



# Bättre bredbandskonkurrens genom funktionell separation

Lagförslag för icke-diskriminering och insyn i accessnätet



## Förord

För nästan precis ett år sedan, den 15 juni 2006, presenterade PTS rapporten ”Bredband i Sverige 2006”. Samtidigt belyste vi en tudelad problembild på bredbandsområdet – fortfarande står en inte obetydlig andel svenskar utan tillgång till ett bredbandsnät, medan nära hälften av hushållen saknar valmöjligheter som bredbandskunder.

Vi beslöt oss för att titta närmare på problemen med tillgänglighet och konkurrens inom ramen för ett förslag till bredbandsstrategi för Sverige. Förslaget till bredbandsstrategi presenterades den 15 februari och i den rapporten konstaterade vi att ett grundläggande konkurrensproblem bestod av att köp-sälj-relationen mellan Telia Sonera och företagets grossistkunder inte fungerar. Denna situation hämmar Sveriges potential som IT-nation, och leder till att vi halkar efter till exempel våra nordiska grannländer.

Vi diskuterade då en ny modell för likabehandling av operatörer som behöver tillträde till TeliaSoneras fasta accessnät för att kunna erbjuda bredbandstjänster. Den modell vi då såg som mest lämpad för att lösa de aktuella problemen, och som vi beskrev i rapporten, var en funktionell separation av TeliaSonera. Vi konstaterade samtidigt att PTS saknar lagliga verktyg för att genomdriva en funktionell separation. En lagändring bedömdes som den snabbaste vägen att kunna tvinga fram en funktionell separation. Den 19 april fick vi ett regeringsuppdrag att bland annat utreda förutsättningar för och föreslå utformning av lagstiftning för separation av en vertikalt integrerad operatör. Dessutom skulle vi utreda möjligheten att kunna godta frivilliga åtaganden från en operatör för att säkerställa icke-diskriminering och transparens. Uppdraget skulle slutrapporteras senast den 15 juni.

Utredningen har bedrivits i projektform på myndigheten. Projektledare har Sara Andersson varit. Övriga som deltagit i projektet och i utformningen av rapporten har varit Bo Andersson, Viktoria Arwinge, Lars-Erik Axelsson, Ola Bergström, Jenny Bohman, Peter Ekstedt, Martin Gynnerstedt, Christina Henryson, Katarina Kämpe, Jonny Nilsson, Eva Liljefors, Torsten Löfvenholm, David Troëng och Mattias Viklund.

Det nya verktyget för bättre bredbandskonkurrens, som vi i denna rapport föreslår skall komplettera vår verktygslåda, är en möjlighet att under vissa förutsättningar besluta om en skyldighet för en operatör att dela upp verksamheter inom bolaget – en funktionell separation. Förslaget innebär att operatören kan bli skyldig att separera produktion och försäljning av vissa grossistprodukter som gäller det fasta nätet från övrig verksamhet och bygga vattentäta skott kring den avskiljda verksamheten.

En funktionell separation kommer att lösa problemen med likabehandling och skapa en fungerande marknadsplats för grossistprodukter på bredbandsområdet. Det tar bort den vertikalt integrerade operatörens incitament och möjligheter att utnyttja sin position som nätägare till gagn för sin egen slutkundsorganisation, men till men för konkurrensen. Vinnare blir i förlängningen de konsumenter och företag som efterfrågar bredbandstjänster. En bättre konkurrens på marknaden leder till att dessa slutkunders valmöjligheter ökar.

Marianne Treschow

Generaldirektör, Post- och telestyrelsen

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>Summary</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>13</b>
<b>2 Inledning och bakgrund</b> .....	<b>17</b>
2.1 Uppdragets utformning enligt regeringsbeslutet .....	17
2.2 Utredningsarbetets bedrivande .....	17
2.3 Teoretiska modeller för vertikal separation .....	19
2.3.1 Flaskhalsproblematiken .....	19
2.3.2 Olika vägval vid en vertikal separation .....	19
<b>3 Marknaden för accessnät</b> .....	<b>23</b>
3.1 Komponenter i det fasta telenätet .....	24
3.2 Tekniker i accessnätet .....	25
3.2.1 Det metallbaserade accessnätet .....	25
3.2.2 Andra accessnät .....	26
3.3 Det fasta telenätets betydelse ur ett totalförsvarsperspektiv .....	28
3.3.1 PTS robusthetsarbete .....	28
3.4 Grossistmarknaden för bredband .....	29
3.4.1 Utbud av produkter .....	29
3.4.2 Säljare av grossistprodukter .....	33
3.4.3 Köpare av grossistprodukter .....	34
3.5 Framtida utveckling av det metallbaserade accessnätet .....	36
3.5.1 Nätomvandling .....	36
3.5.2 Nästa generations nätverk .....	37
3.5.3 Fiber till kopplings-skåpet (FTTC) .....	39
3.5.4 Våglängd .....	40
3.5.5 NGA:s inverkan på framtida reglering .....	40
3.5.6 Sub-loop och betydelsen av kapacitetsprodukter såsom bitström .....	41
3.5.7 Det metallbaserade accessnätets utveckling mot ett fiberaccessnät .....	41
3.5.8 ERGs syn på regulatorisk utmaning avseende NGA .....	42
3.5.9 ECTAs syn på regulatorisk utmaning avseende NGA .....	42
3.5.10 Slutsats om NGA utvecklingen .....	43
<b>4 Gällande rätt</b> .....	<b>44</b>
4.1 EG-direktiven på området för elektronisk kommunikation .....	44
4.1.1 Ramdirektivet .....	44
4.1.2 Tillträdesdirektivet .....	45
4.1.3 Riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande .....	46
4.1.4 Rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader .....	46
4.1.5 Översynen av EG:s regelverk på området för elektronisk kommunikation .....	47
4.2 Lagen om elektronisk kommunikation .....	48
4.3 Skadestånd .....	49
4.4 Åtaganden .....	50
<b>5 Erfarenheter av gällande reglering</b> .....	<b>51</b>
5.1 Den nuvarande situationen .....	51
5.1.1 Befintlig reglering av tillträde till accessnätet .....	52
5.1.2 Erfarenheter från LLUB-tillsynen .....	53
5.1.3 Erfarenheter från bitströmstillsynen .....	56
5.1.4 Sammanfattning av befintliga konkurrensproblem som försvårar effektivt och konkurrensneutralt tillträde .....	57

5.2	Beskrivning av möjliga åtgärder.....	58
5.2.1	Den allmänna konkurrenslagstiftningen .....	58
5.2.2	Sektorsspecifik förhandsreglering .....	60
5.2.3	Frivillig dialog.....	61
<b>6</b>	<b>Internationell utblick.....</b>	<b>63</b>
6.1	Funktionell separation i Storbritannien .....	64
6.2	Funktionell separation i Nya Zeeland .....	66
6.3	Funktionell separation i Italien .....	67
6.4	Överväganden om funktionell separation i Nederländerna .....	68
6.5	Vertikal separation i andra länder, på andra marknader och inom den allmänna konkurrensrätten .....	70
6.5.1	Vertikal separation på telemarknaden i andra länder.....	70
6.5.2	Vertikal separation på andra marknader än på telemarknaden.....	71
6.5.3	Vertikal separation inom den allmänna konkurrensrätten.....	72
<b>7</b>	<b>Överväganden och förslag.....</b>	<b>75</b>
7.1	Summering och utgångspunkter.....	75
7.2	Vertikal separation .....	78
7.2.1	Överväganden för vertikal separation .....	80
7.2.2	De rättsliga förutsättningarna för vertikal separation.....	81
7.2.3	Förslag till utformning av en funktionell separation.....	83
7.2.4	Funktionell separation och övergång från särreglering till allmän konkurrensrätt.....	88
7.3	Materiella avgränsningar .....	91
7.3.1	Den materiella omfattningen .....	91
7.3.2	Den nya generationens accessnät .....	95
7.3.3	Slutsatser om materiella avgränsningar.....	96
7.4	Organisatoriska avgränsningar.....	96
7.4.1	Omfattning av organisatoriska avgränsningar.....	97
7.4.2	Associationsform .....	97
7.4.3	Styrelse och ledning .....	98
7.4.4	Beteendemässiga regler .....	100
7.4.5	Finansiella resurser och värdeöverföringar .....	101
7.4.6	Insyn och kontroll.....	102
7.4.7	Administrativa åtgärder .....	104
7.5	Frivilliga åtaganden.....	105
7.5.1	Frivilliga åtaganden inom den allmänna konkurrensrätten.....	105
7.5.2	Frivilliga åtaganden i LEK.....	116
7.5.3	Framtida lösningar för frivilliga åtaganden i LEK.....	118
<b>8</b>	<b>Konsekvensanalys.....</b>	<b>119</b>
8.1	Utredningens förslag i korthet.....	119
8.2	Ekonomiska konsekvenser .....	120
8.2.1	Målen för förslagen och olika slag av effekter.....	120
8.2.2	Direkta effekter .....	120
8.2.3	Indirekta effekter.....	127
8.3	Konsekvenser i övrigt.....	128
<b>9</b>	<b>Författningskommentar.....</b>	<b>129</b>
	<b>Förklaringar till använda begrepp och förkortningar.....</b>	<b>132</b>
	<b>Litteratur .....</b>	<b>134</b>

## Sammanfattning

PTS slutsats av denna rapport är att det finns strukturella konkurrensproblem som sedan länge existerat på marknaden. Varken den sektorsspecifika regleringen eller den generella konkurrensrätten har förmått åtgärda problemen. För att åtgärda dessa problem finns anledning att skapa ett nytt regleringsverktyg som ger myndigheten möjlighet att ställa krav på vertikal separation av en dominerande aktör. Ett nytt verktyg skulle, tillsammans med nuvarande möjligheter att ålägga skyldigheter på operatörer med betydande inflytande, reducera varaktiga konkurrensproblem på marknaden för elektronisk kommunikation.

### Lösningen är proportionerlig och prövad

En vertikal separation kan genomföras på i huvudsak två olika sätt: strukturell eller funktionell separation. Myndigheten bedömer att en såväl en strukturell som en funktionell separation kan lösa de aktuella konkurrensproblemen. En strukturell separation är dock *inte möjlig att ålägga* som en särskild skyldighet under det nuvarande EG-regelverket. PTS drar även slutsatsen att en funktionell separation är *möjlig att ålägga* om befintliga skyldigheter inte räcker till för att lösa de aktuella problemen.

PTS har identifierat en rad egenskaper hos en funktionell separation som är positiva. En funktionell separation är till exempel *proportionerlig* eftersom den åtgärdar de problem med likabehandling som skall lösas, vilket gör det olämpligt att ta till en mer ingripande lösning. En funktionell separation är också *prövad* och har visat sig fungera i Storbritannien. Flera andra länder inför eller är på väg att införa funktionell separation av teleoperatörer.

### Separationen skall minst omfatta reglerade produkter för bredbandstillträde

PTS anser att det med stöd av skyldighetsbeslut skall finnas möjlighet att skapa en funktionellt separerad enhet som åtminstone omfattar marknaden för LLUB och därtill hörande tillgångar. I dessa tillgångar ingår utbyggnad av fiber till kopplingskåp (FTTC). Även bitström samt därtill tillhörande tillgångar bör omfattas av en separerad enhet.

Den dominerande operatören bör överväga att frivilligt organisera sig så att även andra delar av det fysiska lagret i accessnätet omfattas av den separerade enheten då en sådan modell sannolikt är mer effektiv och praktisk för en vertikalt integrerad operatör än en modell som exkluderar vissa oreglerade tillgångar ur den helhet som utgörs av accessnätet.

### Organisatoriska åtgärder stärker separationen

Den funktionellt separerade enheten bör som huvudregel vara en egen juridisk person i form av ett aktiebolag.

Krav skall kunna ställas vad gäller styrelsens sammansättning, beslutsföret och oberoende från den dominerande operatören. Det bör också ställas krav på att verkställande direktören är oberoende gentemot den dominerande operatören.

Ett revisionsutskott skall upprättas som i kontakt med bolagets revisorer utövar tillsyn över rutiner och processer för redovisning, intern kontroll avseende efterlevnaden av förpliktelsen. Det skall kunna ställas krav på redovisning med syfte att följa upp ålagda förpliktelser gentemot verkligt utfall och uppsatta nyckeltal. En sådan redovisning skall inges till PTS. En revisor skall dessutom årligen göra en särskild granskning av redovisningen av verksamheten och därefter i ett särskilt intyg avge ett utlåtande i frågan om efterlevnaden av förpliktelsen

Det kan också finnas anledning att ställa krav på den separerade enhetens eget kapital, soliditet och likviditet för att förhindra onormalt höga koncernbidrag, vinstutdelningar och andra värdeöverföringar från den separerade enheten.

Beteendemässiga regler bör också åläggas vid en funktionell separation genom att så kallade vattentäta skott upprättas mellan den separerade enheten och övriga delar av operatörens organisation. De områden som bör omfattas är regler för informationsutbyte, anställningsförhållanden och incitamentsprogram. Samtliga IT-system som avser den funktionellt separerade enheten bör också avskiljas från övriga delar av operatörens organisation.

### **Den föreslagna implementeringen är förutsebar och skapar stabilitet**

Möjligheten att ålägga en funktionell separation som en skyldighet blir ett nytt verktyg i PTS kontinuerliga konkurrensfrämjande arbete. En sådan skyldighet skulle därmed kunna åläggas en operatör först efter en marknadsanalys av relevanta marknader och beslut om aktör med betydande inflytande. PTS föreslagna lösning harmoniserar därmed med det övergripande EG-rättsliga regelverket. En implementering av en funktionell separation skall ses som en långsiktig åtgärd, även om anpassningar kan komma att göras beroende på ändrade förutsättningar på marknaden. Förslaget att inlemma funktionell separation bland de övriga möjliga skyldigheter skapar därmed stabilitet och förutsebarhet på marknaden.

En förnyad marknadsanalys skulle kunna inledas under hösten 2007 och eventuella beslut om skyldigheter skulle kunna fattas under våren 2008, under förutsättning att den föreslagna lagändringen träder i kraft den 1 januari 2008.

### **Frivilliga åtaganden kan ersätta vissa skyldigheter**

PTS föreslår även att det i LEK införs en möjlighet för PTS att godta frivilliga åtaganden från en operatör. Reglerna i LEK för frivilliga åtaganden bör bygga på de regler som finns inom den allmänna konkurrensrätten att godta frivilliga åtaganden, såväl inom EG-rätten som i konkurrenslagen. Åtaganden om att införa en funktionell separation skall syfta till att snabbare införa reglering på marknaden för LLUB och därtill närbeliggande marknader.

### **Förslaget ger positiva konsekvenser för operatörer och slutkunder**

PTS konsekvensanalys leder till bedömningen att de potentiella vinster som modellen medför överstiger de kostnader som kan komma att uppstå.

De kostnader som uppstår härrör huvudsakligen från de transaktionskostnader som uppstår för den reglerade operatören i samband med genomförandet och bildandet av den funktionellt separerade enheten. Det finns även potentiella

kostnader i form av effektivitetsförluster till följd av att de synergier som finns i den ursprungliga vertikala strukturen inte längre kan realiseras fullt ut.

På intäktssidan återfinns värdet av ökad transparens samt förutsägbarhet för marknadens aktörer. Värdet av att samtliga operatörer behandlas lika vid tillträden till accessnätet tar sig huvudsakligen uttryck i förbättrade konkurrensvillkor för operatörerna vilket leder till produktutveckling, ökad servicegrad och prispress för konsumenterna. Den ökade transparensen bidrar även till att minska antalet potentiella tvister och legala konflikter vilket frigör resurser från såväl operatörerna som PTS men även från rättsväsendet.

## Summary

The National Post and Telecom Agency's (PTS) conclusion from this report is that there are structural competition problems that have existed in the market for a long time. Neither the sector-specific regulation nor general competition law has been able to remedy these problems. A new regulatory tool that provides the authority with powers to impose requirements for the vertical separation of a dominant stakeholder should be created in order to rectify this situation. A new tool, together with the current powers to impose obligations on operators with significant market power, would reduce persistent competition problems in the electronic communications market.

### **The solution is proportionate and tested**

A vertical separation can be implemented in mainly two different ways; structural separation and functional separation. The authority considers that a structural separation as well as a functional separation will solve the current problems of competition on the market. PTS draws the conclusion that it is *impossible to impose* structural separation as a special obligation under the current EC regulation. PTS also draws the conclusion that it is *possible to impose* functional separation as a special obligation under the current EC regulation, provided that existing obligations are insufficient.

PTS has identified a number of positive qualities for functional separation. This solution is *proportionate*. It rectifies the problems of equality of access that need to be resolved, which makes it inappropriate to apply a more intrusive measure. Functional separation has also been *tested* and shown to function in Great Britain. Several other countries are introducing or are about to introduce the functional separation of telecom operators.

### **The separation should as a minimum include regulated products for broadband access**

Supported by an obligation decision; PTS considers that it should be possible to create a functionally separated unit that comprises, as a minimum, the market for LLU and ancillary assets. These assets include the rollout of fibre to connection cabinets (FTTC). Bitstream and associated assets should also be covered by a separated unit.

The dominant operator should consider organising itself voluntarily so that other parts of the physical layer in the access network are also covered by the separated unit, as such a model would probably be more efficient and practical for use by a vertically integrated operator than a model that excludes certain unregulated assets from the entirety that the access network constitutes.

### **Organisational measures improve separation**

As a rule, the functionally separated unit should be its own legal person in the form of a joint stock company.

It should be possible to impose requirements as regards the composition of the board, its quorum and its autonomy from the dominant operator. Requirements

should also be imposed regarding the autonomy of the managing director in relation to the dominant operator.

An auditing committee should be established to, in contact with the company's auditors, exercise supervision of its routines and processes for accounting, and also internal controls relating to compliance with the obligation. It should also be possible to impose requirements on reporting with the aim of following up the obligations imposed in relation to the actual outcome and key figures set. This report should be submitted to PTS. An auditor should also conduct a special annual review of the accounts of the operation and thereafter submit, by means of a special certificate, an opinion on the matter of compliance with the obligation.

There may also be cause to impose requirements on the separated unit's equity, equity ratio and liquidity in order to prevent abnormally high group contributions, profit distributions and other value transfers from the separated unit.

Rules referring to behaviour should also be imposed in the event of functional separation by establishing 'watertight' compartments between the separated unit and other parts of the operator's organisation. The areas that should be covered are the rules on the exchange of information, employment conditions and incentive programmes. All of the IT systems that refer to the functionally separated unit should also be partitioned off from other parts of the operator's organisation.

### **The proposed implementation is predictable and creates stability**

The opportunity to impose functional separation as an obligation will be a new tool in PTS's ongoing work to promote competition. Consequently, it is possible that such an obligation could be imposed on an operator after a market analysis of relevant markets and a decision regarding stakeholders with significant market power. PTS's proposed solution thus harmonises with the overall EC legal rules. Implementation of functional separation should be viewed as a long-term measure, even if adaptations may be made depending on changing circumstances in the market. The proposal to incorporate functional separation among the other possible obligations thereby creates stability and predictability in the market.

A renewed market analysis could possibly commence during the autumn of 2007 and any decisions on obligations may be made during the spring of 2008, subject to the precondition that the proposed statutory amendment enters into force on 1 January 2008.

### **Voluntary commitments can replace certain obligations**

PTS also proposes that powers be introduced into the Electronic Communications Act (LEK) enabling PTS to accept voluntary commitments from an operator. The rules for voluntary commitments contained in LEK should also be based on the rules contained in general competition law to accept voluntary commitments, both within EC law and the Competition Act. The commitment to introduce functional separation should aim to expedite the introduction of regulation of the LLU market and its closely related markets.

### **The proposal yields positive consequences for operators and end users**

PTS's impact analysis has led to the assessment that the potential gains that the model entails exceed any costs that might arise.

The costs that arise derive mainly from the transaction costs arising for the regulated operator in conjunction with the implementation and formation of the functionally separated unit. There are also potential costs in the form of loss of efficiency as a consequence of it no longer being possible to fully realise the synergies found in the original vertical structure.

On the income side, there is the value of increased transparency and predictability for market stakeholders. The value of all operators being treated equally in the event of local loop unbundling is mainly manifested through improved terms of competition for the operators, which results in product development, improved service and downward price pressure for the benefit of consumers. Increased transparency also contributes to reducing the number of potential disputes and legal conflicts, which releases resources, not only from the operators and PTS, but also from the legal system.

# 1 Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 9 a §

I syfte att säkerställa icke-diskriminering och insyn får en operatör som med stöd av 4 § och 8 kap. 6 § ålagts en skyldighet om tillträde till ett sådant nät som avses i 9 §, förpliktas att avskilja de verksamheter och tillgångar som behövs för att planera, driva, underhålla och tillhandahålla de delar av nätet som skyldigheten avser.

Om operatören ålagts en skyldighet med avseende på tillhandahållande av dubbelriktad höghastighetsöverföring för att från en anslutningspunkt nå ett antal slutkunder inom ett geografiskt område, får denne, om tillhandahållandet sker i nät som avses i 9 §, även förpliktas att avskilja ytterligare resurser i den mån de behövs för tillhandahållandet.

En sådan förpliktelse enligt första och andra stycket får avse krav på att operatören skall avskilja

1. nät och nätdelar,
2. tillhörande installationer,
3. IT-system hänförliga till verksamheten,
4. personal,
5. finansiella resurser och
6. andra resurser under förutsättning att avskiljandet krävs för att uppnå icke-diskriminering och insyn.

## 9 b §

En förpliktelse som avses i 9 a § får förenas med krav på att

1. den avskilda delen skall organiseras i viss associationsform,
2. styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare inte samtidigt får vara styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare i ett annat bolag eller annan juridisk person i samma koncern,
3. styrelsens sammansättning och beslutsförhet skall inskränkas,
4. ersättning som är beroende av prestation till företrädare eller personal skall endast grundas på den avskilda delens ekonomiska förhållanden,
5. beteenderegler för personal som säkerställer icke-diskriminering skall upprättas,
6. värdeöverföringar och internttransaktioner till och från den avskilda verksamheten och övriga verksamheter eller bolag i samma koncern skall begränsas,
7. ett revisionsutskott skall upprättas som i kontakt med bolagets revisorer utövar tillsyn över rutiner och processer för redovisning, intern kontroll avseende efterlevnaden av förpliktelsen,
8. en särskild redovisning av hur förpliktelsen efterlevs skall upprättas och
9. en extern revisor skall årligen i ett särskilt intyg avge ett utlåtande om efterlevnaden av förpliktelsen.

Förpliktelsen får förenas med ytterligare krav som behövs för att säkerställa den avskilda delens oberoende i förhållande till övriga verksamheter eller bolag i samma koncern.

### 9 c §

Den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att godta ett frivilligt åtagande från en sådan operatör som avses i 9 a § att uppfylla de krav som kan ställas genom 9 a och b §§. Myndighetens beslut får avse en bestämd tid. Så länge beslutet gäller får myndigheten inte meddela något beslut med stöd av 9 a § i samma fråga.

Myndigheten får återkalla ett beslut enligt första stycket om

1. de omständigheter som låg till grund för beslutet har förändrats i något väsentligt avseende,
2. den som beslutet gäller bryter mot något åtagande som har angetts i beslutet, eller
3. beslutet grundades på ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter som operatören har lämnat.

Ett beslut om frivilligt åtagande enligt första stycket får förenas med vite.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**8 kap.**

**12 §**

Beslut i fall som avses i 11 § får meddelas tidigast en månad efter det att underrättelse har skett. Infaller den tidpunkt som bestämts enligt 10 § senare får beslutet meddelas tidigast då.

Ett beslut får dock meddelas tidigast två månader efter utgången av den tid som anges i första stycket, om Europeiska gemenskapernas kommission inom den tiden meddelat myndigheten att den överväger att inte godta ett förslag till beslut som

1. innebär att en marknad som skall fastställas enligt 5 § avviker från kommissionens rekommendation,
2. avser identifiering av företag enligt 6 § andra stycket eller
3. avser åläggande av skyldighet eller godtagande av frivilligt åtagande enligt 4 kap. 9 a-c §§.

Om kommissionen inom den tid som anges i andra stycket beslutar att inte godta ett sådant förslag som avses där, får beslut inte meddelas.

## 2 Inledning och bakgrund

### 2.1 Uppdragets utformning enligt regeringsbeslutet

Regeringen gav den 19 april 2007 Post- och telestyrelsen (PTS) i uppdrag att utreda förutsättningarna för och möjligheterna att i författningarna om elektronisk kommunikation (LEK) införa en reglering som främjar icke-diskriminering och transparens i tillgängligheten till accessnätet. Enligt uppdragsbeskrivningen skall en reglering syfta till att skapa organisatorisk åtskillnad och oberoende beslutsfattande (vertikal separation) inom en vertikalt integrerad operatör<sup>1</sup>, som ålagts LLUB-skyldigheter, mellan å ena sidan sådan verksamhet som består i att tillhandahålla nät och tjänster på grossistnivå och å andra sidan verksamhet som består i försäljning till slutkunder av tjänster som tillhandahålls över sådana nät.

Det anges i uppdragsbeskrivningen att ett åliggande om att genomföra en vertikal separation bör kopplas till skyldigheter som ålagts med stöd av 8 kap. 6 § och 4 kap. 4 § LEK som innefattar tillträde på icke-diskriminerande villkor till ett sådant nät som avses i 4 kap. 9 § samma lag. Den funktion som skall separeras från övriga funktioner skall gälla drift, underhåll och tillhandahållande av framförallt de delar av nätet som skyldigheterna avser. Det skall noteras att den särskilda funktionen även kan ha betydelse för tillhandahållandet av andra grossisttjänster som regleras med stöd av LEK, t.ex. tillträde till en grossistprodukt för återförsäljning av telefonabonnemang (GTA).

Enligt uppdraget skall PTS dessutom, utöver det som enligt ovan skall redovisas, utreda möjligheten för PTS att godta åtaganden som innefattar åtgärder från en sådan vertikalt integrerad operatör som ålagts LLUB-skyldigheter som syftar till att säkerställa icke-diskriminering och transparens och föreslå den reglering som fordras för detta. Även andra lagtekniska lösningar får redovisas som alternativ.

I uppdraget ingår att PTS skall samråda med Konkurrensverket i konkurrensrättsliga frågor.

Det anges att PTS skall redovisa uppdraget senast den 15 juni 2007 och att förslaget till reglering skall innehålla författningsförslag.

