtande av synpunkter på utkast till beslut angående marknaderna för lokalt och centralt tillträde (marknad 3a och 3b)

Dnr: 15-7200

Stockholm 2019- 06-27

IP-ONLYS SYNPUNKTER PÅ PTS UTKAST TILL BESLUT ANGÅENDE MARKNADERNA FÖR LOKALT OCH CENTRALT TILLTRÄDE (MARKNAD 3A OCH 3B)

SAMMANFATTNING

IP-Only välkomnar att PTS ökat tydligheten i det senaste utkastet av marknadsanalysen och att inga stora förändringar av regleringen föreslås. Fortsatt stora investeringar är en förutsättning för att kunna nå breddbandsmålen i Sverige. För att möjliggöra fortsatta investeringar är det av stor vikt att investeringsklimatet för fiberutbyggnad inte försämras i det skede marknaden befinner sig i.

För att PTS markandsanslys ska ge en korrekt beskrivning av marknadssituationen behöver några delar ytterligare utvecklas och förtydligas vilket beskrivs nedan.

KORT OM IP-ONLYS VERKSAMHET

IP-Only bygger och driver fibernät för anslutning av hushåll och företag i Sverige. Andra operatörer hyr accesser i IP-Onlys nät för att leverera tjänster till slutkunder. IP-Only erbjuder ett öppet nät med lika villkor för alla tjänste- och innehållsleverantörer vilket gör att konsumenterna kan välja mellan konkurrerande erbjudanden. Öppenhet stimulerar utöver högre kvalitet och lägre priser också utvecklingen av nya tjänster. I tillägg till att bygga och driva fibernät erbjuder även IP-Only egna tjänster till vissa företagskunder. IP-Only har under de senaste åren genomfört stora investeringar och planerar att under kommande år genomföra stora investeringar i fiberutbyggnad

IP-Only förvärvades sommaren 2013 av EQT Mid Market Fond och såldes 2019 till EQT Infrastructure, som leds av ett av norra Europas ledande riskkapitalbolag för alternativa investeringar EQT.

PTS UTKAST TILL MARKNADSANALYS BIDRAR TILL MINSKAD REGULATORISK OSÄKERHET

Det preliminära förslaget till marknadsanalys som PTS publicerade i juni 2017 skapade en stor osäkerhet om hur den kommande regleringen skulle påverka olika aktörer på den svenska marknaden. Efter att PTS inhämtat synpunkter och fortsatt analysen presenterades ett nytt förslag i juni 2018 vilket mer överensstämde med den faktiska marknadssituationen. Det är positivt att PTS ytterligare utvecklat och förtydligat beskrivningen i de nu publicerade beslutsutkasten vilket underlättar förståelsen och undanröjer ett antal tidigare oklarheter.

Det finns ett antal aktörer som vill att alla fibernätsägare på marknaden ska regleras. Aktörerna är primärt köpare av grossistprodukter. IP-Only uppfattar att argumentationen från dessa aktörer i många delar inte utgår utifrån nuvarande marknadssituation utan är mer spekulativ om den framtida utvecklingen. PTS ska ha ett framåtblickande perspektiv i sin analys men måste utgå från fakta och kan inte agera spekulativt. IP-Only anser att PTS gjort en bra avvägning mellan nuvarande marknadssituation och framtida utveckling som kan styrkas med fakta.

Det pågår stora investeringar i utbyggnad av fiber där en betydande del av de planerade investeringarna under de närmaste åren är ekonomiskt utmanande investeringar på landsbygden. Som PTS konstaterat var 2018 första året på nästan tio år när investeringarna i fast bredbandsinfrastruktur minskade.¹ Investeringarna minskade 2018 med 10 procent från föregående år. Sverige är fortsatt beroende av höga investeringsnivåer om regeringens bredbandsmål ska kunna nås. Allt tyder på att vi inte kommer att nå bredbandsmålet 2020 men det fortfarande finns möjligheter att nå regeringens mål till 2025. PTS har också konstaterat att det utöver de kommersiella investeringarna även kommer finnas behov av bidrag i särskilda områden för att nå bredbandsmålen. IP-Only planerar att genomföra stora investeringar under de kommande åren om förutsättningarna inte påtagligt försämras. Att PTS väljer att inte genomföra andra förändringar än de som kan styrkas med fakta i relation till gällande beslut bidrar till att investeringsklimatet inte försämras mer än nödvändigt.