### 2.2 Utredningsarbetets bedrivande

Utredningen har tagit sin utgångspunkt i den bredbandsrapport ”Förslag till bredbandsstrategi för Sverige” som PTS presenterade den 15 februari 2007. Analyser och slutsatser från denna rapport har därefter byggts på med ytterligare

---

<sup>1</sup> Med vertikal integration menas att en aktör äger och kontrollerar hela eller delar av produktions- och försäljningskedjan. Den vertikala integrationen kan vara riktad antingen framåt eller bakåt. Detta beror på vem som har kontroll över vem i kedjan. Är det en aktör i ett tidigare led i förädlingskedjan, som integrerar vertikalt med ett senare led, är den vertikala integrationen framåtriktad. På motsvarande sätt kan en aktör i ett senare led i kedjan integrera med verksamheter i tidigare led. Det är då fråga om bakåtriktad vertikal integration. De båda formerna av integration förekommer oftast tillsammans.

informationsinsamlig och analyser utifrån ett flertal möten, konsultationer och studiebesök med olika representanter på marknaden för elektronisk kommunikation.

Den 11 maj 2007 höll utredningen ett öppet möte för samtliga aktörer på marknaden för elektronisk kommunikation. Syftet med mötet vara att inhämta aktörernas synpunkter och förslag till lösningar på de konkurrensproblem som identifierats på marknaden. De gavs möjlighet att vid mötet, samt även senare i skriftlig form, ge sin bild av hur tillgången till tjänster i accessnätet, och därmed sammanhängande informations- och stödsystem, fungerar idag och vilka eventuella åtgärder aktörerna ansåg kan behöva vidtas för att uppnå en bättre konkurrens på marknaden. Utredningen har utöver detta även haft enskilda möten med flera operatörer.

Utredningen har i enlighet med uppdragsbeskrivning haft samråd med Konkurrensverket i konkurrensrättsliga frågor. Vi har sammanträffat vid fyra tillfällen men också haft en löpande dialog under utredningens gång.

Den bedömning som görs i denna utredning avseende totalförvarsfrågor och samhällsåtaganden har beretts i samverkan med försvarsmakten.

Studieresor har gjorts till London, Haag och Bryssel. I London har utredningen sammanträffat med företrädare för den brittiska regleringsmyndigheten Ofcom samt med representanter från Openreach. I Haag träffade utredningen representanter för den holländska regleringsmyndigheten Opta. I Bryssel har utredningen sammanträffat med företrädare för Europeiska kommissionen, Information Society and Media Directorate-General.

Utredningen har givit advokatfirman Bird & Bird i uppdrag att utreda de aktiebolagsrättsliga konsekvenserna vid införandet av en skyldighet om funktionell separation. Bird & Bird har redovisat sitt uppdrag i en PM daterad 5 juni 2007.

Utredningen har dessutom konsulterat professor Clas Bergström, Handelshögskolan i Stockholm, vad gäller delar av kapitel 7 "Övervägande och förslag".

Utredningen har berett de delar av utredningen som berör accessnätets betydelse ur ett totalförvarsperspektiv med försvarsmakten. Försvarsmakten har inte haft några synpunkter på de överväganden som PTS gjort i dessa delar.

Utifrån ovanstående har utredningen dels beskrivit accessnätsmarknaden, gällande rätt på området och erfarenheter från nuvarande reglering samt gjort en internationell utblick. Slutsatserna av dessa redogörelser har legat till grund för utredningens överväganden och förslag om tillägg i författningen LEK. Slutligen har konsekvenserna av förslagen analyserats.

## 2.3 Teoretiska modeller för vertikal separation

I följande avsnitt kommer en teoretisk beskrivning att göras avseende flaskhalsproblematiken samt olika former för vertikal separation. Syftet med detta är att ge en översiktlig bild av det problemområde som PTS är satt att utreda.

### 2.3.1 Flaskhalsproblematiken

Inom de flesta reglerade sektorer finns oftast minst ett segment eller en komponent på marknaden där det inte går att förlita sig på traditionell konkurrens för att effektivt producera en produkt eller tjänst. De finns flera förklaringar till varför en sektor inte kan uppnå konkurrens men den vanligaste orsaken i nätverksindustrier är att det finns stordriftsfördelar i produktionen. Detta innebär att en vertikalt integrerad dominerande aktör kan möta marknadens behov mer effektivt än vilken annan kombination av två eller flera företag. Andra faktorer som kan påverka etablering av konkurrens är förekomsten av nätverkseffekter eller stordriftsfördelar på slutkundmarknaden, dvs. efterfrågan på ett företags produkter stiger med en ökad konsumtion av densamma.

I vissa fall är det möjligt att särskilja den del av produktionen som inte är konkurrensutsatt den så kallade flaskhalsresursen. Kännetecknande för en flaskhals är att nyttjandet av den kan begränsas, dvs. den som har kontroll över flaskhalsen avgör vem som kan erbjuda en viss produkt till slutkunderna. Om andra delar av produktionskedjan är beroende av flaskhalsen för att kunna leverera varan eller tjänsten till slutkunderna, är det möjligt för den dominerande aktören att hindra konkurrenter tillgång till flaskhalsen genom att ta ut monopolvinster av samma storlek som om det bara fanns en producent i produktionen och distributionens alla led. Detta beror på att alla i föregående och efterföljande led är beroende av det företag som kontrollerar flaskhalsen. För att undvika monopolvinster måste det finnas en reglering av den flaskhals som ger dessa aktörer marknadsmakt. Dessa åtgärder kan vara mer eller mindre långtgående. Som ett första steg införs ofta en särreglering som omfattar både tillträde och prissättning. En mer långtgående åtgärd för att minska den eventuella marknadsmakten hos den som kontrollerar en flaskhals är att genomföra en vertikal separation.

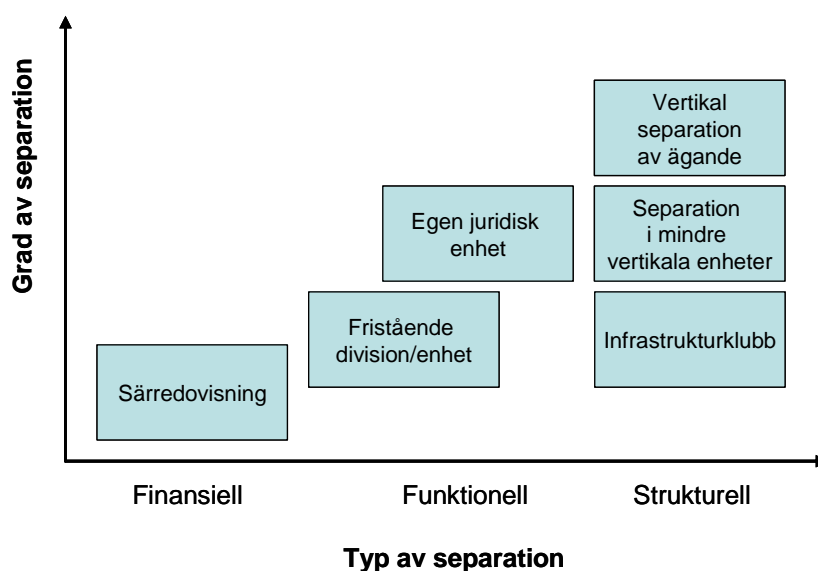
### 2.3.2 Olika vägval vid en vertikal separation

Det finns olika tänkbara former av vertikal separation som kan tillämpas för att skydda och stimulera konkurrensen i en sektor som innehåller segment som karakteriseras av bristande konkurrens. Utgångspunkten för en vertikal separation är verksamheten i det dominerande företaget på en viss marknad. Målet är att avskilja flaskhalsresursen, i form av infrastruktur eller insatsprodukter, som omfattas av tillträdesreglering men där regleringen inte fungerar på ett tillfredställande sätt.

Det görs ofta en åtskillnad mellan svagare former av vertikal separation, såsom finansiell eller funktionell separation, och starkare former av vertikal separation, såsom ägarmässig separation och separation mellan ägarskap och kontroll över

bolaget, se bild nedan. I detta avsnitt kommer en beskrivning att göras av de olika formerna av vertikal separation.

Figur 2.1. Olika möjligheter till vertikal separation



#### Finansiell separation

En *finansiell separation* innebär att en aktör åläggs att särredovisa de delar av verksamheten som utgör en flaskhalsresurs. Syftet med att införa särredovisning är att möjliggöra en analys av den information som kommer från bokföringen för denna del av verksamheten. Tanken är att kunna återspegla intäkter, kostnader och resultat som om denna del av verksamheten bedrivits som en separat enhet. Det ges därmed möjlighet att synliggöra företagsinterna prisöverföringar och kontrollera om prisdiskriminering eller otillåten korssubventionering sker.

#### Funktionell separation

En *funktionell separation* innebär att den del av verksamheten som identifierats som en flaskhalsresurs skiljs av från den övriga organisationen och läggs i en egen enhet. Denna enhet kan vara ett affärsområde, en division eller en avdelning och är då rent funktionellt avskild från övriga delar i företaget. Ett annat alternativ är att lägga den avskilda enheten i ett eget aktiebolag som därmed blir ett helägt dotterbolag.

Målet med separationen är att skapa en så självständig och oberoende enhet som möjligt. Nyckel till framgång är att etablera en enhet som har förtroende på marknaden och som behandlar alla kunder lika, oavsett om de finns inom eller utanför koncernen. För att uppnå detta krävs det att klara gränser definieras och murar byggs upp mellan den separerade enheten och övriga delar av organisationen. En viktig fråga är hur enheten skall styras och kontrolleras. Det

bör finnas regler för ledningen och en eventuell styrelse vad gäller oberoende gentemot övriga delar av organisationen. Det är också viktigt med beteendemässiga regler så att de anställda inom den separerade enheten vet hur de skall agera mot externa och interna kunder. Vilken typ av information kan de vidareförmedla? Vad kan övriga delar av organisationen vara med och påverka? Även frågor rörande transparens och insyn i den separerade enheten måste säkerställas.

Energisektorn är ett exempel på en bransch där en funktionell separation har genomförts. I Ellagen (1997:857) anges att de företag som bedriver nätverksamhet skall lägga denna del av verksamheten i en egen juridisk enhet som är skild från produktion av och handel med el. Det finns även regler för styrelsen och verkställande direktörens oberoende från verksamheter som bedriver produktion av eller handel med el. Nätverksamhet skall ha en separat ekonomisk redovisning vilken årligen skall granskas av en extern revisor som skall avge ett intyg till regleringsmyndigheten om att redovisningen gjorts enligt gällande bestämmelser.

Det övergripande målet med ellagstiftningen var att uppnå konkurrens på marknaderna för produktion och handel av el och inte primärt inom nätverksamheten som betraktades som ett naturligt monopol<sup>2</sup>. Med ovan beskrivna konstruktion ville lagstiftaren minska riskerna för korssubventionering och kostnadsövertvältning mellan nätverksamheten och övriga verksamheter.

#### *Kompletterande åtgärder till en funktionell separation*

Som ett komplement, eller alternativ, till en funktionell separation kan en överenskommelse om frivilliga åtaganden accepteras av en regleringsmyndighet. Detta innebär att den part som ålagts, eller kan bli föremål för en sådan skyldighet, kan komma med förslag till vilka åtaganden som skall gälla för separationen på frivillig basis och i diskussion med regleringsmyndigheten. Detta gör det möjligt att nå en mer flexibel och effektiv lösning som kan tillgodose både aktörens intressen och praktiska verklighet samt behovet av att skapa konkurrens på marknaden. De frivilliga åtagandena kan likställas med ett avtal och blir efter godkännande av regleringsmyndigheten juridiskt bindande.

#### *Strukturell separation*

Vid en strukturell separation finns olika varianter att tillgå beroende på företagets nuvarande ägarform och organisation samt vilken typ av flaskhalsresurs det rör sig om. Med *vertikal separation av ägande* menas att flaskhalsresursen separeras från det vertikalt integrerade företaget som har en monopolliknande ställning på marknaden och läggs i ett eget bolag. Detta bolag avskiljs ägarmässigt från det vertikalt integrerade företaget. Bolaget kan t.ex. säljas ut till en enskild eller flera ägare, delas ut till det vertikalt integrerade företags nuvarande aktieägare eller

---

<sup>2</sup> Ett naturligt monopol existerar om produktionen av en produkt har fallande genomsnittskostnad för volymer upp till eller lika med hela marknadens efterfrågan. Ett företag kan då producera hela den kvantitet av en produkt som marknaden efterfrågar till en lägre kostnad än vad två eller flera företag kan göra.

börsnoteras. Denna form av strukturell separation medför att incitamenten för att diskriminera företag som agerar på slutkundmarknaden elimineras. Exempel på denna typ av separation i Sverige är järnvägssektorn där banhållarfunktionen skildes från SJ genom bildandet av Banverket och inom energisektorn där stamnätet skildes av från Statens vattenfallsverk (nuvarande Vattenfall AB) genom bildandet av affärsverket Svenska kraftnät.

Med *separation i mindre vertikala enheter* menas att företaget där flaskhalsresursen ingår delas i mindre vertikala bolag som då innehåller både den konkurrensutsatta delen av verksamheten och den icke-konkurrensutsatta delen. Denna uppdelning i flera mindre företag kan göras utifrån t.ex. en geografisk dimension eller en produkt/tjänstedimension. Ett annat alternativ är att fördela delar av den totala flaskhalskapaciteten till de företag som konkurrerar på slutkundmarknaden. Detta gör det möjligt för varje enskilt företag att förhandla om ömsesidig access till varandras icke-konkurrensutsatta verksamhet och stimulerar därmed till konkurrens. Ett exempel på detta är inom flygtransportsektorn där fördelningen av start- och landningstider (slots) görs till olika flygföretag.

Med *infrastrukturklubb* menas att flaskhalsresursen ägs gemensamt av flera företag som agerar på den konkurrensutsatta delen av marknaden. Detta gör att incitamenten för diskriminering av konkurrerande aktörer i princip elimineras. En sådan lösning tillämpas exempelvis på bankmarknaden vad gäller betalningssystem och på mobiltelefonimarknaden där Telia och Tele2 respektive Hi3G (3) och Telenor ingått samarbete för att gemensamt bygga och äga en UMTS-infrastruktur.

### 3 Marknaden för accessnät

**Sammanfattning:** Det fasta telenätet har byggts upp under lång tid för att i första hand kunna förmedla traditionell telefoni, men har över tid anpassats för att kunna bära flera andra tjänster. TeliaSonera är idag ägare av det största fasta telenätet i Sverige. Det metallbaserade accessnätet täcker i princip samtliga hushåll och företag i Sverige och av dessa har ca 98 procent möjlighet att få bredband via xDSL. Det finns alternativa accessnät såsom kabel-tv-nät, fiberLAN och fast radioaccess i vissa delar i landet. Dessa är paralleletterade med det metallbaserade accessnätet och finns framförallt i geografiska områden där det ansetts som kommersiellt motiverat att göra sådana investeringar.

På slutkundsmarknaden för bredband är anslutning via xDSL den vanligaste accessformen hos hushåll och företag och dess andel uppgick år 2006 till ca 65 procent. På marknaden för xDSL är TeliaSonera den dominerande aktören med en marknadsandel år 2006 på 58 procent.

De operatörer som inte har tillgång till egen infrastruktur i accessnätet kan få tillträde till TeliaSoneras fasta telenät enligt gällande reglering. Operatören kan välja mellan olika produkter för tillträde beroende på vilken grad av kontroll som önskas för accessen och vilken investeringsvilja i egen utrustning som finns. De reglerade insatsprodukter för att producera bredband som erbjuds på grossistmarknaden idag är LLUB och i liten omfattning bitströmstillträde.

Det pågår en utveckling av de fasta telenäten beroende på implementeringen av nya tjänster och ändrade beteendemönster. Detta leder till en ökad efterfrågan på högre anslutningshastigheter. För att kunna leverera högre kapacitet i nätet kommer uppgraderingar att göras i det metallbaserade accessnätet och den nya generationens accessnät kommer sannolikt att utgöras av såväl koppar som fiber och trådlösa alternativ.

Infrastrukturen i det fasta telenätet har byggts upp av TeliaSonera, tidigare affärsverket Televerket, under mycket lång tid. Nätet utvecklades ursprungligen för att tillgodose det nationella behovet av traditionell fast telefoni, och har därefter över tid anpassats för att kunna bära flera andra tjänster.

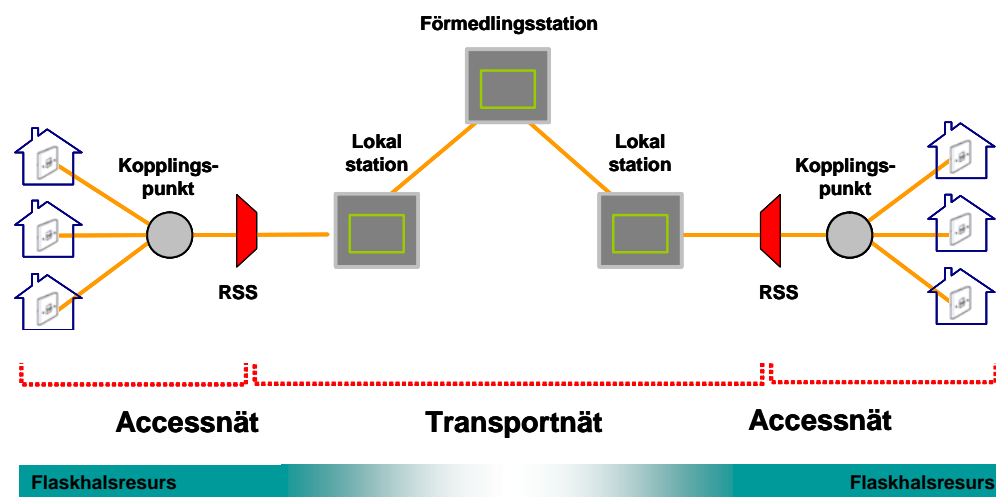
Idag konkurrerar många företag om slutkunder som är anslutna till det fasta telenätet. Utvecklingen på området elektronisk kommunikation gör att det fasta telenätet blivit allt viktigare även för tillgången till bredbandstjänster över landet. Det fasta telenätets i accessnät har en så omfattande utbredningen att det inte är möjligt för andra operatörer att inom en överskådlig tid bygga ut en lika omfattande alternativ infrastruktur. Det är därför av största vikt att samtliga operatörer som tillhandahåller bredbandstjänster ges tillträde till detta accessnät på likvärdiga villkor. PTS har i sitt beslut<sup>3</sup> om fastställande av den svenska marknaden för LLUB analyserat accessnätsmarknaden och funnit att TeliaSonera har en andel på denna marknad som överstiger 99 procent.

<sup>3</sup> Dnr 04-6948/23 a

### 3.1 Komponenter i det fasta telenätet

Det fasta telenätet består av ett antal komponenter som tillsammans skapar en nätstruktur, se bilden nedan för en översiktlig beskrivning.

Figur 3.1. Principbeskrivning av det fasta telenätet



*Accessnätet* utgår från den telestation (lokalstation, RSS<sup>4</sup>) som vanligtvis är belägen närmast slutkunden. Accessnätet är den del av det fasta telenätet som förbinder nätanslutningspunkten i slutkundens bostad eller arbetsplats, via en eller flera kopplingspunkter<sup>5</sup> i accessnätet med en telestation. Accessnätet ger varje slutkund en permanent kundunik förbindelse. I telestationen styrs sedan den utgående trafiken vidare via transportnätet, där trafiken från och till de olika kunderna delar samma förbindelse.

*Transportnätet* är den del av nätet som sammanbinder olika telestationer (eller noder) i ett geografiskt område (stadsdelar, orter) med varandra. Det finns olika hierarkier i nätet där telestationer är tilldelade specifika uppgifter. Förmedlingsstationens uppgift är att transportera trafik till andra förmedlingsstationer och andra underliggande lokalstationer. En lokalstations uppgift är att ansluta accessnät och koppla trafik samt att ansluta underliggande telestationer, dvs RSS. RSS är en telestation där funktionerna för att ansluta accessnätet brutits ut från lokalstationen men som är beroende av funktioner i lokalstationen för att kunna koppla trafik. Accessnätet kan således anslutas både en lokalstation och en RSS.

I en *lokalstation* placeras den centrala aktiva utrustningen som ombesörjer kommunikationen med underliggande nät och andra *förmedlingsstationer* på högre

<sup>4</sup> Remote Subscriber Stage. Kan även benämnas koncentrator eller utbrutet abonnentsteg.

<sup>5</sup> Spridningspunkter och fördelningspunkter.

nivå i näthierarkin. Mellan förmedlingsstationerna råder fullständig redundans, dvs. en station är ansluten till en annan via minst två fysiskt åtskilda vägar.

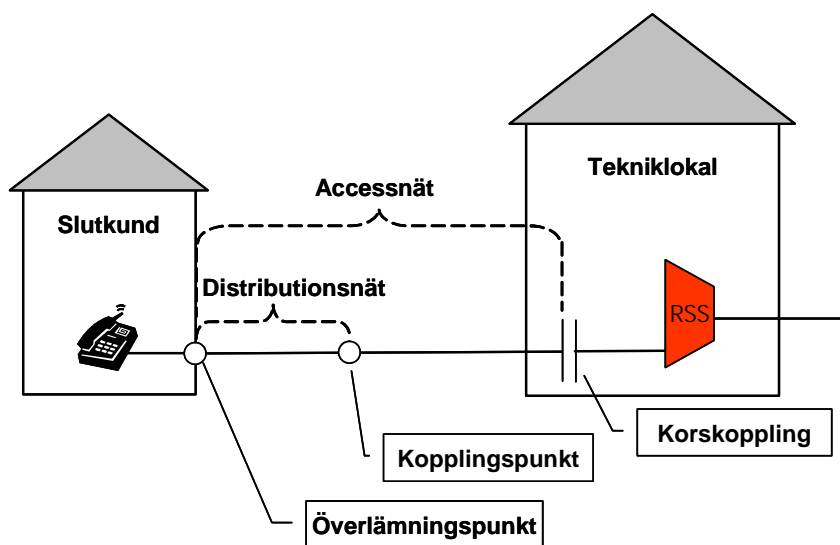
## 3.2 Tekniker i accessnätet

Accessnätet i det fasta telenätet är vanligtvis metallbaserat och består av tvinnad koppartråd. Det är det metallbaserade accessnätet som kommer att vara fokus i denna rapport men för att ge en översiktlig bild av accessnätsmarknaden kommer även alternativa accessnätstekniker att beskrivas kort i avsnitt 3.3.

### 3.2.1 Det metallbaserade accessnätet

I TeliaSonerars accessnät består förbindelsen från en enskild kund vanligtvis av en parkabel som är uppdelad i ett antal delsträckor. I slutkundens lokaler finns en nätanslutningspunkt som i bostäder vanligtvis utgörs av första teleuttaget och i företagslokaler av en kopplingsplint någonstans i fastigheten. På vägen från slutkunden till telestationen kopplas parkablar från många slutkunder i flera kvarter samman till mer omfattande kablage som ansluts i en kopplingspunkt i accessnätet, i ett s.k. kopplings-skåp. Förbindelse delen mellan kopplingspunkten och slutkund kallas distributionsnät<sup>6</sup>

Figur 3.2. Delar i TeliaSonerars metallbaserade accessnät



TeliaSonerars nät för fast telefoni är anslutet till samtliga permanentbostäder och fasta verksamhetsställen i landet. För den fasta telefonin finns därför ett stort antal telestationer. Det totala antalet telestationer uppgår till drygt 7 000 i hela landet. Antalet abonnentledningar som är anslutna till respektive telestationen varierar dock i mycket stor omfattning. Det finns telestationer med endast ett par anslutna abonnentledningar och telestationer med mer än 35 000

<sup>6</sup> Kan även kallas sekundärnät.

abonmentledningar. Stora telestationer förekommer av naturliga skäl i större städer medan mindre telestationer återfinns i såväl glesbygd som stora städer.

För att TeliaSonera och andra operatörer skall kunna använda det fasta telefonnätet för att erbjuda bredbandstjänster till slutkunder krävs i ett första steg att abonnentledningarna ansluts till en modem-utrustning, s.k. DSLAM<sup>7</sup>. Denna placeras i eller i direkt anslutning till den telestation där abonnentledningen slutar. Eftersom både telefoni och datatrafik överförs på abonnentledningen krävs ett filter, s.k. splitter, som separerar datatrafik från telefoni. Beroende på vilken typ av modem som används kan olika typer av xDSL-accesser produceras, varav den vanligaste tekniken är ADSL. För att bredbandstjänster skall kunna levereras krävs DSLAM:en ansluts till ett transportnät, exempelvis via egen fiber eller en hyrd förbindelse.

Det metallbaserade accessnätet har ett antal fysiska egenskaper som påverkar datahastigheten. Det som har betydelse för datahastigheten är dock främst accessnätets längd från telestationen ut till den enskilde abonnenten. En förutsättning för att få tillgång till xDSL är att abonnenten är ansluten med en kopparaccess som är kortare än nio kilometer. Accessen skall också ha en tillräckligt god kvalité, och den får inte delas med andra abonnenter.

Omkring 50 000 (cirka 1 procent) av Sveriges telefoniabonnenter har abonnentledningar längre än 9 kilometer och kan därför inte erbjudas bredband via xDSL. Dessa återfinns främst i glesbygd. Sammantaget berörs ungefär 130 000 abonnenter av tekniska hinder som gör det omöjligt för dem att få bredbandsaccess via xDSL. Det motsvarar 2,5 procent av alla abonnenter i det fasta nätet.

### **3.2.2 Andra accessnät**

#### *Kabel-TV-nätet*

Ett alternativt nät för bredband och telefoni är kabel-tv-näten. Dessa nät var ursprungligen inte byggda för kommunikation i båda riktningarna utan avsedda för distribution av tv-signaler, vilket endast kräver kommunikation från huvudcentralen till hushållen. För att kunna erbjuda tvåvägskommunikation och bredbandsaccess i kabel-tv-nätet krävs att nätet returaktiveras. Detta medför en viss ombyggnad i fastigheten då ny förstärkningsutrustning skall monteras och ett multimediauttag skall installeras i hushållet. Anslutningen sker sedan med kabelmodem. Näten är vanligtvis uppbyggda som kaskadnät, vilket innebär att kunder delar på en gemensam fysisk accessförbindelse.

Drygt 2,5 miljoner svenska hushåll hade år 2006 tillgång till kabel-tv-mottagning i hemmet, vilket motsvarar lite drygt hälften av samtliga hushåll i Sverige. Av dessa hade knappt 1,5 miljoner hushåll anslutningar uppgraderade för bredband. Det

---

<sup>7</sup> En DSLAM, Digital Subscriber Line Access Multiplexer, är en utrustning som normalt är placerad i en telestation vilken är ansluten till ett flertal slutkunder via det metallbaserade accessnätet. Utrustningen sammanför digitala signaler från flera DSL-anslutningar genom multiplexering, och överför sedan den sammanförda signalen vidare i transport nätet.

kan konstateras att kabel-tv-nätet främst förekommer i områden där även xDSL erbjuds och att näten därför inte tillför någon täckning utöver den täckning som det metallbaserade accessnätet bidrar med.

Comhem är den störste aktören på kabel-tv marknaden i Sverige och täcker ca 60 procent av hushållen.

#### *FiberLANnät*

LAN (Local Area Network) är en fast accessform som helt eller delvis använder optisk fiber. Fiber är i dagsläget den tekniskt överlägsna lösningen då ljussignaler i en optisk glasfiber kan överföra större mängder information per tidsenhet till lägre kostnad än något annat medium idag. För anslutning av kapacitetskrävande kunder, exempelvis större företag nyttjas redan idag fiber hela vägen fram till kunden. Beträffande bostäder förekommer fiber till hemmet (FTTH) ännu i begränsad utsträckning. FiberLAN byggs oftast i flerfamiljshus och bostadsområden där fiber dras fram till en kopplingspunkt (router) i nära anslutning till fastigheten och därefter via så kallad tp-kabel (partvinnad kopparkabel) till ett uttag i bostaden. I varje byggnad byggs nätverket i en stjärnstruktur vilket innebär att alla lägenheter får en egen kabel ansluten till routern. Routern ansluts därefter till operatörens transportnät av optisk fiber t.ex. ett stadsnät som finns i många kommuner. Den dominerande tekniken för fiberLAN är kommunikationsprotokollet Ethernet. Antalet anslutna bostäder uppgick i januari 2006 till 940 000 vilket motsvarade 21 procent av det totala antalet bostäder.<sup>8</sup> I slutet av 2006 uppgick antalet kunder som köpte Internetaccess via fiberLAN anslutning till 357 000.<sup>9</sup>

I förhållande till det metallbaserade accessnätet finns det många ägare av lokal fiberinfrastruktur. Exempelvis finns mer än 150 stadsnät.

Exempel på aktörer inom fiberLAN är Bredbandsbolaget och TeliaSonera.

#### *Fast radioaccess*

Fast radioaccess erbjuds i dag främst till företag och enfamiljshus genom att en operatör sätter upp en central basstation som slutanvändarna kopplar upp sig emot. I de flesta fall så kräver denna tjänst att man monterar upp ett radiomodem utomhus på taket eller på en mast vilket ger en relativt komplicerad installationsprocess. Den nya generation av system som nu kommer ut på marknaden stödjer i större omfattning användning av radiomodem placerade inomhus vilket möjliggör självinstallation av modemerna. Fast radioaccess har i dagsläget en mycket låg utbredning i Sverige och dess marknadsandel uppgår till mindre än 1 procent av samtliga tillgängliga accesstekniker.

---

<sup>8</sup> Bredband i Sverige 2006, PTS-ER-2006:22

<sup>9</sup> Svensk telemarknad 2006, PTS-ER-2007:15

### 3.3 Det fasta telenätets betydelse ur ett totalförsvarsperspektiv

Utifrån det fasta telenätets omfattning och struktur får detta telenät anses ha en större betydelse ur ett totalförsvars- och säkerhetsperspektiv än andra nät.

I telenätets centrala noder finns centrala funktioner som hanterar stora delar av det svenska samhällets och andra nationers teletrafik. Dessa noder innehåller utrustning som påverkar många tjänster och funktioner på nationell nivå, påverkar den internationella trafiken till och från samt genom riket, funktioner och tjänster som skall nås från hela riket samt funktioner och tjänster som skall nås från andra delar av världen.

De transportnät som sammanbinder de centrala noderna är en förutsättning för att den nationella och internationella trafiken skall fungera. Transportnätet som förbinder de centrala noderna med de lokala telestationerna har betydelse för de abonnenter som är anslutna till den lokala telestationen. Varken de centrala noderna eller transportnäten utgör dock del i vad som brukar definieras som det fasta accessnätet.

#### 3.3.1 PTS robusthetsarbete

Enligt 5 § förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen skall PTS genom upphandling bl.a. tillgodose totalförsvarets behov av post- och elektroniska kommunikationstjänster under höjd beredskap och stärka samhällets beredskap mot allvarliga störningar av elektronisk kommunikation och posttjänster i fred.

Enligt PTS regleringsbrev för 2007 skall myndigheten inom ramen för politikområdena ”Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar” samt ”Totalförsvaret” bedriva robusthetshöjande verksamhet inom sektorn elektronisk kommunikation. Arbetet består till stor del av att PTS upphandlar robusthetshöjande funktioner i det fasta telenätet. PTS robusthetsarbete bedrivs i så kallad privat offentlig samverkan. Vilka åtgärder som skall vidtas tas fram i en ständigt pågående process i takt med teknikutvecklingen i näten. I dialog med branschens aktörer avgörs vad som behöver göras för att vidmakthålla eller öka robustheten i näten och systemen för elektronisk kommunikation. I de fall det bedöms att det inte finns några kommersiella intressen finansierar PTS hela åtgärden. I de fall det finns kommersiella intressen sker en fördelning av kostnaderna mellan PTS och berörda aktörer.

Samtliga genomförda och upphandlade åtgärder inom ramen för PTS och TeliaSoneras privat offentlig samverkan tillfaller TeliaSonera. I vissa fall avtalas det dock mellan parterna om att en förpliktelse gäller över en viss tid. Det förekommer även att PTS beställer vissa utvecklingsprojekt av TeliaSonera. I sådana fall brukar det ingå att TeliaSonera efter genomförda försök delger andra operatörer gjorda erfarenheter. De robusthetshöjande åtgärderna som vidtas i TeliaSoneras nät också kommer också andra operatörer till del.

## 3.4 Grossistmarknaden för bredband

### 3.4.1 Utbud av produkter

Operatörer som vill erbjuda bredbandstjänster på slutkundsmarknaden och inte har tillgång till egen infrastruktur i accessnätet har möjlighet att få tillträde till det metallbaserade accessnätet enligt gällande tillträdesreglering. TeliaSonera har identifierats som en aktör med betydande inflytande på marknaden och har en skyldighet att tillhandahålla tillträde till andra operatörer. Operatören kan välja mellan olika produkter för tillträde beroende på vilken grad av kontroll operatören vill ha över slutkundsprodukten och hur stor viljan är att investera i egen utrustning.

Då det innebär en hög risk att investera i egen infrastruktur, med en stor andel ej återvinningsbara kostnader som följd, behöver en reglering utformas så att operatörerna ges incitament att öka sina egna infrastrukturinvesteringar för att på sikt uppnå infrastrukturkonkurrens. Tillgängligheten till TeliaSoneras infrastruktur på rimliga villkor gör det lättare för andra operatörer att komma in på marknaden och utveckla en kundbas. Med en inarbetad kundbas begränsas osäkerheten avsevärt och operatörerna kan då vara beredda att genomföra ytterligare investeringar i infrastruktur. Detta förfarande kallas normalt för ”investeringsstegen”. Teorin om investeringsstegen är idag ett viktigt element i de europeiska regleringsmyndigheternas regleringsarbete och har bl.a. förordats av ERG som den metod som bör användas för att uppnå långsiktigt hållbar infrastrukturkonkurrens när paralleletablering är genomförbar.<sup>10</sup>

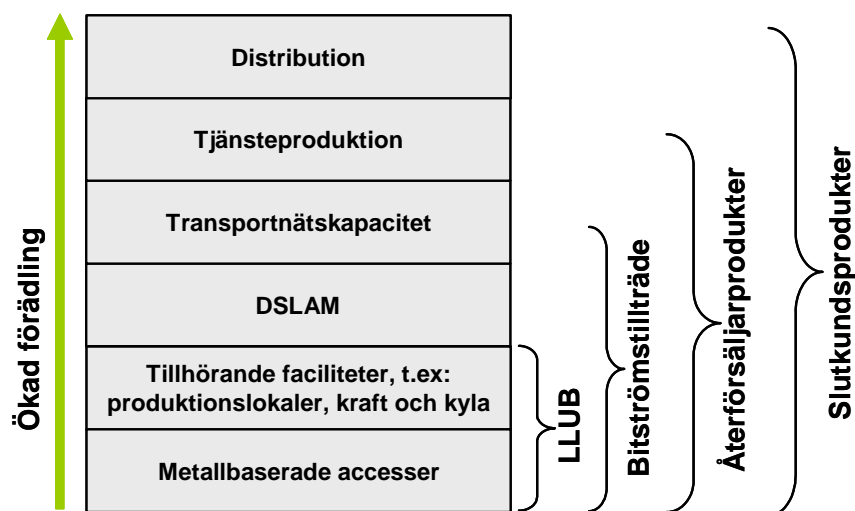
Investeringsstegen bygger alltså på att alternativa operatörer initialt kan hyra stora delar av infrastrukturen och successivt öka sina investeringar i egen infrastruktur. Alternativa operatörers incitament att investera i infrastruktur förändras över tiden allt eftersom det finns förutsättningar för detta. Genom att ålägga det dominerande företaget en skyldighet att erbjuda tillträdesprodukter på olika nivåer i värdekedjan kan konkurrensen gradvis förflyttas från att vara ren tjänstekonkurrens till att baseras på parallella infrastrukturer.

Värdekedjan för bredbandsaccess via TeliaSoneras metallbaserade accessnät kan delas upp i ett antal förädlingssteg. Sett ur ett tekniskt perspektiv består värdekedjan av nivåer enligt figur nedan.

---

<sup>10</sup> För en ingående redogörelse beträffande investeringsstegen se särskilt Cave, Martin, Making the ladder of investment operational och ERG:s gemensamma ståndpunkt om val och tillämpning av regleringsåtgärder enligt det nya regelverket.

Figur 3.3. Värdekedjan för bredbandsaccess och motsvarande grossistprodukter



Beträffande de olika förädlingsstegen i värdekedjan bör det noteras att:

- Insatsvarorna metallbaserade accesser och produktionslokaler kan liksom transportnätscapacitet utnyttjas för andra slutkundsprodukter än bredbandsaccess.
- Förädlingssteget tjänsteproduktion varierar i omfattning beroende på vilken tjänst som skall erbjudas slutkunden. Exempel på slutkundsprodukter som kräver olika innehåll i förädlingssteget tjänsteproduktion är bredbandsaccess till Internet, företagsnät IP-VPN, hyrda förbindelser, IP-telefoni och IP-TV. Vid produktion av bredbandsaccess till Internet tillkommer utöver accessförbindelsen vanligtvis nationell och internationell IP-kapacitet, e-post, webbutrymme och säkerhetslösningar.
- Förädlingssteget distribution av produkterna omfattar exempelvis försäljning, kundservice och fakturering.

På grossistnivå förekommer tre huvudsakliga förädlingsnivåer vilka även motsvarar olika nivåer på investeringsstegen: återförsäljarprodukter, bitströmstillträde och LLUB (local loop unbundling). De två sistnämnda produkterna är reglerade enligt gällande tillträdesreglering medan återförsäljarprodukterna är oreglerade. I följande avsnitt beskrivs de olika förädlingsnivåerna i värdekedjan närmare.

#### *Återförsäljarprodukt*

En återförsäljarprodukt för ADSL är en helhetslösning för de operatörer som snabbt vill nå marknaden med sina tjänster utan att göra egna investeringar. Det

operatören vanligtvis behöver investera i är en server för att generera användarkonton och autentisera kunderna vid inloggning.

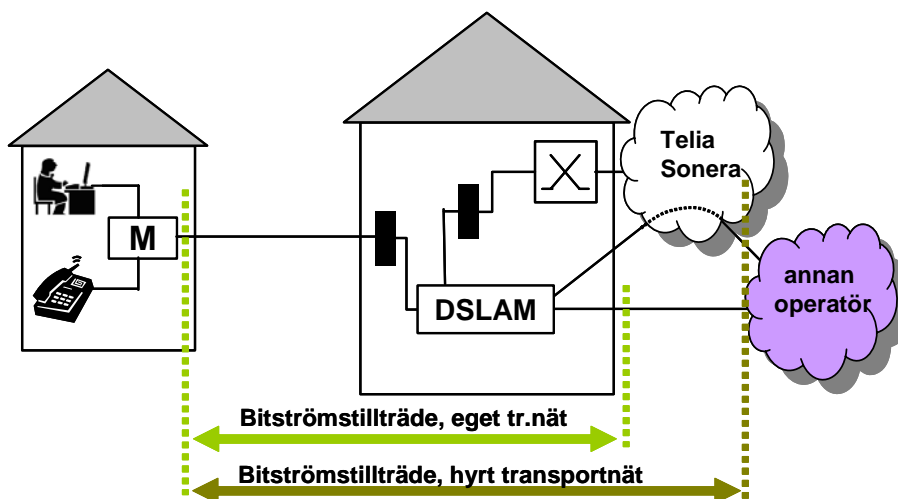
Detta innebär att TeliaSonera kontrollerar de tekniska parametrarna av produkten och att den hyrande operatören erbjuder en liknande slutkundsprodukt som nätägaren. En sådan grossistprodukt har karaktären av en ren återförsäljarprodukt och operatörens möjlighet att själv förädla och differentiera sin produkt mot slutkund minskar.

### *Bitströmstillträde*

Bitström är en reglerad marknad men produkten är ännu inte kommersiellt tillgänglig i någon större omfattning. Vid bitströmstillträde hyr operatören en tjänst för anslutning med högre överföringskapacitet mellan telestationen och slutkunden, vanligen i form av en xDSL-anslutning. Detta inkluderar den digitala utrustningen, DSLAM, i anslutningen till korskopplingen. Den hyrande operatören får därmed tillgång till en förbindelse i form av en digital anslutning och behöver inte investera i egen xDSL-utrustning. Med bitströmstillträde har andra operatörer möjlighet att få del av TeliaSoneras stordriftsfördelar.

När en operatör använder sig av bitströmstillträde har denne möjlighet att ändra de tekniska parametrarna så att slutkundprodukten skiljer sig från den produkt som TeliaSonera erbjuder. Detta innebär att den hyrande operatören har en högre grad av kontroll över slutkundsprodukten, jämfört med en ren återförsäljarprodukt, och använder sig delvis av egen utrustning längre upp i näthierarkin för att erbjuda en komplett slutkundprodukt.

*Figur 3.4. Bitströmstillträde*



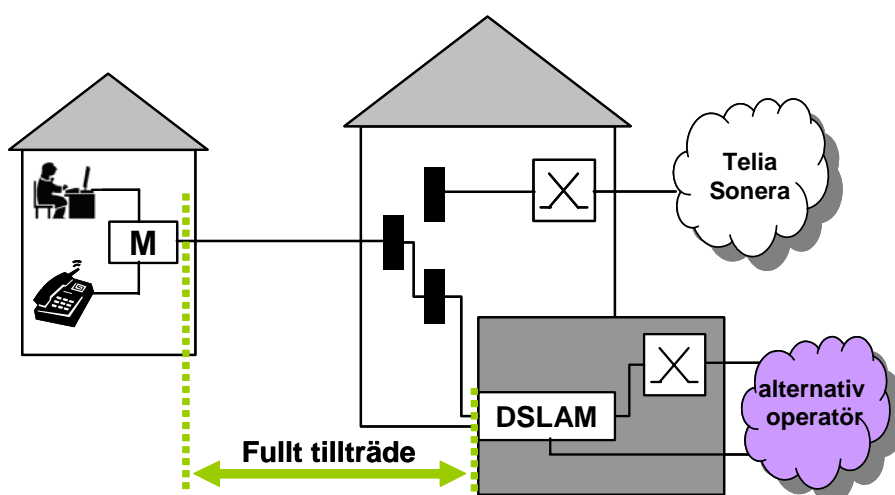
### *LLUB*

LLUB innebär att operatören hyr den kopparledning som förbinder telestationen med kunden samt hyr en plats i telestationen eller i anslutning till telestationen för

sin utrustning, till exempel modemutrustning. Operatören ansvarar själv för drift, underhåll och utrustning för den tjänst som erbjuds slutkunden. För att LLUB skall vara ett lönsamt alternativ, enligt operatörerna själva, krävs det att ett större antal kunder är anslutna till telestationen. Tillträde till LLUB är reglerat och kan ske på två olika sätt, antingen via fullt tillträde eller delat tillträde.

Med *fullt tillträde* menas att operatören hyr ett helt kopparrpar i en förbindelse mellan telefonstationen och slutkunden. De får inom ett angivet frekvensspektrum fritt förfoga över paret och kan erbjuda telefoni, Internetanslutning eller annan tjänst. Den utrustning som behövs i anslutningen till korskopplingen, DSLAM eller annan utrustning, kan den hyrande operatören välja att placera i telestationen eller i dess närhet.

Figur 3.5. Fullt tillträde enligt LLUB till accessnätet



Med *delat tillträde* menas att operatören frekvensmässigt delar ett kopparrpar i en förbindelse mellan telefonstationen och slutkunden med TeliaSonera. Den hyrande operatören hyr den övre delen av frekvensspektrum och kan då erbjuda t.ex. Internetanslutning. TeliaSonera att överför telefoni i den nedre delen av frekvensspektrumet som är ämnat för detta. Separeringen mellan operatörernas anslutningar sker via ett filter, splitter, som oftast är integrerad i utrustningen för bredbandsöverföring, DSLAM.

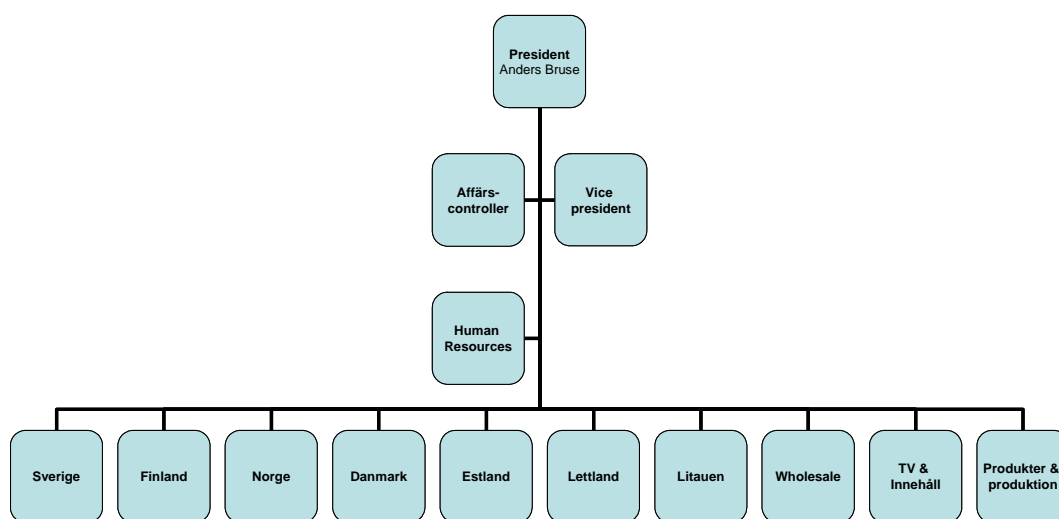
Sedan år 2004 har intresset för LLUB tagit ordentlig fart och en allt större andel av de alternativa operatörernas xDSL-kunder är anslutna genom användning av LLUB. Numera är andelen kunder som är anslutna genom LLUB större än de som är anslutna genom Telia Soneras återförsäljarprodukt. LLUB:s andel av den totala tillväxten inom DSL var under år 2006 drygt 45 procent. Denna utveckling är positiv, eftersom det innebär att de alternativa operatörerna har möjlighet att själva utveckla och utforma de xDSL-produkter de erbjuder sina kunder.

### 3.4.2 Säljare av grossistprodukter

TeliaSonera Network Sales är den störste säljaren av grossistprodukter på den svenska marknaden för bredbandsprodukter. TeliaSonera äger det största fasta telenätet inklusive det metallbaserade accessnät som byggts för traditionell telefoni. De erbjuder under varumärket Skanova en kombinerad produktportfölj med både reglerade och oreglerade produkter. De reglerade produkterna omfattar bl. a produkterna Skanova Kopparaccess och samlokalisering (LLUB) samt Skanova Bitström (bitström) som är under implementering. De oreglerade produkterna omfattar bl. a Skanova Bredband ADSL, Skanova Bredband ADSL+ och Internet Transit.

Grossistprodukterna är organisatoriskt placerade i affärsområdet Bredbandstjänster och inom enheten Wholesale. Affärsområdet Bredbandstjänster är bland annat koncernansvariga för massmarknadstjänster för att ansluta bostäder och kontor till Internet samt för kommunikation i hemmet, men även för koncernens Wholesaleaffär. Affärsområdet Bredbandstjänster erbjuder bl.a. tjänster såsom bredband via koppar, fiber och kabel, ip-tv, bredbandstelefoni, hyrda förbindelser och traditionell fast telefoni. I detta affärsområde ingår försäljningen både på slutkundmarknaden och på grossistmarknaden samt driften av det fasta telenätet.

*Figur 3.6. Organisationsstruktur för enheten Bredbandstjänster inom TeliaSonera*



Källa: TeliaSonera maj 2007

Inom enheten Wholesale återfinns grossistförsäljningen i de olika länderna. Denna enhet har affärs-, produkt- och försäljningsansvar för grossistmarknaden och utvecklar nya produkter för att möta grossistmarknadens behov.

Enheten Produkter & produktion är den gemensamma s.k. fabriken som ansvarar för nätproduktion av produkter och tjänster i det fasta telenätet. Denna enhet levererar insatsprodukter både till slutkundenheterna och till grossistenheterna, vilka därefter vidareförädlar produkterna. Målet med denna form av organisation

är att uppnå en kostnadseffektiv och marknadsanpassad utveckling och drift av det fasta telenätet. Det är inom Produkter & produktion som infrastrukturen för det metallbaserade accessnätet finns och där görs investeringar i utbyggnad och uppgraderingar. Enheten Wholesale eller motsvarande nationellt affärsområde ansvarar dock för de affärsmässiga besluten i samband med investering.

Förutom den affärsmässiga organisationen finns även en legal struktur som i Sverige består av fyra aktiebolag; moderbolaget TeliaSonera AB och de tre helägda dotterbolagen TeliaSonera Sverige AB, TeliaSonera Mobile Networks AB och TeliaSonera Network Sales AB. Det är i bolaget TeliaSonera Network Sales som den nationella grossistförsäljningen av bredbandsprodukter i huvudsak bedrivs.

Alltsedan samgåendet med Sonera har TeliaSonera Network Sales styrelse en extern oberoende medlem som godkänts av EU-kommissionen. Bolagets årsredovisning, inkl balans- och resultaträkning, granskas av extern revisor och finns, i likhet med vad som gäller för andra svenska aktiebolag, tillgänglig hos Bolagsverket. Inom TeliaSonera AB finns en enhet, "Networks", som bedriver produktionsverksamheten för det fasta telenätet i Sverige. Här finns anläggningstillgångarna i det fasta telenätet och här hanteras även markavtal med kommuner, privata markägare, etc. Enheten "Networks" har egen huvudbok med balans- och resultaträkning.

Den finansiella rapporteringen av TeliaSonerans verksamhet, vilken offentliggörs publikt, redovisas per affärsområde och inom Bredbandstjänster även översiktligt per geografisk marknad. Idag görs ingen officiell rapportering av grossistverksamheten i Sverige. I den interna redovisningen utgör slutkundsenheten och Wholesale två separata enheter med åtskilda intäkts- och resultatansvar. Enheten Produkter & produktion är ett kostnadsställe som fördelar ut sina kostnader på slutkundsenheter och Wholesale baserat på volym och en beräknad styckkostnad.<sup>11</sup>

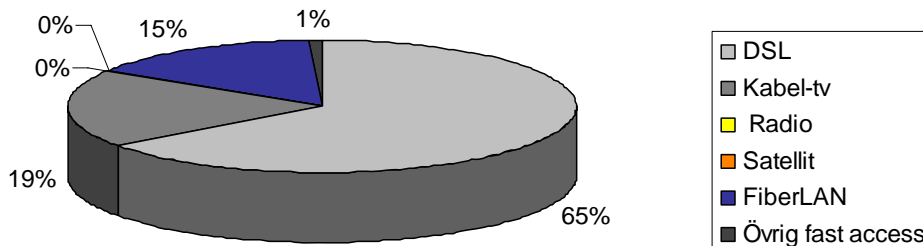
### **3.4.3 Köpare av grossistprodukter**

På slutkundmarknaden för bredband är anslutning via xDSL den vanligaste accessformen hos hushåll och företag och dess andel uppgår till ca 65 procent. Anslutning via kabel-tv nätet uppgår till 19 procent och anslutning via fiberLAN till 15 procent. Se figur nedan.

---

<sup>11</sup> Möte med TeliaSonera 2007-05-23

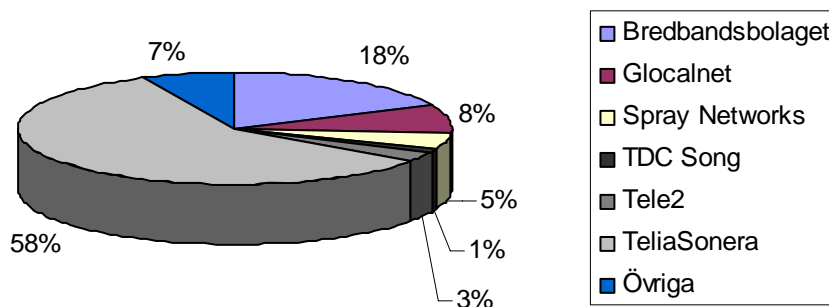
Figur 3.7. Marknadsandelar år 2006 för samtliga accessformer (hushåll och företag)



Källa: Svensk Telemarknad 2006

Marknadsandelarna för de aktörer som erbjuder bredband via xDSL visas i figuren nedan. Den störste aktören på marknaden är TeliaSonera med en andel på 58 procent och näst störste aktör är Bredbandsbolaget med 18 procent. Glocalnet är en betydande aktör på marknaden med en andel på 8 procent. Både Bredbandsbolaget och Glocalnet är helägda dotterbolag till Telenor. Övriga marknadsandelar är utspridda på ett flertal olika bredbandsoperatörer.