AFFÄRSMODELLER OCH AVGRÄNSNING AV MARKNADEN

IP-Only är fortsatt av uppfattningen att den konkurrensrättsliga uppdelningen av slutkundsmarknaden bör göras mellan gruppavtal och öppna erbjudanden. PTS har sedan senaste samrådet utvecklat beskrivningen och argumentationen vilket underlättar förståelsen. Dock väcker uppdelningen väcker fortsatt frågor i den efterföljande analysen. Eventuellt skulle nuvarande uppdelning mellan enfamiljs- och flerfamiljshus kunna vara en grov schablonisering av en mer korrekt konkurrensrättslig uppdelning av marknaden.

Ägare av flerfamiljsfastigheter utgör en mångfasetterad sammansättning av aktörer. Kommunala fastighetsbolag, privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar. Från små fastighetsägare med ett par lägenheter upp till bolag med tiotusentals lägenheter. Köparmakten mellan dessa olika typer av fastighetsägare varierar naturligtvis. Exempelvis var köparmakten från kommunala fastighetsbolaget Framtiden i Göteborg så stor att deras krav var en starkt bidragande orsak att Comhem etablerade verksamhet som kommunikationsoperatör genom företaget iTUX. Fastighetsägarnas möjlighet att utöva köpmarknad påverkas utöver storleken av många andra faktorer som exempelvis tillgången på bredbandsinfrastruktur i anslutning till fastigheten, tillgången till fastighetsnät och bostadsmarknaden där

¹ Investeringar och förutsättningar för bredbandsutbyggnad. Delrapport av Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2019, PTS-ER-2019:14

fastigheten är belägen. IP-Only uppfattar att alla dessa faktorer återspeglas i skillnaderna i efterfrågan och utbud mellan gruppavtal och öppna nätlösningar. Konkurrensrättsligt bör uppdelningen därför göras mellan gruppavtal och avtal om öppna nätlösningar.

IP-Only instämmer fortsatt i PTS bedömning att lokalt tillträde till enfamiljs- och flerfamiljshus ingår på samma grossistmarknad.

KABEL-TV EN DEL AV GROSSISTMARKNADEN FÖR LOKALT TILLTRÄDE

PTS konstaterar att bredband via fiber och kabel-tv på slutkundsnivå är substitut. På grossistnivå beskriver PTS att fysiskt tillträde till kabel-TV inte ingår vilket är en korrekt slutsats. Däremot drar PTS felaktigt slutsatsen att virtuellt tillträde över fiber ingår på marknaden men virtuellt tillträde över kabel-tv-nät inte ingår.

På sidan 98 i utkast till beslut om marknaden för lokalt tillträde till fibernät anger PTS att det för virtuellt tillträde till kabel-TV nät i nuläget inte skulle finnas tekniska förutsättningar eller att det skulle vara praktiskt möjligt att tillhandahålla dedikerad transmissionskapacitet med garanterad bandbredd mellan en enskild slutkund och en lokal överlämningspunkt. Vi kan samtidigt konstatera att det finns vertikalt integrerade leverantörer som tillhandahåller bredbandstjänster som ingår på slutkundsmarknaden. Internationellt finns även kabel-TV leverantörer som tillhandahåller grossistprodukter i form av virtuella tillträden. IP-Only har försökt ta del av PTS utredningsmaterial för att förstå PTS analys men inte funnit direkta bevis för PTS slutsats. Eventuellt är det kravet på garanterad bandbredd som tolkats långtgående vilket leder till att virtuellt tillträde över kabel-TV nät exkluderas av tekniska skäl. Tekniskt innebär alla virtuella tillträden att aktörer delar på en gemensam kapacitet. I praktiken innebär det att nätägaren måste dimensionera och övervaka den delade kapaciteten för att undvika att den blir en flaskhals som begränsar kvaliteten. Om belastningen på den delade kapaciteten närmar sig en nivå där kvaliteten riskerar att påverkas måste åtgärder vidtas för att uppgradera kapaciteten.