Figur 3.8. Marknadsandelar för xDSL år 2006 (hushåll och företag)



Källa: Svensk Telemarknad 2006

Marknaden för Internetaccess genomgår sedan några år stora förändringar som tydligt är förknippade med övergången från uppringd anslutning

(modemuppkoppling) till fast anslutning via bredband. Allteftersom kunderna övergår till fasta anslutningar, ökar betydelsen av att ha kontroll över accessnäten. Detta behov av kontroll är av vikt för samtliga former av accessnät men får en särskilt stor inverkan på marknaden när anslutningen sker genom TeliaSonerars metallbaserade accessnät, dvs. då anslutningen till Internet sker med xDSL. Det beror på att ett stort antal slutkunder bara har möjlighet att ansluta sig till bredband via TeliaSonerars metallbaserade accessnät och att infrastrukturkonkurrensen är otillräcklig. De slutkunder som däremot har möjlighet till bredband via kabel-tv-nät eller fiberLAN-nät, har i stor utsträckning även möjligheten att ansluta sig via xDSL. Andra operatörers tillträde till det traditionella accessnätet blir därför avgörande för att upprätthålla en fungerande konkurrens på hela bredbandsmarknaden

### **3.5 Framtida utveckling av det metallbaserade accessnätet**

#### **3.5.1 Nätomvandling**

Vi står inför en betydande nätomvandling inom och utanför Europa som syftar till att uppnå konvergens mellan sektorerna telekom och datakom. Olika tekniker kommer att sammanföras och de tidigare separata näten kommer användas mer effektivt av operatörer och tjänsteproducenter. Detta kommer att resultera i ökade skalfördelarna och därmed lägre kostnader. Något som ger möjlighet att ta hänsyn till andra kriterier än tekniska när operatörer och tjänsteproducenter skall besluta om nätstrategier. Konvergensen innebär att tidigare etablerade telekomtekniker alltmer övergår i lösningar baserade på ip (Internet protokoll).

Överföring av information via Internet har varit relativt enkelriktad fram till 2000-talet. Det stora flertalet användare har skickat små datamängder från datorn samtidigt som de har tagit emot relativt sett stora datamängder. Detta trafikmönster har förändrats och vi kan nu se ökade trafikvolymerna både till och från slutanvändarens dator. Användare kommer, som en följd av detta, sannolikt efterfråga anslutningshastigheter som är tillräckligt höga i båda riktningarna. Tillsammans med den allmänt ökande trafiken, ger detta en allt större belastning på hela nätinfrastrukturen och däribland accessnätet och tillhörande nätverkskomponenter<sup>12</sup>.

Idag finns flera olika typer av kommunikationsnät, t.ex. fasta telefonnätet (PSTN), det digitala flertjänstnätet (ISDN) och mobilnäten (PLMN) baserade på olika system såsom NMT, GSM och UMTS/IMT-2000. Telefonnäten och de GSM-baserade mobilnäten är främst kretskopplade, vilket innebär att det finns en förbindelse mellan samtalsparterna under hela samtalstiden. Detta kan jämföras med ip-baserade nät som är paketkopplade, vilket innebär att samtalen/innehållet i kommunikationen, översänds i paket som förmedlas olika vägar genom näten. Trenden är att de kretskopplade kommunikationsnäten övergår till att bli helt eller

---

<sup>12</sup> Att förstå en konvergerande telekomvärld, Anders Olsson, 2005

delvis ip-baserade. Resultatet av denna utveckling brukar benämnas nästa generations nätverk (NGN)<sup>13</sup>.

### 3.5.2 Nästa generations nätverk

International Telecommunication Union, ITU, definierar den nya generationens nät (NGN) som ett paketbaserat nät som kan tillhandahålla tjänster, inklusive flertjänstöverföring med stöd för tjänstekvalitet. Nätets tjänsterelaterade funktioner är oberoende av underliggande transportrelaterade teknologier. NGN ger användarna obegränsad access till olika tjänsteleverantörer. Nätet stöder generell mobilitet, vilket kommer att möjliggöra tillförlitlig tjänsteleverans till användarna var de än befinner sig<sup>14</sup>. Studier från europeiska länder visar dock att den nya nätinfrastrukturen kommer variera från land till land, beroende på nationella förutsättningar. Tanken med NGN är att skapa en ny struktur där flera olika typer av tjänster (tal, data, video, tv etc.) kan levereras till flera olika typer av terminaler genom ett gemensamt nät bestående av flera sammankopplade olika ”delnät”. Teknikutvecklingen inom NGN kan sägas vara en utveckling där telekomvärlden närmar sig, och möjligen även inlemmas i, Internetvärlden och vice versa. Många olika nät konvergerar och formar ett gemensamt sammansatt nät som kan tillhandahålla ett flertal olika tjänster<sup>15</sup>. Huruvida framtidens nät kommer att utformas i enlighet med den standard som ITU tagit fram eller i enlighet med andra standardiseringsinitiativ har PTS i nuläget ingen uppfattning om. Nedan används förkortningen NGN för den teknikförändring som pågår och det är i följande beskrivning inte avgörande om tekniken utformas i enlighet med ITU:s standardiseringsförslag.

Tillämpningar av NGN och bredbandsaccess kan vidare förväntas möjliggöra större interaktivitet, vilket också bidrar till att mer trafik skickas från användarna. Användare kommer, som en följd av detta, sannolikt att efterfråga anslutningshastigheter som är lika höga i båda riktningarna. Tillsammans med den allmänt ökande trafiken, ger detta en allt större belastning på hela nätinfrastrukturen, däribland accessnätet, och tillhörande nätverkskomponenter. Detta innebär att NGN-operatörer måste säkerställa att kapacitet och kvalitet kan bibehållas för samtliga tjänster som tillhandahålls av dem själva och anslutna kunder.

#### *NGN och utveckling av accessnäten*

Det är oklart vilka delar av det metallbaserade accessnätet som kommer att ersättas av annan infrastruktur i NGN då flera länder befinner sig i planeringsfasen avseende framtida investeringar i accessnäten. Vad som dock är känt är att accessnätsägaren kontinuerligt utvecklar accessnätet för att kunna tillgodose nya behov. Utvecklingen drivs på av nya tekniker, ökad användning av ip, affärsmässiga aspekter och ett större oberoende mellan tjänster och accesser. Olika accessnätslösningar (NGA, nästa generations accessnät) övervägs av

---

<sup>13</sup> Att förstå en konvergerande telekomvärld, Anders Olsson, 2005

<sup>14</sup> <http://www.itu.int/ITU-T/ngn/definition.html>

<sup>15</sup> Att förstå en konvergerande telekomvärld, Anders Olsson, 2005

operatörer vid övergång till NGN. Nuvarande och framtida utveckling av LLUB innebär väsentliga investeringar i infrastrukturer. Investeringarna kommer sannolikt att ske i olika accesstekniker, från accessnoden till slutkunden beroende på regionala skillnader såsom abonenttäthet o.s.v. inom landet. Sådant NGA nätverk kan vara gjort av fiber, koppar, nyttjande av xDSL teknologier, trådlösa teknologier och hybrider av dessa teknologier<sup>16</sup>. Beskrivningen nedan är dock fiber- och kopparorienterad, då studier från andra länder visar att utvecklingen av NGA i huvudsak innebär att det metallbaserade accessnätet uppgraderas och att fiber anläggs.

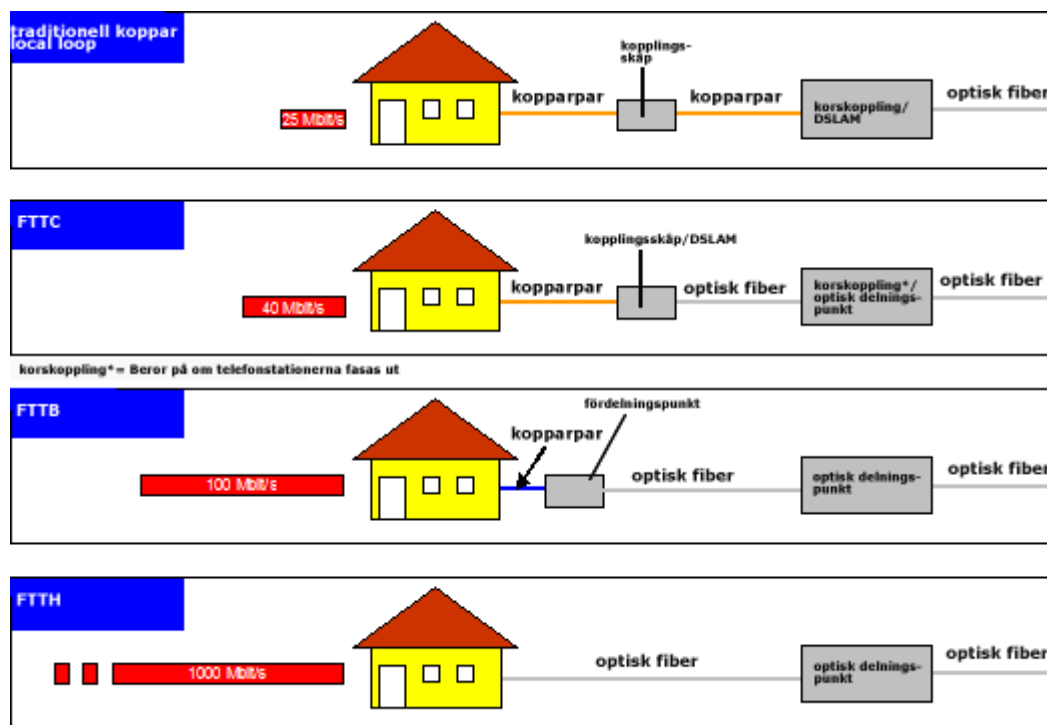
Ökade krav från slutkundsmarknaden avseende kapacitet vid överföring av information medför att dagens accessnätsinfrastruktur inte kommer att vara tillräckligt för att leverera de tjänster som företag och slutkunder förväntas efterfråga. För att möta morgondagens efterfrågan planerar operatörer i flera länder att anlägga fiber. Flera scenarier avseende fiberinfrastruktur kan bli aktuella på den svenska marknaden, i likhet med andra europeiska länder såsom Nederländerna och Storbritanien. Dessa scenarier utgörs av: Fiber till kopplingskåp (FTTC), med VDSL-teknologi nära slutkunden och nyttjande av kopparaccessnätet sista sträckan fram till slutanvändaren. Alternativt visar fallstudier från länder i Europa att operatörer även överväger anläggning av fiber hela vägen till slutanvändarens byggnad eller direkt hem till bostaden (FTTB/H). Uppgraderingen i dessa avseenden benämns NGA<sup>17</sup>. Nedan beskrivs nämnda scenarier, som PTS bedömer som sannolika även för den svenska telekommarknaden, mer i detalj.

---

<sup>16</sup> ERG Consultation Document on Regulatory Principles of NGA, ERG (07) 16

<sup>17</sup> ERG Consultation Document on Regulatory Principles of NGA, ERG (07) 16

Figur 3.9. Illustration av scenarier för utbyggnad av fiber



- Beroende på om telestationerna fasas ut och ersätts av kopplings-skåp.

### 3.5.3 Fiber till kopplings-skåpet (FTTC)

FTTC innebär att fiberanslutning sker till kopplings-skåp, vilka är placerade närmare slutkunden än vad telestationen är. Avancerad VDSL eller annan xDSL teknik kommer användas på den sista delen av koppartråden som löper mellan kopplings-skåpet och slutanvändaren. Detta innebär att aktiv utrustning för VDSL måste kunna rymmas i kopplings-skåpet. Fördelarna med att installera VDSL enligt principerna för FTTC är att en högre bandbredd kan uppnås då avståndet till slutkunden kortas. Genom att dra fiber hela vägen till kopplings-skåpet kan operatörerna väsentligt öka andelen kunder som kan erbjudas hög överföringskapacitet.

VDSL-tekniken, som baseras på konceptet om FTTC, har börjat realiserats i såväl Nederländerna som Tyskland. Under år 2005 offentliggjorde KPN i Nederländerna och Deutsche Telekom i Tyskland sina planer om att övergå till VDSL teknik och att flertalet telestationer därmed kommer att fasas ut. Den höga överföringskapaciteten som operatörer vill leverera till slutanvändare genom VDSL kan endast realiseras med ett avstånd på ett fåtal hundra meter mellan kopplings-skåp och slutkund. Därmed är det rimligt att anta att de tidigare telestationerna kommer fasas ut i takt med att fiberanslutning sker till kopplings-skåp<sup>18</sup>. En utfasning av telestationer kommer att påverka samlokaliserade operatörer.

<sup>18</sup> ERG Consultation Document on Regulatory Principles of NGA , ERG (07) 16

FTTB innebär att fiber anläggs hela vägen till byggnaden. Fibern ansluts vanligen i en distributionspunkt i husets källare, d.v.s. väldigt nära varje enskild slutanvändare, vanligen flerfamiljshus. På den sista sträckan från källaren till varje lägenhet kopplas fibern samman med fastighetsnätet<sup>19</sup>.

FTTH innebär att fiber dras hela vägen från anslutningspunkten i accessnätet till slutanvändaren. I detta scenario är koppartråden helt ersatt av optisk fiber. Denna utveckling kommer medföra att behovet av telestationer och kopplingskåp, som används för att ansluta operatörernas nät med accessnätet, minskar i omfattning. Investeringar i FTTB och FTTH har påbörjats i bl.a. Sverige, Frankrike, Nederländerna Japan och Tyskland<sup>20</sup>.

#### 3.5.4 Våglängd

En annan sannolik accessteknik som ofta nämns i NGA sammanhang, och som kan användas för att öka nyttjandegraden av fiberinfrastrukturen, är *våglängd*. Produkten innebär att en fiberaccess delas in i våglängder av operatören. Det optiska ljuset delas in i våglängder och varje våglängd fungerar som en egen kanal, vilket innebär att en fiber kan nyttjas för flera tillämpningar och av flera operatörer parallellt<sup>21</sup>.

#### 3.5.5 NGA:s inverkan på framtida reglering

LLUB (Local Loop unbundling) är en av PTS reglerad grossistprodukt som skall tillhandahållas av TeliaSonera till andra operatörer vid rimlig begäran om tillträde till kopparaccessnätet<sup>22</sup>. Scenarierna enligt ovan innebär om de realiseras att LLUB kommer att förändras till följd av NGA. Sannolikt kommer telestationerna, i vilka operatörerna installerat sin utrustning för att leverera LLUB, fasas ut eller åtminstone kommer deras upptagningsområde minska. Istället är det tänkbart att TeliaSonera etablerar mindre kopplingskåp närmare slutkunden, som skall ersätta telestationerna. Genom att avståndet mellan operatörens bredbandsutrustning och slutkundens terminal minskar ökar förutsättningarna för att leverera högre bredbandskapacitet till slutkunden via koppartråden, s.k. sub-loop unbundling (SUB). Vidare är det rimligt att anta, utifrån beskrivningen av tänkbara fiberscenarioer ovan, att accessnätsägaren planerar att på sikt ersätta kopparaccessnätet med fiber. Det är även realistiskt att anta att kopparaccessnätet kvarstår som ett komplement till fiberaccessnätet under överskådlig tid. Detta innebär att vi sannolikt kommer ha olika accessnät, uppbyggda på olika tekniker<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> ERG Consultation Document on Regulatory Principles of NGA , ERG (07) 16

<sup>20</sup> ERG Consultation Document on Regulatory Principles of NGA , ERG (07) 16

<sup>21</sup> ERG Consultation Document on Regulatory Principles of NGA , ERG (07) 16

<sup>22</sup> [http://www.pts.se/Archive/Documents/SE/Tilltrade\\_konventionella\\_abonledningar-LLUB\\_skyldigheter.pdf](http://www.pts.se/Archive/Documents/SE/Tilltrade_konventionella_abonledningar-LLUB_skyldigheter.pdf)

<sup>23</sup> ERG Consultation Document on Regulatory Principles of NGA , ERG (07) 16

### 3.5.6 Sub-loop och betydelsen av kapacitetsprodukter såsom bitström

Tillträde till LLUB i Sverige sker huvudsakligen i TeliaSoneras telestationer. Om scenariet med sub-loop blir en realitet kommer tillträdet ske i kopplingskåpet, vilket har ett mindre upptagningsområde. Operatörer kan då välja mellan ytterligare investeringar för att möjliggöra tillträde till kopplingskåpet eller att vara kvar i telestationen under en övergångsperiod. Att vara samlokaliserad i en telestation, när nätaccessägaren själv flyttar sin utrustning för att leverera bredband till slutkund närmare slutanvändare, innebär en uppenbar konkurrensnackdel. Längre avstånd mellan operatörens utrustning och slutanvändare innebär att lägre hastigheter och sämre kvalitet i dataöverföring kan erbjudas slutkunden. Vidare kommer kopplingskåpen vara betydligt mindre i storlek jämfört med telestationerna och detta väntas utgöra en praktisk begränsning för tillträde till samlokalisering. Utöver de praktiska förutsättningarna att samlokalisera medför uppdelningen av telestationer i mindre upptagningsområden för kopplingskåp att antalet slutkunder som kan nås från en punkt minskar. Detta innebär att färre operatörer har förutsättningar att uppnå nödvändiga skal fördelar för att genomföra en investering. Ett tänkbart scenario för operatörer är att en etablering i sub-loop kommer medföra att operatörer kliver ett steg ner på investeringsstegen och istället hyr en kapacitetsprodukt såsom bitström. För att bevara fördelarna med konkurrens baserat på LLUB är det väsentligt att det sker en utveckling av kapacitetsprodukter som kan utgöra ett alternativ till LLUB<sup>24</sup>.

### 3.5.7 Det metallbaserade accessnätets utveckling mot ett fiberaccessnät

Till skillnad från länder såsom USA, Japan och Nederländerna har vi i Sverige ännu inte noterat några större investeringar i NGA i syfte att ersätta det metallbaserade accessnätet. Strategisk planering avseende accessnätinfrastrukturen pågår dock bland operatörer på den svenska telekommarknaden och givetvis även hos TeliaSonera.

Analysen från länder som påbörjat investeringar i NGA visar att nuvarande metallbaserade accessnät kommer bli otillräckligt för att leverera de tjänster som företag och kunder kräver framöver. Fiber bedöms vara den ersättningsprodukt med vilken nästa generations accessnät i huvudsak skall byggas. De investeringar som är nödvändiga vid en konvertering till NGA är betydande och förknippade med långa avskrivningstider. Det handlar bl.a. om investeringar i teknisk utrustning, byggnation av mindre kopplingskåp som skall ersätta telestationer samt kanalisering för fiberanläggning. FTTB och FTTH innebär att fiber skall dras hela eller nästan hela vägen fram till slutkundens bostad.

Ägaren till accessnätet har större förutsättningar än andra operatörer att genomföra dessa investeringar. Den marknadsmakt som ägaren till accessnätet har omfattar bl.a. innehav av ledningsrätter samt kanalisering. Detta gör att andra operatörer har sämre förutsättningar att själva investera i fiberanslutningar i accessnätet.

---

<sup>24</sup> ERG Consultation Document on Regulatory Principles of NGA , ERG (07) 16

### 3.5.8 ERGs syn på regulatorisk utmaning avseende NGA

ERG (The European Regulators Group for electronic communications networks and services) har bildats av kommissionen för att generera lämpliga mekanismer för att uppmuntra samverkan och koordinering mellan nationella regulatoriska myndigheter och kommissionen. ERG arbetar för att uppnå harmonisering i regelverket vad avser marknaden för elektronisk kommunikation<sup>25</sup>.

Regulatoriska myndigheter befinner sig redan nu i en situation där den snabba tekniska utvecklingen ställer nya krav på regleringen. Uppgraderingen av kopparnätet samt anläggning av fiber i accessnätet innebär stora utmaningar och kan medföra behov av att omdefiniera bl.a. marknaden för LLUB, där fiber kan få en ökad betydelse. Trots diversifieringen av olika tekniker anser ERG att optisk fiber kommer vara den centrala komponenten i framtidens IP-baserade nät. ERG poängterar i detta sammanhang vikten av att vid marknadsanalyser noga beakta principen om en teknikneutral reglering eftersom NGA bygger på diversifierade accessnätstekniker. Diversifieringen kan medföra en variation i vilka komponenter i nätinfrastrukturen som utgör ”flaskhalsar” från tid till annan<sup>26</sup>.

ERG betonar vidare vikten av att regulatoriska myndigheter även fortsättningsvis förespråkar infrastrukturkonkurrens vid NGA i de fall infrastrukturbaserad konkurrens kan anses vara praktiskt och ekonomiskt möjligt. I andra fall skall tjänstekonkurrens bedömas som ett rimligt alternativ. ERG anser vidare att det är nödvändigt att regulatoriska myndigheter balanserar accessnätoperatörens behov av kommersiell frihet för att utveckla nätet med målet om konkurrens på telekommarknaden, inte minst med avseende på att det tekniskifte i nätinfrastrukturen som nu håller på att ske runt om i världen vad avser NGN och NGA kräver väsentliga investeringar, förenade med betydande finansiella risker för den som investerar<sup>27</sup>.

När det gäller den framtida regleringen menar ERG att marknad 11, d.v.s. LLUB, kan komma att inbegripa såväl FTTB och FTTH. Regleringen skall vara utformad så att den medger tillträde för operatörer, oavsett om accessnätet utgörs av koppartrådar eller optisk fiber. Flaskhalsproblematik när det gäller FTTC handlar främst om att operatörer skall medges tillträde till kopplingskåpen samt att operatörer skall få tillträde till den förbindelse som ansluter operatörens nät med kopplingskåpet (backhaul). Den senare kan anses ingå i såväl marknaden för LLUB, marknaden för terminerande avsnitt av hyrda förbindelser eller utgöra en egen marknad. Vidare kan även tillträde till kanalisering bli föremål för reglering inom marknad 11, d.v.s. LLUB<sup>28</sup>.

### 3.5.9 ECTAs syn på regulatorisk utmaning avseende NGA

ECTA – the European Competitive Telecommunications Association, utgör en sammanslutning av cirka 150 telekommunikationsföretag inom EU. ECTA syftar

---

<sup>25</sup> [http://www.erg.eu.int/documents/index\\_en.htm](http://www.erg.eu.int/documents/index_en.htm)

<sup>26</sup> ERG Consultation Document on Regulatory Principles of NGA , ERG (07) 16

<sup>27</sup> ERG Consultation Document on Regulatory Principles of NGA , ERG (07) 16

<sup>28</sup> ERG Consultation Document on Regulatory Principles of NGA , ERG (07) 16

till att till förmån för operatörer, ISP:er (Internet service providers) och leverantörer av produkter och tjänster inom kommunikationsindustrin bevaka regulatoriska och kommersiella intressen<sup>29</sup>. Accessnätet bedöms fortsätta vara en varaktig flaskhals, oavsett att kopparaccessnätet sannolikt ersätts av fiber inom överskådlig framtid. Utifrån detta är det enligt ECTA av största betydelse att regleringen är teknikneutral för att hantera övergången till NGA. En sådan reglering uppmuntrar till investeringar bland operatörer, vilket kan öka konkurrensen högre upp längs investeringsstegen. ECTA poängterar även vikten av att regleringen måste vara tydlig och inte verka hämmande vad avser investeringsviljan. Vidare anförs att reglering avseende NGA är väsentlig för att undvika en ny monopolsituation vad gäller nya accesstekniker, vilket reducerar valmöjligheterna på slutkundsmarknaden och hämmar utvecklingen av tekniker och produkter. Bristande reglering kan riskera att investeringar som redan gjorts av konkurrenter går förlorade och att investeringar skjuts på framtiden. Exempelvis kan detta vara fallet om nätägaren flyttar ut sin utrustning för att leverera bredband från telestationerna till kopplings-skåp, vilka är belägna närmare slutanvändarna. Kopplings-skåpen är väsentligt mindre än telestationerna vilket riskerar medföra att tillträde till dessa skåp inte medges till andra operatörer som önskar konkurrera med nätägaren<sup>30</sup>.

### 3.5.10 Slutsats om NGA utvecklingen

Investeringar i NGA kommer att påverka nuvarande reglering. Eftersom det redan idag finns flera ägare av fiberinfrastruktur för FTTH/FTTB finns möjligheter till större mångfald i förhållande till den dominans TeliaSonera har i det metallbaserade accessnätet. För stora delar av marknaden kommer dock beroendet av det metallbaserade accessnätet att bestå under lång tid vilket förutsätter att existerande och framtida konkurrens i det metallbaserade accessnätet säkerställs. PTS slutsats, i likhet med ERG och ECTA, är att regleringen måste anpassas i takt med NGA utvecklingen.

---

<sup>29</sup> <http://www.ectaportal.com/en/basic717.html>

<sup>30</sup> ECTA comments on NGN public policy

## 4 Gällande rätt

**Sammanfattning:** Regleringen på marknaden för elektronisk kommunikation utgår ifrån de två EG-direktiven ramdirektivet och tillträdesdirektivet. Dessutom finns kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande. De marknader som kan komma i fråga för förhandsreglering anges i kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader. Det EG-rättsliga regelverket har implementerats i svensk rätt genom lagen om elektronisk kommunikation (LEK).

PTS skall fortlöpande analysera de rekommenderade marknaderna och vid konkurrensproblem besluta om konkurrensfrämjande åtgärder i form av skyldigheter för de aktörer som har betydande inflytande på marknaderna (SMP). Kommissionen har vetorätt över PTS beslut om relevant marknad och SMP-operatör.

LEK trädde i kraft 2003. Under 2005 tillsattes en särskild utredning för att undersöka möjligheterna att effektivisera beslutprocessen enligt LEK. Orsaken var att bland andra kommissionen uppmärksammat problem med långa tidsutdräkter i domstol som fördröjde implementeringen av regelverket i Sverige. I propositionen En effektivare lag om elektronisk kommunikation lämnas förslag till åtgärder för att förkorta handläggningstiden och effektivisera processen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna i mål enligt LEK. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

### 4.1 EG-direktiven på området för elektronisk kommunikation

Tillhandahållandet av nät och tjänster för elektronisk kommunikation regleras ytterst av de direktiv som Europeiska unionen har antagit på området. De direktiv som är av särskild betydelse för vertikal integration är Europarådets och parlamentets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektivet) och direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektivet).

#### 4.1.1 Ramdirektivet

Ramdirektivet innehåller grundläggande formella bestämmelser för tillämpningen av övriga aktuella direktiv. Bland annat fastställer direktivet det nya regelverkets övergripande målsättning att åstadkomma ett harmoniserat regelverk för elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster samt tillhörande faciliteter och tillhörande tjänster (artikel 1). Även de mål och principer som EG-regelverket skall uppnå klargörs, dvs. att främja dels konkurrens, dels den inre europeiska marknaden och dels slutanvändarnas intressen (artikel 8).

Som ett led i harmoniseringssträvandena ålägger direktivet medlemsstaterna att iaktta ett samrådsförfarande när vissa åtgärder skall vidtas. Det skall då vara frågan

om åtgärder som har betydande inverkan på en relevant marknad (artikel 6). I vissa för harmoniseringen speciellt viktiga frågor omfattar samrådsförfarandet även kommissionen och ansvariga myndigheter i övriga medlemsstater (artikel 7). Detta innebär att alla beslut som rör konkurrensfrämjande åtgärder på olika delmarknader skall underställas kommissionen för godkännande. Kommissionen har i vissa fall rätt att förbjuda en åtgärd, och då måste den nationella regleringsmyndigheten dra tillbaka sitt förslag till beslut och anpassa detta till kommissionens krav.

Ramdirektivet anger även förfarandereglerna för marknadsanalyser. Enligt dessa skall de nationella regleringsmyndigheterna identifiera de marknader på vilka det anses berättigat att införa sektorsspecifika skyldigheter (artikel 15) samt analysera dessa för att avgöra om det råder effektiv konkurrens på marknaden eller inte (artikel 16). Dessutom anges en definition av när ett företag skall anses ha betydande marknadsinflytande, s.k. SMP-status (Significant Market Power), och därmed kunna åläggas sådana skyldigheter (artikel 14). Om en nationell regleringsmyndighet avgör att det inte råder effektiv konkurrens på en relevant marknad skall den identifiera företag som bedöms ha betydande inflytande på den marknaden och ålägga dessa lämpliga sektorsspecifika skyldigheter. Beslut av nationella regleringsmyndigheter skall kunna överklagas till en oberoende instans (artikel 4).

#### **4.1.2 Tillträdesdirektivet**

Tillträdesdirektivet skall i ramdirektivets anda harmonisera det sätt på vilket medlemsstaterna reglerar samtrafik och andra former av tillträde till elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter. Syftet är att i enlighet med den inre marknadens principer upprätta ett regelverk för förhållandet mellan leverantörer av nät och tjänster, vilket skall leda till hållbar konkurrens och samverkan mellan elektroniska kommunikationstjänster samt gynna konsumenterna (artikel 1).

Vissa av direktivets bestämmelser är endast riktade mot företag med betydande inflytande på marknaden för elektronisk kommunikation. Direktivet innehåller en förteckning över de typer av skyldigheter som regleringsmyndigheterna skall ha möjlighet att ålägga (artiklar 9–13). Dessa skyldigheter skall säkerställa transparens, icke-diskriminering, åtskild kostnadsredovisning, tillträde till andra operatörers nät och faciliteter samt priskontroll, innefattande kostnadsorienterad prissättning och krav på kostnadstäckning.

Vidare fastställs i direktivet begränsningar för skyldigheter när det gäller samtrafik och andra former av tillträde. Direktivet säkerställer även marknadsaktörernas behov av rättslig säkerhet genom att fastställa kriterier för, och begränsningar av, regulatoriska ingrepp. Detta framgår av de närmare förutsättningarna för rättigheter och skyldigheter (artiklar 3 och 4) och för regleringsingripanden (artiklar 5, 6 och 8). De skyldigheter som kan tillgripas för att säkerställa direktivets syfte skall tillämpas på specifika produkt- eller tjänstemarknader i vissa geografiska områden för att lösa marknadsproblem mellan operatörer, dvs. sådana delmarknader som fastställs med tillämpning av kommissionens rekommendation om relevanta marknader.

#### **4.1.3 Riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande**

Kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande i enlighet med gemenskapens regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster trädde i kraft den 11 juli 2002.

Kommissionens riktlinjer beskriver de principer som nationella regleringsmyndigheter skall tillämpa när de definierar marknader och när de fastställer om företag har ett betydande inflytande på marknaden. Riktlinjerna syftar i första hand till att regleringsmyndigheterna sinsemellan skall tillämpa vissa bestämmelser i det nya regelverket på ett enhetligt sätt, särskilt när de skall utse företag som har ett betydande marknadsinflytande. Vidare är syftet att i så stor utsträckning som möjligt öka genomskådligheten och klarheten i rättsläget för tillämpningen av det nya regelverket.

För att åstadkomma enhetlighet mellan medlemsstaternas tillvägagångssätt grundas definitionen av relevanta marknader och kriterierna för bedömning av betydande marknadsinflytande på EG-rättspraxis (avsnitt 2 och 3). Riktlinjerna redogör för relevant rättspraxis vid förstainstansrätten och EG-domstolen. Riktlinjerna belyser även särskilt beslut som fattats inom telekomsektorn i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 4064/89 av den 21 december 1989 om kontroll av företagskoncentrationer, ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1310/97 av den 30 juni 1997.

Kommissionens riktlinjer ger även vägledning kring åläggande, bibehållande, ändring eller upphävande av skyldigheter för operatörer med betydande marknadsinflytande (avsnitt 4). Riktlinjerna lyfter härvid fram betydelsen av att beakta proportionalitetsprincipen. Riktlinjerna beskriver även de nationella regleringsmyndigheternas undersökningsbefogenheter, samt samarbetsförfarandet mellan nationella regleringsmyndigheter, mellan nationella regleringsmyndigheter och nationella konkurrensmyndigheter i samband med marknadsanalyser, och mellan nationella regleringsmyndigheter och kommissionen (avsnitt 5). Riktlinjerna beskriver slutligen även förfarandena för offentligt samråd och för offentliggörande av de nationella regleringsmyndigheternas förslag till beslut (avsnitt 6).

Av ramdirektivet och 8 kap. 5 § LEK följer att de nationella regleringsmyndigheterna i största möjliga utsträckning beakta riktlinjerna vid definitionen av de med hänsyn till nationella förhållanden relevanta marknaderna i överensstämmelse med konkurrenslagstiftningens principer.

#### **4.1.4 Rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader**

Kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster trädde i kraft den 11 februari 2003.

Kommissionens rekommendation fastställer vilka produkt- och tjänstemarknader inom sektorn för elektronisk kommunikation som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa regleringsskyldigheter enligt förfarandet i artiklarna 15 och 16 i ramdirektivet. Till skillnad från tidigare skall marknaderna i det nya regelverket fastställas i enlighet med konkurrensrättsliga principer. Härvid bör enligt ingresspunkt 9 följande tre kriterier beaktas: Närvaron av stora och varaktiga hinder för marknadstillträde, möjligheten att övervinna hindren inom rimlig tid och möjligheten att tillämpningen av enbart konkurrenslagstiftning skulle kunna avhjälpa de aktuella bristerna på marknaden.

Ingresspunkt 10 anger att i synnerhet två typer av hinder är av betydelse när det gäller marknadstillträde: strukturella hinder (dvs. att det råder obalans mellan de förhållanden som å ena sidan råder för aktörer med dominerande ställning på marknaden i kraft av tidigare monopol, och å andra sidan förhållandena för nytillkomna aktörer) och rättsliga eller regleringsbaserade hinder.

Även om en marknad kännetecknas av stora hinder för tillträde, kan andra strukturella faktorer på samma marknad innebära att den utvecklas i riktning mot sund konkurrens (ingresspunkt 14). Så är exempelvis fallet på marknader med ett begränsat men ändå tillräckligt antal företag som har olika kostnadsstrukturer och som konfronteras med en priselastisk efterfrågan. Rekommendationen anger att nya och framväxande marknader inte bör omfattas av förhandsreglering (ingresspunkt 15).

Följande tre kriterier anges vara avgörande vid bedömningen av om en marknad kommer att inkluderas i efterföljande versioner av rekommendationen (ingresspunkt 16):

- hur länge de höga hindren för marknadstillträde består,
- dynamiken i konkurrenssituationen, och
- om konkurrenslagstiftningen som sådan är tillräcklig (utan förhandsreglering) för avhjälpan av varaktiga brister på marknaden.

Rekommendationen identifierar arton produkt- och tjänstemarknader, t.ex. marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt – för hushåll och marknaden för bredbandstillträde för grossistledet.

Av ramdirektivet och 8 kap. 5 § LEK följer att de nationella regleringsmyndigheterna i största möjliga utsträckning beakta rekommendationen vid definitionen av de med hänsyn till nationella förhållanden relevanta marknaderna i överensstämmelse med konkurrenslagstiftningens principer.

#### **4.1.5 Översynen av EG:s regelverk på området för elektronisk kommunikation**

Det pågår för närvarande ett arbete med att se över det EG-regelverk som ligger bakom lagstiftningen på området för elektronisk kommunikation. I juni 2006 presenterade kommissionen sina principiella förslag.

## 4.2 Lagen om elektronisk kommunikation

Det EG-rättsliga regelverket har implementerats i svensk rätt genom lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Lagen gäller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning.

Enligt 1 kap. 3 § LEK och förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation (FEK) skall PTS ta emot anmälningar, pröva ansökningar, besluta om skyldigheter och i övrigt pröva frågor och handlägga ärenden samt utöva tillsyn enligt lag eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen. PTS är enligt förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar (sektorsansvar) inom området för elektronisk kommunikation.

Inom området för elektronisk kommunikation skall PTS enligt instruktionen bland annat främja tillgången till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer enligt de mål som anges i LEK och främja en sund konkurrens.

PTS skall fortlöpande fastställa produkt- och tjänstemarknader enligt 8 kap. 5 § LEK samt analysera dessa enligt 8 kap. 6 § första stycket samma lag. PTS skall i enlighet med 8 kap. 6 § LEK identifiera företag med betydande inflytande på en fastställd marknad och besluta om skyldigheter enligt 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§ samma lag. Vid fastställandet och marknadsanalysen skall kommissionens rekommendation och riktlinjer beaktas. PTS skall i detta sammanhang inhämta skriftligt yttrande från Konkurrensverket i frågor som avser att fastställa produkt- och tjänstemarknader och att analysera dessa och vad gäller identifiering av företag som har ett betydande inflytande på en fastställd marknad. Samtliga beslut som har en betydande inverkan på en fastställd marknad skall föregås av ett samråd med berörda parter.

När det gäller beslut om att fastställa för vilka produkt- och tjänstemarknader det kan vara motiverat att införa konkurrensfrämjande skyldigheter enligt LEK, att identifiera företag med betydande inflytande på en fastställd marknad och förpliktiga om eller upphäva skyldigheter, skall även särskilt samråd ske med EG-kommissionen samt med de nationella regleringsmyndigheterna i andra medlemsstater, om beslutet kan påverka handeln mellan medlemsstaterna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), s.k. samhandelsfall.

Kommissionen har dessutom vetorätt när PTS avser att fatta beslut om att definiera en relevant produkt- och tjänstemarknad som avviker från EG-kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader och vid beslut om att identifiera företag som anses ha betydande inflytande på marknaden. Kommissionen har också vetorätt för skyldigheter som inte återfinns i skyldighetskatalogen i artiklarna 9-13 i tillträdesdirektivet.

Det finns ett tydligt uttalat krav i förarbetena<sup>31</sup> att regleringsmyndigheten skall visa att de valda skyldigheterna är de lämpligaste och minst ingripande som

---

<sup>31</sup> Prop. 2002/03:110, s. 185

myndigheten efter en proportionalitetsavvägning och behovsprövning utifrån de enskilda och de allmänna intressen som står mot varandra, bedömer kunna leda till det önskade resultatet. För att kunna bedöma vilken åtgärd som är den mest lämpliga måste myndigheten göra en genomlysande konsekvensanalys och redovisa resultatet av de avvägningar som myndigheten gjort i ett motiverat beslut.

#### *Särskilt om förändringar i LEK av betydelse för uppdraget*

Genom ett beslut av regeringen den 17 februari 2005 tillkallades en särskild utredare för att undersöka behovet av ändrade regler för samutnyttjande av master m.m. som ingår i allmänna kommunikationsnät för elektronisk kommunikation. Utredningen initierades efter att det hade uppmärksammats, inte minst från kommissionen, att det fanns stora problem med långa tidsutdräkter i domstol som fördröjde implementeringen av regelverket i Sverige. Utredningen fick genom tilläggsdirektiv den 6 oktober 2005 uppdraget att se över beslutsprocessen enligt LEK samt att se över myndighetsorganisationen på området för elektronisk kommunikation. Den 16 oktober 2006 överlämnade utredningen sitt slutbetänkande Effektivare LEK. De förändringar i LEK som utredningen föreslår i första hand syftar till att effektivisera arbetet på PTS och riktar särskilt in sig på problem som försenar genomförandet av regleringen.

I propositionen 2006/07:119 En effektivare lag om elektronisk kommunikation lämnas förslag till åtgärder för att förkorta handläggningstiden och effektivisera processen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna i mål enligt LEK. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

Bland annat skall Kammarrätten vara sista instans för prövning av mål enligt LEK. I syfte att stärka kompetensen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna skall särskilda ledamöter i form av ekonomiska experter delta när länsrätten och kammarrätten avgör mål enligt LEK som avser konkurrensfrämjande åtgärder enligt lagen. Sådana mål skall handläggas skyndsamt. För att möjliggöra en skyndsamt handläggning och för att skapa ordning i processen begränsas möjligheterna att efter viss tid åberopa nya omständigheter och bevis i länsrätten. I kammarrätten skall nya omständigheter eller bevis endast få åberopas om det finns synnerliga skäl. Vidare införs det en bestämmelse om att förvaltningsdomstolarna vid prövningen av inhibitionsfrågor när det gäller beslut enligt LEK särskilt skall beakta syftet med lagen. Vidare föreslås en skadeståndsskyldighet för operatörer med betydande inflytande på en marknad som inte följer skyldighetsbeslut enligt LEK. Tillsynsmyndigheten skall slutligen få rätt att förelägga en part att tillhandahålla de uppgifter och handlingar som behövs för att kunna pröva en tvist enligt 7 kap. 10 § LEK.

### **4.3 Skadestånd**

I propositionen 2006/07:119 En effektivare lag om elektronisk kommunikation föreslås att om ett företag som har betydande inflytande på en marknad uppsåtligt eller av oaksamhet vidtar en åtgärd som strider mot, eller underlåter att vidta en åtgärd som är nödvändig för att efterkomma, en skyldighet som beslutats med stöd av 4 kap. 4 § eller 5 kap. 13 eller 14 §§ LEK eller som följer av

5 kap. 12 § samma lag, skall företaget ersätta den skada som därigenom uppkommer. Rätten till sådan ersättning faller bort om talan inte väcks inom tio år från det att skadan uppkom.

Sektorspecifika skyldigheter, såsom vertikal separation, som åläggs en operatör kan ligga till grund för skadestånd. En operatör som av uppsåt eller oaktsamhet vidtar en åtgärd som strider mot, eller underlåter att vidta en åtgärd som är nödvändig för att efterkomma, en skyldighet, skall ersätta den skada som därigenom uppkommer. En förutsättning för att skadeståndsansvaret skall få genomslag är att det finns en tillräckligt klar och preciserad skyldighet som den dominerande operatören skall rätta sig efter. Samtidigt är det svårt för en konkurrerande operatör att visa vilken skada som uppkommit.

#### **4.4 Åtaganden**

Det saknas i LEK en möjlighet för PTS att acceptera åtaganden från en operatör och göra dessa åtaganden bindande, genom böter eller vite. Inom den allmänna konkurrenslagstiftningen finns en sådan möjlighet och åtaganden utgör där ett effektivt hjälpmedel i konkurrensövervakningen.

## 5 Erfarenheter av gällande reglering

**Sammanfattning:** Erfarenheter från PTS tillsyn visar att marknaden för tillträde till TeliaSoneras metallbaserade accessnät präglas av betydande konkurrensproblem trots att det finns förhandsreglering på området. Problemen yttrar sig bland annat i form av diskriminerande beteenden. De problem som kunnat konstateras på LLUB-marknaden omfattar följande områden; (1) andra operatörers samlokalisering i TeliaSoneras telestationer, (2) andra operatörers tillgång till information från TeliaSonera, (3) rutiner för beställningar, och (4) rutiner för leveranser.

PTS har även kunnat konstatera konkurrensproblem på marknaden för bitströmstillträde. PTS beslutade hösten 2004 att TeliaSonera skulle tillhandahålla bitströmstillträde till andra operatörer men beslutet trädde i kraft i först under januari 2007 efter en långdragen överklagandeprocess. Därefter har PTS vid ett flertal tillfällen underrättat TeliaSonera då bolaget i det publicerade referenserbjudandet inte anses leva upp till de skyldigheter som följer av beslutet.

Den slutsats som kan dras är att tillträde till TeliaSoneras metallbaserade accessnät inte är en fungerande marknadsplats då det saknas såväl tillräcklig transparens som likabehandling.

Flera försök har gjorts för att komma tillrätta med de tillträdesrelaterade problemen med hjälp av sektorsregleringen och konkurrenslagstiftningen utan att tillfredställande resultat har kunnat uppnås.

Under våren 2007 har PTS tagit initiativet till en frivillig dialog mellan TeliaSonera och de största grossistkunderna med syfte att diskutera konkreta problem på främst LLUB-marknaden. Detta är ett steg i rätt riktning men löser inte de strukturella problem som finns på grossistmarknaden.

### 5.1 Den nuvarande situationen

Ett viktigt mål med det sektorspecifika regelverk som PTS har att tillämpa är att hushåll och företag skall få tillgång till bredbandstjänster. Hushåll och företag skall också ha största möjliga utbyte vad gäller urvalet av bredbandstjänster (och andra elektroniska kommunikationstjänster) samt deras pris och kvalitet. Det främsta medlet för att uppnå detta är att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens utan snedvridningar och begränsningar.

Det bredbandsnät som idag når ojämförligt flest slutkunder är bredband via xDSL-teknik i det metallbaserade accessnätet (se avsnitt 3.4.3). Därför är det särskilt viktigt för att en långsiktigt hållbar konkurrens skall kunna uppnås på bredbandsmarknaden att operatörer får tillträde till detta accessnät på likvärdiga villkor.<sup>32</sup> Särskilt viktigt är att TeliaSoneras egen slutkundsorganisation inte gynnas

<sup>32</sup> För en beskrivning av marknaden och accessnätets betydelse, se bl.a. besluten rörande LLUB- resp. bitströmsmarknaden (04-6948 resp. 04-6949)) samt rapporterna Förutsättningar för hållbar

på ett otillbörligt sätt som en följd av företagets roll som nätägare. En intressant fråga är huruvida den gällande sektorsspecifika förhandsregleringen är tillräcklig för att komma tillrätta med de konkurrensproblem som föreligger på marknaden.

### 5.1.1 Befintlig reglering av tillträde till accessnätet

För att på ett effektivt sätt komma till rätta med strukturella problem krävs i många fall att det tillskapas åtkomst till den nödvändiga infrastrukturen eller tjänsten för befintliga eller potentiella konkurrenter och att villkoren för denna åtkomst utformas så att konkurrenterna ges förutsebara spelregler samtidigt som konkurrensen inte snedvrids. Den sektorsspecifika regleringen erbjuder redskap för att åstadkomma detta. En grundläggande princip i det sektorspecifika regelverket är att förhandsreglering endast skall tillgripas om en marknad kännetecknas av stora och varaktiga hinder för marknadstillträde, har sådana egenskaper att den inte med tiden tenderar att utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens och om konkurrenslagstiftningen inte i sig själv är tillräcklig för att komma till rätta med identifierade konkurrensproblem.<sup>33</sup>

Dagens modell för att säkerställa ett effektivt tillträde som följer av LEK och direktiven är som framgått av kapitel 4 utformat så att PTS bestämmer vilka produkt- och tjänstemarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att fastställa skyldigheter. Som framgår av lagen är kommissionens rekommendation utgångspunkten för bedömningen och PTS skall även beakta kommissionens riktlinjer för bedömning av marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden. Därefter har PTS att ta ställning till om det finns någon operatör som har ett betydande inflytande på marknaden. Även vid den bedömningen skall PTS beakta kommissionens riktlinjer. Om PTS finner att en sådan operatör finns skall denne åläggas skyldigheter. Den mest grundläggande skyldigheten består av att ge andra operatörer tillträde till nät. En sådan tillträdesskyldighet kan kombineras med t.ex. skyldigheter som gäller icke-diskriminering och att priserna för tillträdet skall vara kostnadsorienterade eller på annat sätt reglerade. Skyldigheten om icke-diskriminering skall säkerställa ett konkurrensneutralt tillträde, det vill säga att ingen aktör ges otillbörliga fördelar gentemot sina konkurrenter.

Med utgångspunkt i EU-regelverket och harmoniserad tillämpningspraxis har PTS utarbetat en regleringspolicy för tillträdesreglering i accessnät.<sup>34</sup> I policyn slås ett antal principiellt viktiga frågor rörande PTS arbete med konkurrensfrämjande åtgärder fast, bl.a. att ”PTS verkar för en utveckling mot hållbar konkurrens genom att utforma reglering som undanröjer hinder för marknadsinträde och successivt främjar egen etablering i replikerbara nätelement och nätdelar.” En annan viktig princip som kommer till uttryck i policyn är att ”PTS inför konkurrensfrämjande reglering endast på marknader som har sådana särdrag att förhandsreglering är motiverad, dvs. där det råder konkurrensproblem som

---

konkurrens på bredbandsområdet (PTS-ER-2005:39), Bredbandspriser i Norden (PTS-ER-2007:1), Hinder för utbyggnad av bredband (PTS-ER-2007:3) och Svensk telemarknad 2006 (PTS-ER-2007:15).

<sup>33</sup> Se kommissionens rekommendation om relevanta marknader, s. 8 ff.

<sup>34</sup> PTS-ER-2006:26.

marknaden själv inte typiskt kan lösa”. Policyn slår också fast att regleringen skall syfta till att främja innovation och utveckling.

EU-regelverket utpekar två typiska problemområden (relevanta marknader) på bredbandsområdet där det är angeläget att införa förhandsreglering om det råder dominans. Det första typområdet är tillgången till det metallbaserade accessnätet (hyra av hel och delad ledning; LLUB), för egen vidareförädling av xDSL-tjänster. Det andra typområdet är tillgången till bredbandstillträde genom s.k. bitströmstillträde (eller likvärdigt tillträde) på grossistnivå (för en utförligare beskrivning av vad som avses med begreppen, se avsnitt 3.4.1).

PTS har inom ramen för det nuvarande sektorsspecifika regelverket funnit behov av att reglera såväl LLUB-tillträde och bitströmstillträde. I båda fallen har PTS utöver tillträdesskyldighet också ålagt en rad andra skyldigheter som PTS ansett vara nödvändiga för att komma tillrätta med de strukturella konkurrensproblem som finns på marknaden. Dessa skyldigheter innefattar bland annat prisreglering, krav på icke-diskriminering, särredovisning, insyn och offentliggörande av ett referenserbjudande.

Erfarenheten från PTS tillsyn visar dock att dessa marknader trots ålagd förhandsreglering alltjämt präglas av betydande konkurrensproblem. Problemen yttrar sig bland annat i form av diskriminerande beteenden. En särskild svårighet är att problemen till stor del flyttar sig på så sätt att då tillgången till en nyckelresurs garanterats genom tillsynsåtgärder från PTS, uppstår istället svårigheter kring en annan resurs, som tidigare tillhandahållits utan problem.

Nedan följer en kort genomgång av de problem PTS upplevt på marknaderna i samband med tillämpning av regleringen.

### **5.1.2 Erfarenheter från LLUB-tillsynen**

PTS har bedrivit en omfattande tillsynsverksamhet inom LLUB-området. Denna har haft fokus på fyra områden, nämligen:

1. andra operatörers samlokalisering i TeliaSoneras telestationer,
2. andra operatörers tillgång till information från TeliaSonera,
3. rutiner för beställningar, och
4. rutiner för leveranser.

En viktig del i tillsynen har varit de frågor som PTS ställde till köparna av LLUB-baserade produkter under våren 2005.<sup>35</sup> Syftet med frågorna var att få en bättre bild av operatörernas uppfattningar och upplevelser av konkurrenssituationen. Ett genomgående tema i de svar som levererades av operatörerna var att de agerade på marknaden under sämre förutsättningar än TeliaSoneras egen

---

<sup>35</sup> Informationsinsamlingen, inklusive frågor och sammanställning av svar, hanterades i PTS ärende med dnr. 05-4126.

slutkundsorganisation. Det framkom också att detta ansågs vara en konsekvens av att TeliaSonera har möjligheter och incitament att särbehandla den egna slutkundsorganisationen.

Det kunde konstateras att operatörerna rapporterade flera brister vad gäller samlokaliseringsprocesserna.

- TeliaSonera nekar andra operatörer tillträde, för att sedan etablera egen xDSL-verksamhet
- TeliaSoneras slutkundstjänster erbjuds med kortare ledtider än de ledtider som TeliaSonera erbjuder andra operatörer
- Planering av utbyggnad av fulla telestationer görs mot bakgrund av TeliaSoneras behov och inte om konkurrerande operatörer begär tillträde

Likaledes rapporterades brister i den del som rör information från TeliaSonera till köpande operatörer. De huvudsakliga problemen ansågs bestå i att operatörerna inte har tillgång till all väsentlig information och att TeliaSonera internt har tillgång till information som operatörerna inte har.

Vad gäller rapporterade problem i samband med beställningar kan följande nämnas. Ett antal operatörer anförde att väntetiden (utan bredband) för slutkunden i händelse av flytt är betydligt längre för andra operatörer i jämförelse med TeliaSonera. En annan asymmetri sades råda när det finns bärfrekvensutrustning på en abonnentledning. För att slutkunden skall få möjlighet till bredband måste TeliaSonera tillfrågas om bärfrekvensutrustningen går att plocka bort. Om svaret blir ja kan bortbyggande av bärfrekvensutrustning beställas, men det anfördes av flera operatörer att tiden för bortbyggande är mycket lång och att priset för att beställa bortbyggande är mycket högre än den faktiska kostnaden. Resultatet ansågs vara att TeliaSonera kan erbjuda sina kunder fri borttagning av bärfrekvensutrustning medan andra operatörer har svårt att göra samma sak.

Slutligen kan följande nämnas vad avser leveranser. Flera operatörer anförde att TeliaSonera tillämpar längre leveranstid (10 arbetsdagar) för en kopparaccess som beställs av en operatörskund än den tid som TeliaSonera tillhandahåller sina egna tjänster till slutkund på (5 – 7 arbetsdagar). Det anfördes också att TeliaSonera internt har avsevärt kortare leveranstider (eller avbrottstider) i vissa specialfall jämfört med de möjligheter som TeliaSonera erbjuder andra operatörskunder. Som exempel togs fall där en kund vill flytta med sig sitt bredbandsabonnemang (och telefonnummer) från en adress till en annan och när en ISDN-kund vill byta till xDSL-tjänst. Operatörer rapporterade också att de upplevde en bristande vilja hos TeliaSonera att samordna felavhjälpningsinsatser, t.ex. gemensamt teknikerbesök på telestation.

Den samlade information som PTS erhöll under informationsinsamlingen, det vill säga klagomål på ett brett spektrum av frågor från ett stort antal operatörer, pekar dock på att LLUB-marknaden inte är en fungerande marknadsplats utan att den alltför ofta präglas av betydande konkurrensproblem, däribland

diskrimineringsproblem. Den bilden bekräftas av PTS erfarenheter från den tillsyn som följt under tiden därefter. En stor del av problemen är fortfarande knutna till frågan om tillgång till information. Som exempel kan nämnas ett ärende där PTS i februari 2006 gick ut med myndighetens uppfattning om vad TeliaSoneras skyldighet omfattar gällande tillträde till informationssystem för enskilda kopparaccesser och vad som kan anses vara en rimlig begäran.<sup>36</sup> Frågan om bulkutlämning av information<sup>37</sup>, är ett annat exempel på komplicerade ärenden som rör lika tillgång till information. Nämnas kan även ett ärende<sup>38</sup> från hösten 2006 där operatörer från flera håll påtalat väsentliga brister i beställningssystem vad gäller hel ledning. Av alla beställningar som lagts in är det 50 procent som inte accepterats. TeliaSonera beställer inte själva internt genom detta system och operatörerna upplever att de har liten påverkan på systemets utformning och funktionalitet. PTS underrättade i februari 2007 TeliaSonera om att bolaget genom bristerna inte ansågs uppfylla sina skyldigheter.