Samma principiella förhållanden gäller vid virtuellt tillträde över t.ex. fiber som är byggt med PON-tekniken. I kabel-TV nät är en viktig aspekt att balansera kapaciteten som avsätts för traditionell TV distribution och datakommunikation. I takt med att efterfrågan på TV/video i form av OTT i förhållande till tablålagd TV måste en om balansering av kapaciteten i kabel-TV nät ske. Eftersom kabel-TV ingår på slutkundsmarknaden och ett virtuellt tillträde syftar till att tillhandahålla tjänster på motsvarande slutkundsmarknad med samma efterfrågan kan hanteringen av kapacitetsbegränsningar inte utgöra något hinder. IP-Only kan inte se att begränsningen i kabel-TV nät skulle äventyra möjligheterna för en grossistkund att tillhandahålla konkurrenskraftiga slutkundstjänster över ett virtuellt tillträde till kabel-TV nät. Vilka de praktiska begränsningarna PTS hänvisar till är oklart. Även om virtuellt tillträde inte tillhandahålls i Sverige produceras virtuellt tillträde för eget bruk i stor utsträckning hos vertikalt integrerade aktörer i Sverige vilket påverkar konkurrenssituationen och måste återspeglas i PTS bedömning. PTS måste utveckla sin analys om virtuellt tillträde över kabel-TV nät fortsatt ska exkluderas från den avgränsade grossistmarknaden.

KOMMANDE ÄNDRINGAR I REGELVERKET

Förändringarna i regelverket är en del av den kontext som marknadsaktörerna har att förhålla sig till. Även om kommande förändringar inte direkt kan ligga till grund för PTS beslut påvisar PTS beskrivning att myndighetens beslut är en del i ett större sammanhang som påverkar marknadsutvecklingen för att nå de övergripande målen.

På sidan 158 i utkast till beslut om marknaden för lokalt tillträde till fibernät skriver PTS:

”Med rena grossistföretag avses företag som inte utövar eller kontrollerar ett företag som utövar någon slutkundsverksamhet på någon marknad för elektroniska kommunikationstjänster.”

Återgivningen av direktivet är inte helt korrekt och bör omformuleras för att undvika missförstånd. I punkt 208 i direktivet framgår att:

”Ett företag som är verksamt på en grossistmarknad och som levererar slutkundstjänster uteslutande till företagsanvändare som är större än små och medelstora företag bör betraktas som ett rent grossistföretag.”

Det innebär att ur regleringsperspektiv kan företag som erbjuder tjänster till en begränsad del av slutkundsmarknaden i form av stora företag fortfarande betraktas som enbart grossistföretag på de aktuella marknaderna.

MARKNAD 3B

IP-Only instämmer i PTS bedömning att det förekommer marknadsdynamik på marknad 3b och att marknaden därmed inte uppfyller kraven för förhandsreglering.

FRÅGOR I MISSIVET

Konkurrenssituationen

Fråga: Håller ni med PTS i denna bedömning? Anser ni att det behövs en reglering av Telia avseende lokalt tillträde till fibernät och vad anser ni i så fall är grunden till detta?

IP-Only uppfattar att konkurrensen har ökat på fibermarknaden men att marknaden som PTS i olika sammanhang beskrivit står inför stora utmaningar för att bl.a. möta regeringens bredbandsmål. Telia är fortsatt ett stort företag som är vertikalt integrerat till skillnad från många av företagets konkurrenter vilket gör att det fortsatt finns risk för att Telia kan utnyttja sin marknadsmakt. IP-Only anser att PTS gjort en bra avvägning där man inte gör några större förändringar av regleringen i den aktuella marknadssituationen men tar bort reglering som bedöms som onödig.

I detta sammanhang ifrågasätter IP-Only fortsatt avgränsningen av koppemarknaden vilket framförts till PTS i tidigare remissvar. Det finns en påtaglig asymmetrisk substitution i slutkundsledet som bör påverka PTS marknadsavgränsning. PTS lägger stor vikt vid att en del kunder med xDSL inte väljer eller anger att de inte kommer välja alternativa tekniker. PTS behöver utveckla sin analys och undersöka om det finns sakliga skäl varför kunder inte väljer tjänster med bättre kapacitet och lägre pris än xDSL. Att kunder i enfamiljshus är beredda att acceptera en högre månadsavgift för xDSL i förhållande till fiber kan förklaras av att engångskostnaden för fiberanslutning kan upplevas som hög. PTS angreppssätt riskerar att konservera en marknadssituation där det finns utrymme för en större marknadsdynamik. Med svagheter i marknadsavgränsningen riskeras en oproportionerlig bedömning av behovet av alla de skyldigheter som nu föreslås att Telia åläggs på grossistmarknaden för koppar. En annan marknadsavgränsning skulle troligtvis leda till en annan SMP bedömning där Telia eventuellt inte bedöms ha betydande inflytande. Under de förutsättningarna skulle skyldigheter kunna upphävas. Naturligtvis skulle en omställningsperiod på ett antal år krävas för att ge utrymme för grossist- och slutkunder att förbereda utfasningen av skyldigheterna.

Särskilt om marknaden för lokalt tillträde till fibernät

Fråga: Håller ni med PTS i denna bedömning? PTS efterfrågar särskilt synpunkter och ytterligare underlag från de aktörer/intressenter som tidigare inte valt att prioritera frågeställningen om den geografiska avgränsningen för att kunna bilda sig en så komplett bild som möjligt i denna fråga.

Som beskrivits ovan har IP-Only synpunkter på den konkurrensrättsliga uppdelningen mellan enfamiljs- och flerfamiljshus i slutkundsledet.

IP-Only instämmer i PTS slutsats att den geografiska marknaden är nationell. Beträffande efterfrågan i grossistledet har IP-Only inte uppfattat några större förändringar sedan PTS samråd 2018.

Fastställande av företag med betydande inflytande

Fråga: Håller ni med PTS i denna bedömning? Ser ni andra omständigheter som talar för eller emot att Telia har betydande marknadsinflytande på marknaden för lokalt tillträde till fibernät?

Att Telias marknadsandelar endast uppgår till 37 procent tyder inte på ett betydande inflytande. I en homogen marknad med andra företag med motsvarande storlek, liknande verksamhet och liknande marknadsandelar skulle PTS bedömning troligtvis blivit en annan. I förhållande till Telia är konkurrenterna små och flertalet är inte vertikalt integrerade som Telia. Dessa faktorer är de som främst skapar förutsättningar för Telia att kunna utöva ett betydande inflytande trots att marknadsandelarna endast uppgår till 37 procent.

Inom ramen för samproduktionsfördelar har Telia utöver det PTS beskriver en stor fördel genom sitt kopparnät genom tillgång till exempelvis tillstånd, kanalisation och tekniklokaler. Tillstånd i olika former som t.ex. markavtal, ledningsrätter och tillstånd enligt väglagen är etableringshinder för andra aktörer där Telia kan dra stora fördelar av tillgången till tillstånd som erhållits för kopparnätet.

Skyldigheter avseende lokalt tillträde till fibernät

Fråga: Anser ni att det saknas någon skyldighet i beslutsutkastet för lokalt tillträde till fiber eller finns det någon skyldighet som inte längre är relevant?

Nuvarande marknadssituation föranleder inga större ändringar av skyldigheterna. IP-Only välkomnar PTS beskrivning av vilka förändringar som föreslås vilket ökar tydligheten och transparensen. IP-Only ifrågasatte redan i samband med den föregående marknadsanalysen införandet av skyldigheten att ge tillträde till kanalisation och har inga invändningar mot att skyldigheten upphävs.