Beträffande resultaten av tillsynen har PTS tillsynsåtgärder i flera fall lett till att TeliaSonera ändrat sitt beteende. Ärenden som avser problem vid slutkundsflytt<sup>39</sup> och vid byte från ISDN till xDSL<sup>40</sup> har hanterats genom att PTS har utfärdat underrättelser och sedermera förelägganden mot TeliaSonera, där myndigheten konstaterat att företagets agerande i det aktuella fallet strider mot icke-diskrimineringsskyldigheten, vilket har lett till att TeliaSonera har följt förelägget och vidtagit de åtgärder som PTS har krävt. Även ett ärende som rörde reservation av utrymme i telestation<sup>41</sup> har hanterats på detta sätt. Ett stort antal av PTS förelägganden rörande LLUB har överklagats av TeliaSonera. I ett par av de fall där föreläggena överklagats har domstolarna upphävt eller inhiberat besluten, varför problemen kvarstår. Handläggningstiden i domstol för dessa typer av mål är också ofta mycket lång, vilket skapar osäkerhet på marknaden.

En viktig erfarenhet från arbetet med LLUB-tillsynen är att det råder en tydlig informationsasymmetri på detta område, vilket gör att det är svårt att säkerställa likabehandling och icke-diskriminering. Mängden frågor som kan komma att aktualiseras är stor och svårhanterlig. Anledningen till att detta område är särskilt komplicerat, och särskilt intressant när det gäller frågan om att säkerställa likabehandling, är att det i samband med tillhandahållande av slutkunds- och motsvarande grossistprodukter används ett flertal stödsystem och att systemen skiljer sig mellan extern och intern verksamhet.<sup>42</sup> Det är svårt för såväl tillsynsmyndigheten som köpande operatörer att få en överblick över dessa system och operatörer har påtalat att de upplever att de inte har tillträde till system med samma information och prestanda som de TeliaSonera använder internt.

---

<sup>36</sup> Dnr 04-9717.

<sup>37</sup> Dnr 04-16264.

<sup>38</sup> Dnr 06-16362.

<sup>39</sup> Dnr 04-16057.

<sup>40</sup> Dnr 04-13230.

<sup>41</sup> Dnr 04-14965.

<sup>42</sup> Det kan här noteras att frågor om stödsystem inte är begränsade till bredbandsprodukter, utan även aktualiseras vid exempelvis tillhandahållande av GTA, Grossistprodukt för Telefonabonnemang.

TeliaSonera har en mycket tydlig fördel gentemot andra operatörer och även gentemot tillsynsmyndigheten, som dessutom ofta är hänvisad till att granska frågor om stödsystem i enskilda fall. Frågor som uppkommer är exempelvis uppdateringsfrekvens och kostnader för användning av olika stödsystem.

Beträffande priser för tillträde är erfarenheterna från tillsynen att konkurrensproblemen i huvudsak handlar om att priser överstiger de reglerade priserna, tex att nuvarande priser för hyra av hel och delad ledning inte är kostnadsorienterade, och att det endast i begränsad omfattning finns skäl att misstänka att prissättningen skulle kunna vara diskriminerade eller röra sig om fall av otillåten korssubventionering. Problemen med diskriminering är således i huvudsak av icke-finansiell natur, som till sin karaktär är svårare att hantera inom ramen för skyldigheten att tillämpa icke-diskriminerande villkor jämfört med eventuella problem med diskriminerande prissättning.

TeliaSonera har som angavs i avsnitt 5.1.1 inom ramen för LLUB-regleringen även ålagts vissa skyldigheter avseende insyn och särredovisning. Vad gäller tillämpningen av den sistnämnda skyldigheten så bör särskilt anmärkas att syftet med särredovisning är att möjliggöra en analys av finansiell information och skall så nära som möjligt spegla olika verksamheter som om de hade varit skilda från varandra och ge en möjlighet att synliggöra företagsinterna överföringar. Särredovisning möjliggör kontroll av huruvida icke-diskriminerande villkor vid prissättning tillämpas och för att underlätta kontroll av om otillåten korssubventionering sker genom överföring från en verksamhet till en annan konkurrensutsatt verksamhet inom företaget. Skyldigheterna om särredovisning är således inte ägnade att komma tillrätta med den typ av konkurrensproblem som PTS mött på de aktuella marknaderna. PTS erfarenhet från tillsynen är alltså att dessa verktyg inte varit tillräckliga för att myndigheten skall kunna få en överblick över framförallt informationstillgången och –utbytet inom TeliaSonera, vilket gjort det svårt för myndigheten att säkerställa att TeliaSonera följer de krav på icke-diskriminering som följer av skyldighetsbeslutet.

### **5.1.3 Erfarenheter från bitströmstillsynen**

PTS beslut om att TeliaSonera skall tillhandahålla bitströmstillträde fattades den 24 november 2004, men på grund av en långdragen överklagandeprocess trädde den i kraft först efter beslut av Regeringsrätten den 31 januari 2007. PTS har därefter vid fem olika tillfällen underrättat TeliaSonera om att myndigheten inte anser att bolaget lever upp till de skyldigheter som följer av beslutet. Bland annat underrättade PTS den 27 april 2007<sup>43</sup> TeliaSonera om att myndigheten anser att det finns stora brister i det publicerade referenserbjudandet för bitström och att detta på ett antal punkter måste ändras för att bolaget skall kunna anses leva upp till skyldigheterna. Enligt underrättelsen måste TeliaSonera komplettera referenserbjudandet med uppgifter om gränssnitt och överlämning, trafikseparation, trafikprioritering och transparens, tekniska kvalitetsparametrar och servicenivå. I övrigt underrättas TeliaSonera bland annat om att bolaget inte får reservera portkapacitet, varken för egen eller annans räkning, samt att bolaget

---

<sup>43</sup> Dnr 07-1697

vid operatörsaccess måste tillämpa en leveranstid som bolaget grundat på styrkta, objektiva skäl. Den 16 maj 2007<sup>44</sup> underrättades TeliaSonera vidare om att det publicerade referenserbudandet innehåller orimliga villkor, vilka gör det svårt för operatörerna att sälja tjänsterna vidare till andra operatörer. TeliaSonera underrättas därför om att bolaget inte får tillämpa villkor med innebörd att operatören endast efter särskild överenskommelse och mot särskild avgift har rätt att upplåta en produkt till annan än slutkund.

Den 1 juni 2007 inkom en skrivelse till PTS från ett antal operatörer i vilken dessa beskriver att de priser TeliaSonera tidigare har publicerat är oacceptabla och att frånvaron av justerade priser gör att det är kommersiellt omöjligt för någon operatör att beställa bitström. Operatörerna gör gällande att om de inte får tillgång till bitström omedelbart riskerar effekterna av dagens och eventuella framtida regulatoriska åtgärder att minska avsevärt.

Sammantaget kan alltså konstateras att det finns ett antal problem beträffande tillhandahållandet av bitströmtillträde, som i mångt och mycket till sin karaktär påminner om problemen som uppträtt i samband med tillhandahållandet av LLUB-tillträde.

#### **5.1.4 Sammanfattning av befintliga konkurrensproblem som försvårar effektivt och konkurrensneutralt tillträde**

Tillsynsärendena hos PTS vittnar om ett flertal incidenter som sammantaget bildar ett tydligt mönster av bristande likabehandling på marknaden. Sammantaget pekar PTS empiri särskilt på två viktiga problemområden vid tillämpningen av dagens regleringsmodell. Det handlar dels om det informationsövertag som TeliaSonera har, i synnerhet vad gäller de komplicerade informations- och stödsystem som är en avgörande del i köp-/säljrelationen mellan TeliaSonera och andra operatörer, dels om de omfattande och långdragna rättsprocesser som är följden av dagens regleringsmodell.

Problemet med rättsprocesserna föreligger såsom framgått ovan både såvitt gäller åläggandet av regleringen som tillämpningen av den. Detta medför en betydande osäkerhet på marknaden och marknadsaktörerna får inte det mått av förutsägbarhet som är så viktigt för att hantera risker vid beslut om att investera och träda in på nya marknader. Den nuvarande regleringsmodellen är också resurskrävande – för alla parter – och medför också i nuvarande situation en tröghet som är särskilt allvarlig på en snabbväxande marknad i tillväxt som bredbandsmarknaden är.

Den nuvarande regleringen innehåller ett förbud för TeliaSonera att diskriminera andra operatörer, men det finns betydande svårigheter med att försöka säkerställa att så ändå inte sker. Då PTS ingående granskat vissa enskilda och mycket specifika situationer har myndigheten kunnat konstatera att TeliaSoneras agerande i ett flertal fall inte stått överensstämmande med kraven som följer av PTS skyldighetsbeslut, vilket tyder på att det finns strukturella problem med diskriminerande beteenden. Det ovan beskrivna informationsövertaget skapar

---

<sup>44</sup> Dnr 07-1697

tillsammans med det faktum att företaget är vertikalt integrerat både möjligheter och incitament för företaget att gynna sin egen slutkundsorganisation och diskriminera andra operatörer till men för konkurrensen. För att kunna ta ställning till hur TeliaSonera följer sina ålägganden krävs att PTS har en god insyn i bolaget, vilket föranlett myndigheten att även ålägga TeliaSonera skyldigheter om bl.a. insyn och särredovisning. Erfarenheten från LLUB-tillsynen visar dock att dessa inte varit tillräckliga. PTS har i de enskilda fallen agerat med tillsynsåtgärder men dessa har varit av begränsad betydelse eftersom nya problem hela tiden uppstått.

PTS slutsats är att den marknad som idag till stor del handlar om tillträde till TeliaSoneras metallbaserade accessnät inte är en fungerande marknadsplats. Mot bakgrund av den problembild som PTS presenterar ovan kan myndigheten konstatera att det saknas såväl tillräcklig transparens som likabehandling på marknaden. Dagens situation rimmar dåligt med målsättningar om effektivt och konkurrensneutralt tillträde och skapar inte heller tillräckliga förutsättningar att gradvis mildra den konkurrensfrämjande regleringen på vägen mot en hållbar konkurrens. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skapas dessutom dåliga förutsättningar för investeringar, innovationer och tillväxt på det för ekonomin så viktiga bredbandsområdet.

## 5.2 Beskrivning av möjliga åtgärder

I föregående avsnitt redogjordes för den erfarenhet PTS har av att applicera en befintliga regleringen på de aktuella accessnätmarknaderna. Det konstaterades därvid att en rad konkurrensproblem finns på marknaderna trots åläggandet av specifika skyldigheter om tillträde på icke-diskriminerande villkor. En naturlig fråga avser i vilken utsträckning existerande regleringsverktyg är tillräckliga för att komma tillrätta med de problem som identifierats.

### 5.2.1 Den allmänna konkurrenslagstiftningen

Inledningsvis kan konstateras att den allmänna konkurrenslagstiftningen är av intresse eftersom det är denna lagstiftning som är den primärt anvisade metoden för att komma till rätta med eventuella identifierade konkurrensproblem på en marknad inom sektorn för elektronisk kommunikation.

I Sverige består den generella konkurrenslagstiftningen främst av Konkurrenslagen (KL) (1993:20). Lagen har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Lagen bygger huvudsakligen på samma principer som gäller inom EU. Parallellt med den svenska konkurrenslagstiftningen tillämpar Konkurrensverket artiklarna 81 (förbud mot konkurrensbegränsande avtal) och 82 (förbud mot missbruk av dominerande ställning) i EG-fördraget. EU:s regler tillämpas om handeln mellan EU:s medlemsstater påverkas (samhandelskriteriet). Även avtal som enbart berör den svenska marknaden kan dock prövas enligt EU:s konkurrensregler om de till exempel hindrar import.

Till skillnad från den sektorsspecifika regleringen är den allmänna konkurrenslagstiftningen inte tänkt att på förhand ställa upp regler för företag

med dominerande ställning. Istället är den tänkt att användas när företag med dominerande ställning agerar på ett sådant sätt att det kan anses ha missbrukat sin marknadsmakt till skada för konkurrensen. Att vara dominerande är alltså inte förbjudet i sig, utan det som är förbjudet är att missbruka sin marknadsmakt. Detta innebär att två kriterier måste vara uppfyllda för att Konkurrensverket skall kunna agera mot ett företags beteende. För det första måste företaget i fråga kunna konstateras ha en dominerande ställning på den marknad som är relevant i sammanhanget. För det andra måste företagets agerande utgöra ett missbruk av den konstaterade marknadsmakten. De påföljder som kan drabba ett företag som överträder förbudet mot missbruk av dominerande ställning är åläggande att upphöra med agerandet (kan kombineras med vite) och konkurrensskadeavgift.

När det gäller de tillträdesproblem som relaterar till det metallbaserade accessnätet och som har beskrivits ovan är PTS slutsats att det torde vara svårt att använda sig av konkurrensrätten för att på ett genomgripande sätt komma tillrätta med problemen, vilket myndigheten också redovisat i de beslut som utgör grunden för regleringen. Konkurrensverket har prövat möjligheterna för den generella konkurrensrätten på ett sätt som myndigheten uppfattar som optimalt, men trots detta har inte konkurrenslagstiftningen kunnat användas för att hantera de tillträdesrelaterade problem som rapporterats till såväl KKV som PTS.<sup>45</sup>

Även om KL i enskilda fall skulle kunna användas för att komma tillrätta med ett enskilt tillträdesrelaterat problem av den art som beskrivs ovan (det torde dock vanligen i ett sådant fall finnas en begränsning till enskilda organisationer under avgränsade tidsperioder) är det för närvarande inte troligt att konkurrenslagstiftningen kan komma tillrätta med mera systematiska problem som har sin grund i viss strukturella förhållanden, i enlighet med den problembild som presenteras i föreliggande rapport. För att skapa konkurrens krävs i många fall att åtgärder vidtas för att komma till rätta med de problem som det innebär att ett företag utövar kontroll över den infrastruktur eller tjänst som är nödvändig för att realisera den relevanta produkten, något som i sin tur medför att sektorsspecifik förhandsreglering är en nödvändighet för att många av marknaderna skall fungera effektivt. Konkurrensrättens regler om förbud mot missbruk av dominerande ställning, som syftar till att beivra ett visst icke-önskvärt konstaterat beteende, kan inte på ett effektivt sätt tillgripas i syfte att bryta ned sådan strukturell dominans och samtidigt aktivt främja uppkomst av konkurrens, och är således inte ensamt tillräckliga för att nå det eftersträlvade resultatet.

De operatörer som bedriver verksamhet på marknaden är också generellt av uppfattningen att konkurrensrätten inte är tillräcklig för att komma tillrätta med den problembild som beskrivits i bl.a. avsnitt 3.3 i denna rapport.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> En sammanställning visar att KKV med stöd av KL under 2000-talet har gjort tre ingripanden inom hela sektorn för elektronisk kommunikation.

<sup>46</sup> Se bland annat de yttranden som inkommit inom ramen för arbetet med föreliggande regeringsuppdrag (<http://www.pts.se>).

## 5.2.2 Sektorsspecifik förhandsreglering

PTS har utnyttjat de möjligheter som står till buds när det gäller åläggande av skyldigheter på bredbandsområdet och finner ändå att det är mycket svårt att komma tillrätta med den problembild som målats upp tidigare i rapporten. Det kan i sammanhanget noteras att PTS, innan myndigheten fattade ett skyldighetsbeslut om bitströmstillträde i november 2004, redan 1999 presenterade ett förslag till lagändring för att det i Telelagen (1993:597) skulle införas en skyldighet att tillhandahålla bl.a. bitströmstillträde. Regeringen valde att avvakta med en lagändring med hänvisning till att det ansågs föreligga en konflikt mellan etableringsfriheten enligt 3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och en skyldighet att tillhandahålla bl.a. bitströmstillträde. PTS föreslog 2002 återigen en lagändring i syfte att åstadkomma en skyldighet för operatörer med betydande inflytande att tillhandahålla bitströmstillträde.

PTS har ovan beskrivit att den dominerande operatören har möjligheter och incitament att diskriminera andra operatörer till gagn för sin egen slutkundsverksamhet men till men för konkurrensen. PTS har inom ramen för sin tillsynsverksamhet också, på basis av de skyldigheter som ålagts den dominerande operatören med olika åtgärder sökt komma tillrätta med de problem som uppstår som en följd av situationen på marknaderna. Ovan har dock begränsningarna i dessa åtgärder tydliggjorts – som exempel kan nämnas det informationsunderläge som tillsynsmyndigheten (och andra operatörer) ofta har gentemot den dominerande operatören. En annan svårighet är förstås att tillsynen på basis av icke-diskrimineringskyldigheten ofta måste bedrivas på en fall-till-fall-basis. Även den sektorsspecifika regleringen har med befintliga skyldigheter haft svårt att fullt ut komma tillrätta med samtliga konkurrensproblem.

Att TeliaSonera har en skyldighet att inte diskriminera andra operatörer framgår tämligen otvetydigt av regleringen. Frågan blir snarast om man om man med hjälp av de befintliga verktygen i form av de skyldigheter som kan åläggas inom ramen för det nuvarande regleringssystemet skulle kunna förbättra PTS möjligheter att förhindra att så sker, t.ex. genom annorlunda utformade skyldigheter om insyn och särredovisning. PTS anser till att börja med att myndigheten formulerat tämligen långtgående skyldigheter angående detta i den befintliga regleringen av de aktuella marknaderna. Det är tveksamt om annorlunda formulerade skyldigheter skulle kunna ge PTS tillräcklig insyn i verksamheten. Det grundläggande problemet är emellertid TeliaSoneras incitament och möjlighet att diskriminera i egenskap av en vertikalt integrerad operatör med kontroll över en väsentlig flaskhalsresurs. En minutiös reglering och tillsyn kan visserligen kringskära TeliaSoneras möjligheter att diskriminera, men aldrig bolagets incitament att göra så. PTS praktiska erfarenheter av tillsyn på marknaderna visar, som beskrivits i avsnitt 5.1.2 och 5.1.3, att det är oerhört svårt att få insyn i de tämligen komplicerade interna förhållandena inom TeliaSonera, att det finns ett oerhört stort antal punkter i samband med tillträdet där problem med diskriminerande beteende kan uppstå samt att det, då man konstaterar en överträdelse, ofta tar lång tid för eventuella sanktioner att inträda. Detta indikerar starkt att det inte går att till fullo komma tillrätta med problemen så länge de mycket starka incitamenten att diskriminera kvarstår för TeliaSonera.

### 5.2.3 Frivillig dialog

I PTS förslag till bredbandsstrategi pekade myndigheten på tre sätt att nå fram till en ny modell för likabehandling – genom förändringar i EG-direktiven som ger medlemsländerna möjlighet att tvinga fram en funktionell separation, genom lagändring på nationell nivå eller genom en frivillig lösning. PTS konstaterade också att myndigheten i dag saknar de verktyg som krävs för att tvinga fram en funktionell separation. PTS föreslog i rapporten att regeringen utreder möjligheten att genom en ändring av LEK göra det möjligt att genomföra en funktionell separation.

PTS såg dock – mycket som en följd av att existerande regelverk inte varit tillräckligt för att komma tillrätta med de stora problemen på marknaden – skäl att även använda det verktyg i form av frivillig dialog som myndigheten för närvarande förfogar över. PTS bjöd därför i samband med att rapporten presenterades in ett antal marknadsaktörer till dialog om en ny modell för likabehandling. PTS har under våren 2007 haft en dialog med TeliaSonera och företagets stora grossistkunder Telenor, Tele2 och TDC Song.

PTS konstaterade i ett uttalande av den 29 mars 2007 att det vid den tidpunkten saknades förutsättningar för en branschdialog som tar sin utgångspunkt i att på frivillig väg skapa en funktionell separation av TeliaSonera. Myndigheten har dock tagit en aktiv roll när det gäller fortsättningen av dialogen, som har bedrivits i form av en serie möten med ovan nämnda operatörer. Dessa möten har inriktats på att komma tillrätta med ett antal konkreta konkurrensproblem på grossistmarknaden.

I slutet av maj 2007 är status för denna dialog att förståelsen mellan TeliaSonera och grossistkunderna har ökat för de problem som behöver lösas. Förtroendet mellan parterna har ökat även om det fortsatt råder en misstro mellan parterna. Det har även kunnat konstateras att problemen med likabehandling inte endast är relaterade till reglerade produkter. En relativt stor del av tiden för de genomförda mötena har ägnats åt diskussioner om TeliaSoneras förändrade produkterbjudande för optisk fiber och företagets nya våglängdsprodukt Skanova Access Kapacitet.

Ett antal konkreta problem som i första hand avser LLUB har identifierats och TeliaSonera har presenterat åtgärdsplaner för dessa problem. Exempel på åtgärder omfattar operatörsbyte hel ledning, portbyte och information om ledningslängd. PTS bedömer att när dessa problem åtgärdats kan ett antal av PTS pågående tillsynsaktiviteter avbrytas. För att identifiera skillnader mellan produkter och processer har TeliaSonera påbörjat en intern kartläggning. Därutöver har TeliaSonera i syfte att identifiera eventuella olikheter i tillhandahållandet av LLUB även initierat en extern revision som i första hand omfattar processerna sälja, leverera och samlokalisering. Målsättningen är att återkommande revidera dessa områden för att identifiera eventuella brister och om tidigare problem åtgärdats.

Beträffande likabehandling har parterna inte kunnat enas om en definition vilket även innebär att parterna inte är eniga om vad som måste genomföras för att likabehandling skall kunna uppnås. Sammanfattningsvis är grossistkundernas

ståndpunkt att likabehandling uppnås genom att bl.a. villkoren, processerna och stödsystemen är de samma för såväl externa kunder som internt tillhandahållande. TeliaSoneras ståndpunkt är att likabehandling kan uppnås om villkor gällande pris, leveranstid, felavhjälpningstid och tillgång till information är lika.

Även om parterna inom ramen för den frivilla dialogen inte kommit till en samsyn i frågan om likabehandling planerar grossistkunderna, TeliaSonera och PTS att fortsätta dialogen för att om inte annat öka förståelsen och för att försöka lösa ett antal konkreta problem.

## 6 Internationell utblick

**Sammanfattning:** Även internationellt har separation av en vertikalt integrerad operatör varit aktuellt för att komma till rätta med problem som rör likabehandling vid operatörers tillträde till accessnät. I flera länder har man kommit till slutsatsen att nuvarande regelverk inte är tillräckligt för att komma åt problematiken utan att mer ingripande åtgärder är befogade.

Det finns flera exempel på länder som infört funktionell separation av den dominerande aktören på marknaden. Storbritannien har valt att införa en modell för funktionell separation som bygger på en frivillig överenskommelse mellan BT och Ofcom vilken därefter gjorts juridiskt bindande. I Nya Zeeland presenterades nyligen en modell för funktionell separation vilken liknar den brittiska modellen men bygger på lagstiftning. I Italien behandlas just nu ett förslag till tillägg till befintlig lag om funktionell separation som en skyldighet på telemarknaden. Denna skall göra det möjligt för regleringsmyndigheten att besluta om en icke-typisk skyldighet för en SMP-operatör. Australien har nyligen genomfört en funktionell separation av operatören Telstra, där Telstra är skyldig att implementera och bevara separata återförsäljnings-, grossist- och nätverksenheter, inklusive en separation av personal och lokaler.

Utöver de modeller om funktionell separation som har övervägts på telemarknaden finns det andra former av vertikal separation som kan vara av visst intresse. Det måste dock beaktas att drivkraften bakom vertikal separation i många fall varit en annan än på telemarknaden där drivkraften varit likabehandling av konkurrerande operatörer. Exempelvis inom konkurrensrätten har drivkraften ofta varit att motverka marknadsdominans och vid separationen av AT&T i USA var drivkraften att bryta upp ett monopol, inte att säkerställa horisontellt konkurrerande operatörers rätt till likabehandling och tillträde till accessnätet.

Vertikal separation eller separation av vertikalt integrerade företag har diskuterats i flera länder som en lösning på problemet med bristande likabehandling mellan ett företags egen slutkundsorganisation och konkurrerande externa kunder.<sup>47</sup> Som behandlats tidigare finns det flera former av vertikal separation. Även om lösningarna har varit olika har drivkraften bakom vertikal separation ofta varit likabehandling av konkurrerande operatörer.

Vertikal separation har genomförts eller åtminstone diskuterats i relation till nätverksmarknader där det ofta tidigare har funnits statliga monopol, såsom el-, flyg eller telemarknaden. Det har då nästan uteslutande handlat om en funktionell separation med krav på särredovisning eller icke-diskriminering, ofta med någon form av organisatorisk separation, där syftet har varit likabehandling. Detta är särskilt fallet på telemarknaden.

<sup>47</sup> En stor del av redovisningen och urvalet nedan baseras på OECD:s rapport Report to the Council on Experiences on the Implementation of the Recommendation Concerning Structural Separation in Regulated Industries (C(2006)65).

Den modell av funktionell separation som är av särskilt intresse här är den som har genomförts i Storbritannien efter frivilliga åtaganden av BT, särskilt med beaktande av att den implementerats och tillämpats i verkligheten under viss tid. Andra modeller som är intressanta är den som har genomförts i Nya Zeeland genom lagstiftning.

I kapitlet beskrivs även andra lösningar av vertikal separation, dels på andra marknader än telemarknaden, främst elmarknaden, dels de strukturella åtgärder som konkurrensmyndigheter tillämpar vid prövningar av företagskoncentrationer och vid överträdelser av konkurrensreglerna.

## 6.1 Funktionell separation i Storbritannien

Storbritannien har valt att införa en modell för vertikal separation som bygger på en frivillig överenskommelse mellan BT och Ofcom. Åtagandena är juridiskt bindande och utgör ett komplement till existerande sektorreglering och konkurrenslagstiftningen.

I december 2003 påbörjade Ofcom en strategisk analys av telemarknaden, "the Strategic Review of Telecommunications"<sup>48</sup>, en granskning som syftade till att utvärdera myndighetens regulatoriska metod.<sup>49</sup> Ofcoms strategiska analys har haft ett särskilt fokus på att utvärdera möjligheterna att bevara eller utveckla effektiv konkurrens inom sektorn samtidigt som investeringar och innovation beaktas. Analysen skulle i sin tur ligga till grund för Ofcoms strategi för hur konkurrens skall stimuleras eller hur andra regulatoriska åtgärder skall genomföras för att stödja konsumenters intressen. Det huvudsakliga resultatet av granskningen var en definition av Ofcoms metod för reglering inom sektorn, ett strategiskt ramverk.

Projektet bestod av tre olika faser, med konsultation i slutet av fas ett och två samt en separat rapport i slutet av varje fas. I den första fasen beskrivs den aktuella positionen och planen för telekomsektorn, i den andra fasen behandlas alternativ för Ofcoms strategiska handlingsplan till telekomregleringen och i den tredje behandlas Ofcoms valda handlingsplan till telekomregleringen.

Den första fasen inbegrep bland annat bedömningar av hur konkurrensen ser ut på alla nivåer, såsom för fast telefoni, mobil telefoni och bredband, hur konkurrens eller reglering har lett till lägre priser, högre kvalitet och större utbud samt fastställande av utvecklingen inom sektorn i relation till konsumentbeteende, teknologi och konkurrens.

Den andra fasen handlade om att bedöma utrymmet för effektiv konkurrens på alla nivåer och i vilken utsträckning denna är hållbar på längre sikt. Syftet var att på grundval av denna bedömning identifiera alternativa metoder, inklusive styrkor och svagheter med dessa metoder, för att reglera marknaderna. På basis av detta

---

<sup>48</sup> <http://www.ofcom.org.uk>

<sup>49</sup> Ofcom tog inför detta arbete fram förutsättningarna för Ofcoms strategiska analys av telemarknaden, vilka beskrivs i dokumentet "terms of reference", [http://www.ofcom.org.uk/static/telecoms\\_review/tor.htm](http://www.ofcom.org.uk/static/telecoms_review/tor.htm)

kunde sedan möjliga metoder för Ofcoms handlingsplan till reglering identifieras, inkluderande såväl bibehållande av reglering som borttagande av sådan.

Ofcom identifierade i samband med detta två huvudproblem på telemarknaden – BT dominerade alltjämt en instabil marknad och den förhandsreglering som existerade kunde trots sin detaljeringsgrad inte komma till rätta med denna dominans och de problem som var följden av BT:s kontroll över det rikstäckande accessnätet. För att komma tillrätta med problemen lanserade Ofcom tre möjliga lösningar - fullständig avreglering, Enterprise Act Investigation<sup>50</sup> eller att BT åläggs att tillhandahålla lika tillträde, med förändringar av bland annat beteende och organisationsförändringar inom BT<sup>51</sup>.

Den tredje fasen rörde framtagandet av en slutlig rapport, i vilken viktiga policyfrågor och utmaningar granskades tillsammans med bedömningar av hur dessa skall hanteras inom ett regelverk.

Ofcom identifierade i den ovan beskrivna processen ett antal konkurrensproblem som relaterade till BT:s position på marknaden. Den viktigaste slutsatsen från utredningen var att BT hade incitament och möjlighet att, på ett antal marknader, diskriminera på ett konkurrensbegränsande sätt. Ofcom hade också bevis på sådant beteende. Incitamenten kom från BT:s marknadsmakt vid tillhandahållandet av fast infrastruktur och BT:s vertikala integration. Ofcom ansåg att myndigheten, med gällande reglering, saknade möjligheter att handskas med problemen och föreslog en funktionell separation och förstärkta ickediskrimineringsregler.

På produktnivå var huvudmålen med att reglera BT att samma eller liknande uppsättning reglerade grossistprodukter som tillhandahålls inom BT skulle tillhandahållas även andra grossistkunder och att dessa produkter skulle tillhandahållas, till samma pris och med användning av samma eller likvärdiga processer. Detta var Ofcoms definition av likabehandling, ”ekvivalens”.

Ofcom ansåg att det för likabehandling (”equality of access”), vid sidan av förändringar på produktnivån krävdes betydande förändringar i beteendet och incitament hos BT som skulle understödja likabehandling på produktnivån, förändrade ledningsstrukturer, incitamentprogram och affärsprocesser, förändrade informationsflöden samt transparens. Ofcom konstaterade att det befintliga systemet inte var tillräckligt transparent och tillförlitligt för konkurrerande operatörer.

Den 22 september 2005 beslutade Ofcom att, istället för att hänskjuta ärendet till Competition Commission, acceptera åtaganden från BT för att komma till rätta

---

<sup>50</sup> Genom att undersöka marknaden med stöd av Enterprise Act 2002, med möjlighet att hänvisa ärendet till Competition Commission vilket skulle kunna leda till bedömningen av Competition Commission att marknadsimperfectionerna (market failures) var sådana att en regelrätt strukturell separation av BT skulle kunna komma ifråga.

<sup>51</sup> Ungefär 90 av de omkring 100 aktörer som deltog i konsultationen, inklusive BT, förespråkade detta alternativ. BT yrkade också på en ökad takt i den avreglering som Ofcom utlovat som en följd av en ny modell för likabehandling.

med de identifierade konkurrensproblemen på telemarknaden. Åtagandena var riktade mot konkurrensproblem relaterade till BT:s möjlighet att diskriminera konkurrenter i slutkundsledet i förhållande till BT:s egen slutkundsverksamhet. Bland åtagandena finns en förstärkt ickediskrimineringskyldighet, "Equivalence of Input (EOI)", och en form av funktionell separation.

#### *Equivalence of Input*

"Equivalence of Input" (EOI) betyder att BT skall tillhandahålla ett antal grossistprodukter till samtliga operatörer (inklusive sin egen slutkundsverksamhet) med samma villkor, leveranstid, servicenivå, pris och med samma IT-system och processer. Samtliga operatörer skall också ha tillgång till samma information om produkter, tjänster, system och processer m.m.

#### *Funktionell separation*

Vid sidan av "Equivalence of Input" finns en uppsättning åtaganden som skall se till att principen genomförs i praktiken och att incitamenten hos ledningen i den funktionellt separerade enheten (som tillhandahåller grossistprodukter) är inriktade på detta. Målet med åtagandena är att begränsa BT:s förmåga att diskriminera. Genom en ökad transparens i transaktioner och processer inom BT ökar möjligheten för konkurrenter på slutkundsmarknaderna att upptäcka sådant beteendet. Av denna anledning separerades delar av BT:s nät funktionellt, vilket innebär att alla tillgångar i det fysiska nätet, inklusive personal, placerades i en särskilt avgränsad enhet inom BT, Openreach (OR). OR skall tillhandahålla de viktigaste accessprodukterna, bland annat LLUB. Åtagandena handlar till stor del om organisation och styrning, produktutbud, informationsutbyte och påverkan på kommersiell policy.<sup>52</sup>

## **6.2 Funktionell separation i Nya Zeeland**

Vid sidan av den modell som införts i Storbritannien är kanske den modell som nyligen presenterats i Nya Zeeland den mest intressanta, dels då den införts efter den brittiska modellen, dels då den till skillnad från den brittiska modellen införts genom lagstiftning. En likhet med den brittiska modellen är dock den höga detaljeringsgraden, den är i många avseenden lika komplex och omfattande som den brittiska modellen.

Separerade redovisningar (särredovisning) genomfördes för operatörer med SMP-status (i princip endast på telemarknaden) på Nya Zeeland från år 2000 och framåt. De separata redovisningarna kontrolleras årligen av oberoende revisorer.

Nya Zeeland införde redan under 2001 en ny reglering<sup>53</sup> där möjligheter gavs att lösa tvister mellan operatörer när det gäller tillgången till access till vissa nätverkstjänster. Enligt regleringen får fastnätoperatörer inte använda intäkter från teletjänster på marknader där dessa operatörer har SMP-status i syfte att

---

<sup>52</sup> Se bilaga 1.

<sup>53</sup> 108 The Act of 1991.

korssubventionera andra teletjänster. Sådana operatörer måste organisera sin redovisning så att operationella resultat rörande teletjänster för vilka operatören har SMP-status separeras från resultatet från andra teletjänster. För att tillgodose detta krav måste ett antal redovisningsprinciper tillämpas för att identifiera aktiviteter i redovisningen<sup>54</sup>, såsom åtminstone transportnätet, lokal access, återförsäljningsaktiviteter såsom tillhandahållandet av rösttelefoni och hyrda förbindelser samt andra teleaktiviteter.

I början av december 2006 antogs, på förslag av utskottet The Finance and Expenditure Committee, en lag<sup>55</sup> av parlamentet avseende regleringen av elektroniska kommunikationer i landet. I lagen finns bland annat en separation av operatören Telecom som skall vara genomförd i mitten av 2007.<sup>56</sup> Nya Zeelands regleringsmyndighet, Commerce Commission, skall övervaka efterlevnaden av separationen.

Modellen, som är på remiss<sup>57</sup>, innebär ingen strukturell separation, utan en funktionell separation i tre separata delar mellan en slutkundsdela, en grossistdel och en nätdel.

### 6.3 Funktionell separation i Italien

I Italien har frågan om separation på telemarknaden initierats utifrån principen om likvärdig behandling och icke-diskriminering. En utredning med inriktning på möjligheten att säkerställa efterlevnad av denna princip påbörjades 2000 och separation infördes 2002 efter beslut från regleringsmyndigheten Agcom.<sup>58</sup> Genom beslutet skall alla operatörer som använder Telecom Italias grossisttjänster behandlas likvärdigt. Affärsenheter som hanterar slutkundstjänster skall separeras från enheter som arbetar med drift av nätverk, såväl för access som för transport. Affärsenheter som hanterar slutkundstjänster skall också separeras från enheter vars verksamhet är att tillhandahålla nätverks- och grossisttjänster. En separation skall också genomföras mellan informationssystem hos nätverksenheter och kommersiella enheter och denna separation skall granskas årligen av en oberoende granskare. Slutligen skall interna procedurer införas, granskade av en oberoende granskare, som förhindrar att eventuell konfidentiell information (rörande konkurrerande operatörer) som används av nätverksenheterna utnyttjas av affärsenheterna.

Den italienska regleringsmyndigheten AGCOM offentliggjorde den 2 maj 2007 ett publikt konsultationsdokument<sup>59</sup> avseende funktionell separation som en skyldighet på telemarknaden och NGN.

---

<sup>54</sup> The Royal Decree of 4 October 1999.

<sup>55</sup> Telecommunications Amendment Bill, <http://www.parliament.nz>

<sup>56</sup> Ministeriet för kommunikation och Ministeriet för ekonomisk utveckling skall hantera uppdelningen av Telecom.

<sup>57</sup> Development of requirements for the operational separation of Telecom, consultation document, April 2007.

<sup>58</sup> Resolution no. 152/02/CONS

<sup>59</sup> Delibera 208/07/CONS

Förslaget till tillägg till befintlig lag om funktionell separation som en skyldighet på telemarknaden möjliggör för AGCOM att påföra en icke-typisk skyldighet på en SMP-operatör, dvs. en skyldighet som inte finns i artiklarna 9-13 i tillträdesdirektivet och för närvarande återspeglade i artiklarna 46-50 av den italienska lagstiftningen om elektronisk kommunikation. Sådana icke-typiska skyldigheter får enligt direktivet påföras av regleringsmyndigheter under exceptionella omständigheter. Regleringsmyndigheten skall lägga fram en begäran om detta för kommissionen som skall fatta ett beslut som tillåter eller förhindrar (veto) den nationella regleringsmyndigheten att vidta sådana åtgärder.

Enligt den föreslagna skyldighetens ordalydelse, som föreslås bli tillagd som en ny artikel 45 3-bis i lagen<sup>60</sup>, skall AGCOM kunna definiera direkta regler i syfte att tillförsäkra att administration och drift av alla delar av accessnätet och tillhörande resurser, inklusive komponenter nödvändiga för att tillhandahålla bredbandstjänster, tillhandahålls av en ordning efter kriterierna autonomi, neutralitet och funktionell separation av andra aktiviteter hos företaget, med full garanti om likabehandling (extern och intern) för alla operatörer som vill ha tillträde. Ordningen skall innefatta de mest lämpliga organisatoriska åtgärder, vilket avgörs av AGCOM.

Den exakta omfattningen av en funktionell separation kan fastslås antingen som en skyldighet om funktionell separation, ensidigt beslutad av AGCOM, eller efter att AGCOM accepterat ett frivilligt åtagande eller sluta ett avtal med SMP-operatören. Oavsett procedur skall resultatet redovisas i ett beslut av AGCOM och ett sådant beslut kommer att innehålla skyldigheter som AGCOM bestämt. Detta är redan möjligt genom den procedur som återfinns i artikel 14 av lag 223 från 2006, omvandlad till lag 248 från 2006.

#### **6.4 Överväganden om funktionell separation i Nederländerna**

I en rapport<sup>61</sup> den 22 maj 2006 diskuterade den nederländska regleringsmyndigheten OPTA funktionell separation enligt den modell som implementerats i Storbritannien. Modellen ansågs spela en viktig roll i det regulatoriska kontraktet mellan Ofcom och BT i relation till alternativa regulatoriska modeller för övergången till NGN. I en rapport den 3 oktober 2006<sup>62</sup> meddelade OPTA att en studie skulle initieras i denna fråga. I rapporten konstaterar OPTA att om KPN, som är det dominerande telekombolaget i Nederländerna, vill implementera en sådan modell på permanent basis kommer denna att inkluderas i marknadsanalysen. OPTA:s skäl för detta var att en sådan modell kan ha en effekt på förekomsten av potentiella konkurrensproblem och därför också implikationer för vilka skyldigheter som kan vara lämpliga att införa

---

<sup>60</sup> För att göra de nya maktbefogenheterna tillgängliga för AGCOM snabbare har det föreslagits att infogandet av en ny artikel 45 3-bis i Codice kan uppnås genom att lägga till ett avsnitt till den föreslagna lag som för närvarande är under övervägande i det italienska parlamentet (lagförslag 2272).

<sup>61</sup> Issue paper on All-IP, OPTA/BO/2006/201599, den 22 maj 2006.

<sup>62</sup> Position paper on All-IP, OPTA/BO/2006/202771, den 3 oktober 2006.

I en rapport den 2 mars 2007 presenterade OPTA sina preliminära ställningstaganden om funktionell separation enligt den modell som implementerats i Storbritannien samt om möjligheten att införa en liknande modell i Nederländerna. OPTA publicerade samtidigt en studie<sup>63</sup> av konsultföretaget NERA.

NERA konstaterar sin rapport att skillnaderna mellan Storbritannien och Nederländerna är stora. Nederländerna har bland annat en parallell andra accessnätsinfrastruktur i form av kabeltevenäten, vilket påverkar proportionalitetsbedömningen inför en funktionell separation. NERA konstaterar också betydelsen av att det i Storbritannien fanns ett hot om strukturell separation.

OPTAs preliminära bedömning är att en funktionell separation, liknande den som implementerats i Storbritannien förefaller vara oproportionerlig och kan leda till oönskade effekter när det gäller infrastrukturkonkurrens på den nederländska marknaden. Mot bakgrund av situationen i Nederländerna saknas för närvarande tillräckliga skäl för att tillämpa en åtgärd som antar att det inte finns eller inte kan uppkomma permanenta och effektiva alternativa former av infrastrukturkonkurrens. I detta avseende måste hänsyn tas till det faktum att en skyldighet att genomföra en funktionell separation utgör en relativt ingripande åtgärd då ett sådant ingripande direkt påverkar ett företags struktur och inte bara dess beteende.

OPTA drar slutsatsen att åläggandet av funktionell separation på ett företag som har SMP-status inte är en åtgärd som myndigheten för närvarande har möjlighet att besluta om med stöd av det nationella regelverket. I detta avseende är en funktionell separation liknande den som implementerats i Storbritannien inte relevant för situationen i Nederländerna. Vidare saknar OPTA möjligheten att besluta om strukturell separation och kan inte använda detta som ett hot.

OPTA anser att det bör utredas huruvida det, inom ramen för en marknadsanalys under section 6a 11 i den nationella telelagen (Telecommunicatiewet), vore proportionerligt att ålägga KPN funktionell separation som en kompletterande skyldighet. Ett regeringsbeslut måste först förberedas i syfte att påföra en sådan skyldighet.

OPTA är medveten om fördelarna med funktionell separation men menar att fördelarna, mot bakgrund av ovanstående, är färre än nackdelarna. Myndigheten menar att de flesta effekterna av funktionell separation kan uppnås med befintliga skyldigheter, såsom krav på transparens och icke-diskriminering.

OPTA framför dock att dess preliminära bedömning inte innebär att ett frivilligt åtagande av KPN, liknande det som BT gjort, som en del av en definierad uppsättning skyldigheter skulle sakna betydelse för myndigheten. I ett sådant fall skulle OPTA utöka marknadsanalysen till att inkludera ett sådant åtagande.

---

<sup>63</sup> NERA; Ofcom's Strategic Review of Telecommunications and BT's Undertakings. Framtagen på uppdrag av OPTA, 15 februari 2007.

## 6.5 Vertikal separation i andra länder, på andra marknader och inom den allmänna konkurrensrätten

Utöver de modeller om funktionell separation som har övervägts på telemarknaden finns det andra former av vertikal separation som kan vara av visst intresse. Det måste dock beaktas att drivkraften bakom vertikal separation i många fall varit en annan än på telemarknaden där drivkraften varit likabehandling av konkurrerande operatörer. Exempelvis inom konkurrensrätten har drivkraften ofta varit att motverka marknadsdominans och vid separationen av AT&T i USA var drivkraften att bryta upp ett monopol, inte att säkerställa horisontellt konkurrerande operatörers rätt till likabehandling och tillträde till accessnätet.

### 6.5.1 Vertikal separation på telemarknaden i andra länder

Australien har nyligen genomfört en funktionell separation av operatören Telstra. Separationen syftar till att främja likabehandling och transparens för Telstras grossistkunder och kompletterar den befintliga regleringen. Telstra är enligt denna skyldig att bevara separata återförsäljnings-, grossist- och nätverksenheter, inklusive en separation av personal och lokaler.

Separationen beslutades<sup>64</sup> slutligt av den australiensiska regleringsmyndigheten AAC under 2005. Implementeringen av separationen av Telstra är primärt den australiensiska regeringens ansvar och initierades av denna genom lagstiftning<sup>65</sup> redan 1997. Genom lagstiftningen ställdes krav på Telstra att förbereda och tillhandahålla ett förslagsutkast till operationell separation till regeringen, med kravet att förslaget inriktas på uppnåendet av målet att genomföra operationell separation. Regeringen specificerade särskilt att ett av de fundamentala målen med separation var att skapa en transparent modell som säkerställer att Telstra inte gynnar sin egen slutkundsverksamhet på bekostnad av grossistkunderna samtidigt som Telstra måste få tillgodogöra sig fördelarna av vertikal integration.<sup>66</sup> Detta har uttryckts som konceptet ekvivalens.<sup>67</sup> Den nationella konkurrensmyndigheten kommer att ha ansvaret för att Telstra följer sina åtaganden.

I USA hade operatören AT&T tidigare ett monopol på telefoni i USA. Delningen av AT&T initierades 1974 av det amerikanska justitiedepartementets stämning mot det amerikanska telefonimonopolet. Den 8 januari 1982 åtog sig ägaren till AT&T att avyttra bolagets ”local exchange service operating companies”. AT&T:s lokala enheter delades upp i sju självständiga separata bolag (”Baby Bells”). Delningen ledde till en klart förbättrad konkurrens på marknaden för långdistanstelefoni med företag som Sprint, MCI, AT&T, BellSouth, Verizon och Qwest. De lokala marknaderna förblev emellertid i princip monopoliserade. USA har därefter rört sig bort från strikt strukturell separation mellan vertikalt integrerade operatörer. De ovan nämnda regionala Bell-operatörerna (RBOCs, ”Baby Bells”) tillhandahåller nu fjärrsamtal i alla delstater, under krav på bland

---

<sup>64</sup> Telecommunications Legislation Amendment Bill (Competition and Consumer Issues) 2005

<sup>65</sup> The Telecommunications Act 1997

<sup>66</sup> Explanatory Memorandum to the Telecommunications Legislation Amendment Bill (Competition and Consumer Issues) 2005, s. 82

<sup>67</sup> Operational separation - Retail pricing protocol - An ACCC information paper”, augusti 2006

annat viss strukturell separation och särredovisning när det gäller separation av aktiviteter på lokala marknader och på marknaden för fjärrsamtal.

Det finns också andra länder där olika former av vertikal separation har diskuterats eller implementerats på telemarknaden, såsom Sydkorea, Ungern och Turkiet.

## 6.5.2 Vertikal separation på andra marknader än på telemarknaden

### *Kommissionens el- och gasmarknadsutredning*

Kommissionen har i sin slutrapport om utredningen av konkurrenssituationen<sup>68</sup> inom energisektorn konstaterat att konsumenter och företag förlorar på att gas- och elmarknaderna är dyra och ineffektiva. Ett särskilt problem som utredningen pekar på är den vertikala integrationen mellan leveransföretag och energiproducerande företag och infrastruktur företag som leder till olika tillgång till marknadsinformation och otillräckliga investeringar i infrastruktur. En grundläggande brist i konkurrensstrukturen på de befintliga el- och gasmarknaderna är att det finns strukturella intressekonflikter, en ständig intressekonflikt som beror på otillräcklig åtskillnad av nätverk från de konkurrensutsatta delarna av sektorn.

Utredningen menar att det är nödvändigt att lösa den ständiga intressekonflikten som ligger inbyggd i den vertikala integrationen av leverans- och nätverksverksamhet, vilket medför en brist på investeringar i infrastruktur och diskriminering. Det är viktigt att garantera att nätverksägare och/eller operatörer inte har incitament som snedvrids av leveransintressen hos närstående företag. Detta är särskilt viktigt i en tid då behovet av investeringar för att garantera leveranssäkerhet och skapa integrerade och konkurrensmässiga marknader är stort.

För att uppnå detta, kommer det att vara nödvändigt att förstärka den befintliga otillräckliga åtskillnadsnivån. Detta skulle också i sin tur underlätta samarbetet mellan nätverksoperatörer. Utredningen menar att det finns ekonomiska belägg för att uppdelning av ägandet är det effektivaste sättet att se till att energianvändare får valmöjligheter och att uppmuntra investeringar. Orsaken är att separata nätföretag inte påverkas av överlappande intressen i fråga om produktion eller leverans när de skall fatta investeringsbeslut. Dessutom undviker man alltför detaljerad lagstiftning och orimliga administrativa bördor.

Dessutom har det offentliga samrådet inte uppdagat några viktiga synergieffekter som är kopplade till vertikal integration. I själva verket visar erfarenheten att när man har genomfört uppdelning av ägande har både nätverksverksamheten och (produktionen och) leveransverksamheten fortsatt att blomstra efter delningen.

---

<sup>68</sup> Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors, COM(2006)851

### *Flygplatsmarknaden i Storbritannien*

Den brittiska konkurrensmyndigheten OFT initierade i juni 2006 en marknadsundersökning avseende den brittiska flygplatstillhandahållarens BAA:s flygplatser i Storbritannien (Heathrow, Gatwick, Stansted, Glasgow, Edinburgh, Aberdeen och Southampton). BAA:s flygplatser har en marknadsandel på över 60 procent av all flygpassagerartrafik i Storbritannien. Den 12 december publicerade OFT resultatet av undersökningen med den preliminära slutsatsen att det fanns skäl att hänskjuta BAA:s tillhandahållande av flygplatstjänster till Competition Commission.<sup>69</sup>

Efter konsultationen av OFT:s preliminära ställningstaganden bekräftade att de konkurrensproblem som myndigheten identifierat kvarstår och att ett hänskjutande till Competition Commission var nödvändigt.

Den 30 mars 2007 meddelade OFT att myndigheten avsåg att hänskjuta BAA:s flygplatser till Competition Commission, i likhet med vad Ofcom gjorde avseende BT. Hänskjutandet avser en marknadsundersökning under sektion 131 av Enterprise Act när det gäller tillhandahållandet av flygplatstjänster av BAA i Storbritannien. OFT har ännu inte publicerat anledningen till hänskjutandet.

OFT har föreslagit en rad åtgärder utan att ta slutlig ställning i frågan. Två av åtgärderna för att komma till rätta med konkurrensproblemen handlar om separation, närmast strukturell sådan. Dels försäljning av flygplatser för att möjliggöra bättre konkurrens mellan flygplatser, dels försäljning av terminaler.

### **6.5.3 Vertikal separation inom den allmänna konkurrensrätten**

Konkurrensmyndigheterna har olika möjligheter att få till stånd vertikal separation i syfte att lösa konkurrensproblem. Det vanligaste är vid koncentrationsprövningar där konkurrensmyndigheter prövar en koncentrations effekter på konkurrensen. Konkurrensmyndigheterna har då möjlighet att ålägga om åtgärd eller godta ett frivilligt åtagande. Konkurrensmyndigheterna har också möjlighet att använda sig av vertikal separation vid överträdelser av konkurrensreglerna.

När konkurrensmyndigheter prövar förvärv inom nätverksindustrier som kan ge upphov till konkurrensproblem är avyttring, en form av strukturell separation, ett vanligt åtagande. Detta kombineras ofta med ett åtagande inriktat på beteende, såsom likabehandling vid tillgång till nät (t.ex. MCI/Worldcom, Bertelsmann/AOL, Telia/Sonera).

I kommissionens ärende M.2803 Telia/Sonera om Telia AB:s förvärv av Sonerakoncernen ansåg kommissionen att det föreslagna förvärvet skulle leda till minskad konkurrens till skada för konsumenterna i Finland och Sverige. Särskild oro fanns när det gäller de starka vertikala kopplingarna. Denna vertikala integration skulle ge den fusionerade enheten incitament och möjligheter att utestänga konkurrenter från marknaderna för slutkundstjänster i båda länderna.

---

<sup>69</sup> Legal update, OFT consults on proposal to refer BAA airports to the Competition Commission.

Telia gjorde därför åtaganden för att kommissionen skulle anse förvärvet förenligt med gemenskapslagstiftning (EEC 4064/89), bland annat att sälja Telias mobilverksamhet i Finland och Telias kabel-TV-nät i Sverige samt skapa separata juridiska enheter för de båda bolagens fasta och mobila nät och tjänster i Finland och Sverige. De åtog sig också att bevilja tillträde till sina nätverk utan diskriminering och att genomföra en rättslig separation mellan sina grossist- och slutkundverksamheter. Ett viktigt åtagande var att Telia inom viss tid skulle avyttra sitt kabel-TV-nät i Sverige som bedrevs under varumärket Com Hem. Detta innefattade bland annat en avyttring av licenser, tillgångar och personal.

Konkurrensmyndigheter har med stöd av 1/2003 EG<sup>70</sup>, artikel 7 också, åtminstone i teorin, möjlighet att använda sig av vertikal separation vid överträdelser av konkurrensreglerna. Kommissionen har en behörighet att ålägga alla åtgärder, såväl sådana som hänför sig till ett företags agerande (beteendemässiga åtgärder) som strukturella, som är nödvändiga för att få överträdelserna att upphöra, under iakttagande av proportionalitetsprincipen. Strukturella åtgärder bör endast åläggas antingen om det inte finns någon lika effektiv beteendemässig åtgärd, eller om en lika effektiv beteendemässig åtgärd skulle bli mer betungande för det berörda företaget än en strukturell åtgärd. Förändringar i ett företags struktur sådan den var innan överträdelserna ägde rum skulle bli proportionerliga endast om det finns betydande risk för fortsatta eller upprepade överträdelser som härrör från själva strukturen i företaget. I praktiken har detta inneburit att strukturella åtgärder aldrig används.

Ett viktigt exempel på när vertikal separation övervägts är de ärenden som har rört Microsoft, i USA och i Europa. Det amerikanska Justitiedepartementet undersökte Microsofts agerande under åren 1996–98. Efter två års domstolsprocess fann första domstolsinstansen år 2000<sup>71</sup> att Microsoft på i huvudsak tre sätt brutit mot konkurrensreglerna. Man hade på ett otillåtet sätt försökt vidmakthålla sitt monopol på marknaden för operativsystem (Windows), på ett otillåtet sätt försökt skapa ett monopol på marknaden för webbläsare och på ett otillåtet sätt ”kopplat” sin egen webbläsare Internet Explorer med Windows i syfte att slå ut konkurrenten Netscape från marknaden. Domare beordrade en uppdelning av Microsoft, men inhiberade själv verkställigheten av beslutet.

Appellationsdomstolen fann att Microsoft brutit mot konkurrensreglerna genom att på ett otillåtet sätt försökt vidmakthålla sitt monopol på marknaden för operativsystem att företaget i övriga delar inte brutit mot konkurrensreglerna. Domstolen avvisade en uppsplittring av företaget och anmodade Justitiedepartementet och Microsoft att förlikas, vilket också skedde i november.

Ett liknande ärende har drivits i Europa av kommissionen<sup>72</sup> som kom fram till att Microsoft brutit mot konkurrensreglerna, artikel 82 i EG-fördraget.

---

<sup>70</sup> Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget

<sup>71</sup> Förenade målen *United States v. Microsoft Corp.*, No. 98-1232 (D.D.C.) och *State of New York, et al. v. Microsoft Corp.*, No. 98-1233 (D.D.C.).

<sup>72</sup> COMP/C-3/37.792 *Microsoft*

Kommissionen beslutade om en rad strukturella åtgärder, men ingen separation av företaget. Beslutet har överklagats av Microsoft.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att användningen av strukturella åtgärder med stöd av den allmänna konkurrensrätten är få, med undantag från de åtaganden företag gör för att konkurrensmyndigheten skall godkänna en koncentration mellan företag. Utöver detta saknas i princip möjligheter att genomföra en vertikal separation med stöd av den allmänna konkurrensrätten.

## 7 Överväganden och förslag

### 7.1 Summering och utgångspunkter

Resultatet av utredningens arbete kan så här långt summeras i ett antal slutsatser, som också får utgöra utgångspunkter för våra överväganden och förslag:

Det fasta telenätet har byggts upp av TeliaSonera, tidigare affärsverket Televerket, under mycket lång tid. Nätet utvecklades ursprungligen för att tillgodose det nationella behovet av traditionell fast telefoni, och har därefter över tid anpassats för att kunna bära flera andra tjänster. Det metallbaserade accessnätet täcker i princip samtliga hushåll och företag i Sverige och av dessa har ca 98 procent möjlighet att få bredband via xDSL. Det finns alternativa accessnät såsom kabel-tv, fiberLAN och fast radioaccess i vissa delar i landet. Dessa är parallell etablerade med det metallbaserade accessnätet och finns framförallt i geografiska områden där det ansetts som kommersiellt motiverat att göra sådana investeringar.

På slutkundmarknaden för bredband är anslutning via xDSL den vanligaste accessformen hos hushåll och företag och dess andel uppgick år 2006 till ca 65 procent. Anslutning via kabel-tv nätet uppgick till 19 procent och anslutning via fiberLAN till 15 procent. På marknaden för xDSL är TeliaSonera den dominerande aktören med en marknadsandel år 2006 på 58 procent. Näst störste aktör är Telenor (Bredbandsbolaget och Glocalnet) med en andel på ca 26 procent.

De operatörer som inte har tillgång till egen infrastruktur i accessnätet kan få tillträde till TeliaSoneras fasta telenät enligt gällande reglering. Operatören kan välja mellan olika produkter för tillträde beroende på vilken grad av kontroll som önskas för accessen och vilken investeringsvilja i egen utrustning som finns. De reglerade produkter för bredband som erbjuds idag på grossistmarknaden är LLUB och bitströmsaccesser.

Det pågår en global utveckling av de fasta telenäten beroende på utvecklingen av nya tjänster och ändrade beteendemönster vilket leder till en ökad efterfrågan på högre anslutningshastigheter. För att kunna leverera högre kapacitet i nätet kommer uppgraderingar att göras i det metallbaserade accessnätet och den nya generationens accessnät kommer sannolikt att utgöras av ett flertal nät bestående av koppar, fiber och trådlösa alternativ. Nätägare i flera länder har redan påbörjat investeringar i fiberaccessnätet för att möta morgondagens efterfrågan. Utbyggnad av fiber i accessnätet har även påbörjats i Sverige främst vad avser fiber till fastigheten men också vad gäller fiber till hushållet.

Erfarenheter från PTS tillsyn visar att marknaden för tillträde till TeliaSoneras nät präglas av betydande konkurrensproblem trots att det finns förhandsreglering på plats. Problemen yttrar sig bland annat i form av diskriminerande beteenden och det kan konstateras att TeliaSonera har ett informationsövertag i förhållande till såväl andra operatörer som PTS. De problem som kunnat konstateras på LLUB marknaden omfattar följande områden; (1) andra operatörers samlokalisering i

TeliaSoneras telestationer, (2) andra operatörers tillgång till information från TeliaSonera, (3) rutiner för beställningar, och (4) rutiner för leveranser. Vad gäller bitströmstillträde, som är under implementering, kan även här konstateras konkurrensrelaterade problem såsom diskriminerande beteende och brist på transparens. PTS har kunnat konstatera att det referenserbjudande som finns tillgängligt innehåller betydande brister och orimliga villkor. Den slutsats som kan dras är att tillträde till TeliaSoneras metallbaserade accessnät inte är en fungerande marknadsplats då det saknas såväl tillräcklig insyn som likabehandling på marknaden.

Det har gjorts flertalet försök att komma tillrätta med de tillträdesrelaterade problemen både via LEK och KL. Det har dock visat sig svårt att använda konkurrensrätten för att på ett genomgripande sätt komma tillrätta med problemen. Under de år som det varit aktuellt med tillträde till det metallbaserade accessnätet i syfte att tillhandahålla bredbands- och/eller telefonitjänster har endast ett fåtal ingripanden gjorts med stöd av KL. En möjlig tolkning av detta förhållande är att KL inte är tillräcklig för att komma tillrätta med tillträdesrelaterade problem av det slag som diskuteras i denna rapport.

Även den sektorsspecifika regleringen har med befintliga skyldigheter haft svårt att fullt ut komma tillrätta med samtliga konkurrensproblem. Det har visat sig att den dominerande operatören har möjligheter och incitament att diskriminera andra operatörer till gagn för sin egen slutkundsverksamhet men till men för konkurrensen. PTS har inom ramen för sin tillsynsverksamhet också, på basis av de skyldigheter som ålagts den dominerande operatören, med olika åtgärder försökt komma tillrätta med de problem som uppstått som en följd av situationen på marknaden. Det finns dock begränsningar i dessa åtgärder, exempelvis det informationsunderläge som tillsynsmyndigheten (och andra operatörer) ofta har gentemot den dominerande operatören. En annan svårighet är att tillsynen på basis av icke-diskrimineringskyldigheten ofta måste bedrivas på en basis av enskilda fall som vart och ett inte strider mot skyldigheten.

I ett försök att komma tillrätta med de praktiska problemen på marknaden har myndigheten under våren 2007 startat upp en frivillig dialog mellan TeliaSonera och grossistkunderna med syfte att diskutera de problem som finns på LLUB-marknaden. Förtroendet mellan parterna har ökat även om det fortfarande råder en misstro mot andra operatörers agerande. Detta är ett steg i rätt riktning men löser inte de grundläggande problemen på marknaden.

Även internationellt har konkurrensproblematik relaterat till tillträdesskyldigheter uppmärksammats. I flera länder har man kommit till slutsatsen att nuvarande regelverk inte är tillräckligt för att komma åt problematiken utan att andra åtgärder är nödvändiga. Det finns flera exempel på länder som infört funktionell separation av den dominerande aktören på marknaden. I Storbritannien har en modell för funktionell separation genomförts som bygger på en frivillig överenskommelse mellan BT och Ofcom. I Nya Zeeland presenterades nyligen en modell för funktionell separation vilken liknar den brittiska modellen men bygger på lagstiftning. I Italien behandlas just nu ett förslag om funktionell separation som en skyldighet som regleringsmyndigheten skall kunna påföra en SMP-operatör. Australien har nyligen genomfört en funktionell separation av operatören Telstra,

där Telstra är skyldig att implementera och bevara separata återförsäljnings-, grossist- och nätverksenheter, inklusive en separation av personal och lokaler.

Enligt regeringsuppdraget skall PTS utreda förutsättningarna för och möjligheterna att i LEK införa en reglering som främjar icke-diskriminering och insyn i tillgängligheten till accessnätet. En reglering skall syfta till att skapa organisatorisk åtskillnad och oberoende beslutsfattande inom en vertikalt integrerad operatör, som ålagts LLUB-skyldigheter, mellan å ena sidan sådan verksamhet som består i att tillhandahålla nät och tjänster på grossistnivå och å andra sidan verksamhet som består i försäljning till slutkunder av tjänster som tillhandahålls över sådana nät (vertikal separation).

PTS skall dessutom utreda möjligheten för myndigheten att godta åtaganden som innefattar åtgärder från en sådan vertikalt integrerad operatör som ålagts LLUB-skyldigheter som syftar till att säkerställa icke-diskriminering och transparens och föreslå den reglering som fordras för detta.

I det följande redovisas utredningens fortsatta överväganden och förslag enligt följande disposition:

- Vertikal separation (7.2)
- Materiella avgränsningar (7.3)
- Organisatoriska avgränsningar (7.4)
- Frivilliga överenskommelser (7.5)

## 7.2 Vertikal separation

**PTS förslag:** PTS anser att det bör införas en möjlighet för myndigheten att ålägga en funktionell separation mot dominerande aktör som innebär att de delar av verksamheten som utgör flaskhalsresurser skiljs av från den övriga organisationen.

En funktionell separation skulle, tillsammans med nuvarande möjligheter att ålägga skyldigheter mot operatörer med betydande inflytande, reducera varaktiga konkurrensproblem på marknaden för elektronisk kommunikation.

Nuvarande reglering är framtagen med utgångspunkt i att lösa de konkurrensproblem som finns på marknaden för elektronisk kommunikation och syftar ytterst till att uppfylla de mål för sektorn elektronisk kommunikation som fastslagits av riksdagen i propositionen till LEK<sup>73</sup>:

*”Enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer. 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 kommunikationstjänsterna skall vara hållbara, användbara och tillgodose framtidens behov.*

*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...”*

Empiri från PTS tillsyn visar emellertid att i synnerhet marknader för tillträden till TeliaSoneras accessnät alltjämt präglas av betydande konkurrensproblem trots att det finns förhandsreglering på plats. Erfarenheterna av tillsynsarbetet är att behovet av tillsyn inte har minskat för tillträde till det fasta accessnätet och att det ofta rör sig om liknande problem som återkommer i tillsynen. Problemen som framkommit kan sammanfattas utifrån följande tema:

- Informationsövertag
- Diskriminerande beteende
- Brist på incitament att efterleva regleringen

Ett konstant eller ökande behov av tillsyn av lagens efterlevnad samt att det är samma sorts överträdelser av regelverket som återkommer är mycket allvarligt då detta indikerar att den bristande efterlevanden av den gällande regleringen är satt i system. Det ter sig inte som om det finns tillräckliga regleringsverktyg för att skapa incitament att efterleva lagen.

---

<sup>73</sup> Prop 2002/03:110

Från ett mer teoretiskt perspektiv kan det konstateras att det finns flera faktorer som förstärker möjligheter och incitament att utöva ett diskriminerande beteende på en marknad. I en genomgång av litteraturen konstaterar Reiffen och Ward<sup>74</sup> att incitamenten att diskriminera inom en vertikal marknadsstruktur förstärks vid:

- Hård prisreglering på grossistmarknaden samtidigt som konkurrenstrycket på slutkundmarknaden är lågt.
- Potentiella möjligheter till stora vinster på slutkundmarknaden.
- Hög grad av substituerbarhet mellan det vertikalt integrerade företags och konkurrenternas produkter.
- Klara skalfördelar på slutkundmarknaden.

Dessa förhållanden återfinns i hög grad i TeliaSoneras metallbaserade accessnät. Det kan konstateras att tillträde till TeliaSoneras metallbaserade accessnät inte utgör en fungerande marknadsplats mellan köpare och säljare. Situationen försvåras av att diskriminerande beteende från en dominerande aktör kanske inte i varje enskilt fall uppfyller kraven på en överträdelse av regelverket eller att det är möjligt att bevisa att en överträdelse föreligger. Sammantaget skapar detta beteende varaktiga konkurrensproblem. Dagens marknadssituation leder därmed till snedvridning av konkurrensen och ligger inte i linje med vad som krävs för att uppfylla de målsättningar om effektivt och konkurrensneutralt tillträde som anges i LEK. En ytterligare effekt är att den rådande marknadssituationen inte heller ger tillräckliga förutsättningar att gradvis mildra den konkurrensfrämjande regleringen på vägen mot en hållbar konkurrens. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skapas dessutom dåliga förutsättningar för investeringar, innovationer och tillväxt på den för ekonomin så viktiga sektorn för elektronisk kommunikation.

PTS kan konstatera att de regleringsverktyg som finns i dagens lagstiftning inte är tillräckliga för att åstadkomma den konkurrenssituation som regelverket är avsett att få till stånd. För att öka förutsättningarna för effektiv konkurrens och minska riskerna för snedvridning av konkurrensen behövs ett regleringsverktyg som tar sikte på att eliminera de problem som inte den befintliga regleringen har lyckats komma tillrätta med vad gäller informationsövertag för den dominerande aktören, diskriminerande beteende i förhållande mot externa grossistkunder och att skapa incitament för den dominerande aktören att följa regelverket så att målen för sektorn elektronisk kommunikation kan uppfyllas.

PTS slutsats är att utifrån de konkurrensproblem som idag existerar på marknaden finns det anledning att skapa ett nytt regleringsverktyg som ger myndigheten möjlighet att ställa krav på vertikal separation av en dominerande aktör. Ett sådant verktyg skulle, tillsammans med nuvarande möjligheter att ålägga skyldigheter på operatörer med betydande inflytande, reducera varaktiga konkurrensproblem på marknaden för elektronisk kommunikation.

---

<sup>74</sup> Reiffen, D & Ward, M.R. (2002), "Recent empirical evidence on discrimination by regulated firms", Review of Network Economics.

### 7.2.1 Överväganden för vertikal separation

Som beskrivits i avsnitt 2.3 kan en vertikal separation genomföras i huvudsak på två olika sätt; strukturell eller funktionell separation. Det kan konstateras att de olika formerna av separation har sina respektive för- och nackdelar, och att effekterna kan vara olika starka beroende på vilken typ av separation det handlar om. OECD<sup>75</sup> påtalar i sin rapport att det generellt finns följande potentiella fördelar med en separation:

- Separation minskar behovet av reglering som är svår, kostsam och endast delvis effektiv.
- Separation kan stimulera innovation och effektivitet i produktion och tillhandahållande av konkurrenskraftiga tjänster.
- Separation bidrar till att eliminera korssubventionering<sup>76</sup>
- Separation ger slutkunderna flera alternativ, förbättrar produktdifferentieringen och tillfredställer deras behov i högre utsträckning.

Målet med en vertikal separation är att skapa en självständig och oberoende enhet som behandlar alla kunder utifrån lika principer, oavsett om de finns inom eller utanför koncernen. En separation innebär att de konkurrensproblem som vi har identifierat på dagens marknad i form av informationsövertag och diskriminerande beteende försvinner och att de tidigare incitamenten att inte följa regelverket försvinner.

En strukturell separation innebär, som redovisats i avsnitt 2.3, att ägandet separeras vilket innebär att separationen blir tydlig och får omedelbar effekt, men är samtidigt definitiv och i princip oåterkallelig.

En funktionell separation innebär, som redovisats i avsnitt 2.3, att den del av verksamheten som identifierats som en flaskhalsresurs skiljs av från den övriga organisationen och läggs i en egen enhet, vilket ökar anpassningsbarheten men kräver att klara gränser definieras och vattentäta skott byggs upp mellan enheten och övriga delar i organisationen. Denna enhet kan vara ett affärsområde eller en avdelning och är då rent funktionellt avskild från övriga delar i företaget. Enheten kan också vara ett helägt dotterbolag.

---

<sup>75</sup> OECD Restructuring Public Utilities for Competition, 2001

<sup>76</sup> Korssubventionering innebär att ett företag som agerar på en marknad med ett lågt konkurrenstryck (t.ex. en monopolmarknad) använder sin privilegierade position på denna marknad för att skaffa sig fördelar på en annan marknad (med ett högre konkurrenstryck). Företaget har t.ex. incitament att föra kostnader från den konkurrensutsatta marknaden till den skyddade verksamheten i syfte att kunna motivera högre tillträdespriser.

## 7.2.2 De rättsliga förutsättningarna för vertikal separation

### *EG-direktiven*

Av artikel 8 i tillträdesdirektivet framgår att medlemsstaterna skall säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna har befogenhet att införa de skyldigheter som anges i artiklarna 9-13 samma direktiv, dvs. typiska skyldigheter såsom krav på tillträde, prisreglering och icke-diskriminering m.m. Om en operatör efter en marknadsanalys anses ha ett betydande inflytande på en viss marknad, skall de nationella regleringsmyndigheterna införa en eller flera av de skyldigheter som anges i artiklarna 9-13, utifrån en lämplighets- och proportionalitetsbedömning. Bland skyldigheterna i artikel 9-13 återfinns dock för närvarande inte någon skyldighet som avser separation av ett företag.

Under exceptionella omständigheter kan en nationell regleringsmyndighet emellertid om den ser det som nödvändigt att för operatörer med ett betydande inflytande på marknaden införa andra skyldigheter avseende tillträde eller samtrafik än vad som anges i artiklarna 9-13 i tillträdesdirektivet, lägga fram en begäran om detta till kommissionen. Kommissionen skall då i överensstämmelse med artikel 14.2 samma direktiv fatta ett beslut som tillåter eller förhindrar den nationella regleringsmyndigheten att vidta sådana åtgärder. En sådan åtgärd kan vara vertikal separation av ett företag.

Det finns således inte något absolut hinder för en regleringsmyndighet att lägga fram en begäran till kommissionen om varför en operatör med ett betydande inflytande på en fastställd marknad skall åläggas andra skyldigheter än de som framgår av tillträdesdirektivet artiklarna 9-13. Skulle en regleringsmyndighet göra detta har kommissionen dock möjlighet att förhindra detta, varvid regleringsmyndigheten i så fall är skyldig att dra tillbaka sitt förslag.

Med anledning av kommissionens möjlighet att förhindra den nationella regleringsmyndigheten att vidta en åtgärd enligt artikel 8.3 i tillträdesdirektivet anser PTS att det behövs det en bestämmelse i LEK som innebär att samma regler skall gälla vid vidtagandet av en sådan åtgärd som när en marknad som skall fastställas enligt 8 kap. 5 § avviker från kommissionens rekommendation eller vid identifiering av företag enligt 8 kap. 6 § andra stycket. PTS föreslår att en sådan bestämmelse förs in som en punkt 3 i 8 kap. 12 § LEK.

Hittills har ingen regleringsmyndighet med stöd av artikel 8 i tillträdesdirektivet lagt fram ett förslag om separation av ett företag med betydande inflytande för kommissionen. Den modell som införts i Storbritannien har inte implementerats med stöd av direktivens bestämmelser, utan är som ovan nämnts ett resultat av frivilliga åtaganden från British Telecoms sida och där den inledande utredningen gjordes med stöd av nationell särslagstiftning, den s.k. Enterprise Act.

En regleringsmyndighet kan införa en annan skyldighet än de som finns i artiklarna 9-13 i tillträdesdirektivet. Regleringsmyndigheten måste då visa att detta är nödvändigt, med hänvisning till att de konstaterade problemen inte kan lösas med befintliga skyldigheter och att den föreslagna skyldigheten är proportionell.

Graden och utformningen av vertikal separation kan ha betydelse för en sådan proportionalitetsbedömning.

Strukturell separation är en mycket ingripande regulatorisk åtgärd och kommissionen har uttryckligen angett att en sådan åtgärd inte ryms inom det nuvarande EG-rättsliga regelverket.<sup>77</sup> Funktionell separation inom befintlig koncernstruktur är mindre långtgående än strukturell separation och passar bättre in i den struktur som finns i befintlig reglering. Det finns också tydliga indikationer på att kommissionen vid kommande revidering av det EG-rättsliga regelverket kommer att godta idén om att regleringsmyndigheterna skall ges rätt att ålägga skyldigheter om funktionell separation inom ramen för det sektorspecifika regelverket. I ett tal för organisationen ECTA uttalade kommissionären Viviane Reding bl.a. att kommissionens uppfattning är att funktionell separation ”may be a useful remedy in specific cases.” Hon refererade härvid till Openreach i Storbritannien. Hon menade samtidigt att funktionell separation inte är en universallösning utan att det krävs en analys av för- och nackdelar i varje enskilt fall. Reding indikerade också att en sådan skyldighet sannolikt skulle komma att omfattas av principen om ”two pair of eyes”, med vilket avses att inte bara regleringsmyndigheterna utan även kommissionen skall ha ett stort inflytande i frågan.

Kommissionen tog vid sin kommunicering av föreslagna direktivförändringar avseende regelverket för elektroniska kommunikationer upp möjligheten av att införa en regleringsmodell med strukturell separation<sup>78</sup>, men kom vid en preliminär bedömning fram till att en komplett strukturell separation inte är önskvärd. I ett tal vid en bredbandskonferens i Aten i maj/juni 2007 talade kommissionären Viviane Reding åter om funktionell separation och menade då att det var en stark kandidat för att inkluderas i de kommande föreslagna direktivförändringarna,<sup>79</sup> något som därmed är en förändring från tidigare ståndpunkt. IRG/ERG tog i ett yttrande med anledning av kommissionens diskussion upp frågan och konstaterade att en separation inte nödvändigtvis behöver innebära en komplett strukturell separation, utan att det finns skäl att överväga en lösning som är mer inriktad på funktionell separation.<sup>80</sup> Även den svenska regeringen tog i ett yttrande upp möjligheten att överväga en modell för separation för att säkerställa lika tillgång till accessnätet.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee of the Regions on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services, Impact Assessment, COM(2006) 334, s.11.

<sup>78</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communication networks and services (COM(2006) 334 final). Impact Assessment.

<sup>79</sup> Cullen International, Flash Message 6/2007, Review of the EU regulatory framework: some early indications.

<sup>80</sup> “I/ERG would welcome the ability of NRAs to impose a remedy of ‘functional separation’ on SMP operators, where appropriate.” (IRG/ERG Response to the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications network and services, p. 3)

<sup>81</sup> Swedish Reply to Public Consultation on the Review of EU Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services, launched by the European Commission.

Slutsatsen av det anförda är att en strukturell separation inte ryms inom det nuvarande regelverket, medan det är möjligt att ålägga en funktionell separation som en sektorspecifik skyldighet förutsatt att befintliga skyldigheter inte löser de konstaterade problemen och att skyldigheten funktionell separation är proportionell.

#### *Lagen om elektronisk kommunikation*

Det har ovan kunnat konstateras att det enligt nu gällande EG-direktiv inte finns någon rättslig grund för att införa en så omfattande skyldighet som en strukturell separation. Några ändringar i direktiven i denna fråga är inte heller att vänta. Detta innebär att det inte finns någon möjlighet att i LEK införa en skyldighet om strukturell separation som kan åläggas operatörer med betydande marknadsinflytande. Om detta skulle anses önskvärt på nationell nivå är det dock möjligt för den svenska staten att genomdriva en strukturell separation genom ägarinflytande.

#### *Sammanfattning av de rättsliga förutsättningarna för vertikal separation*

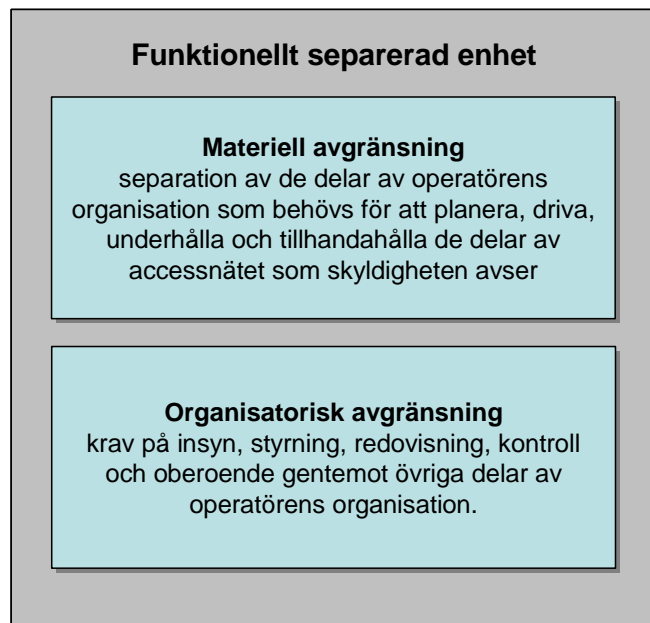
Slutsatsen av det ovan anförda är att det inte finns någon möjlighet att ställa krav på en strukturell separation med stöd av regelverket och LEK, medan det är möjligt att ålägga en funktionell separation som en sektorspecifik skyldighet förutsatt att befintliga skyldigheter inte löser de konstaterade problemen och att skyldigheten funktionell separation är proportionell.

Det kan vidare konstateras att det, under vissa förutsättningar, finns möjligheter för staten att genom ägarinflytande driva igenom en strukturell separation. Ett sådant beslut förutsätter bl.a. att aktiebolagslagens (ABL) (2005:551) regler om kompensation för eventuella värdeförluster för minoritetsägare är uppfyllda. Frågan om strukturell separation är dock en ägarfråga och omfattas därför inte av detta uppdrag, eftersom uppdraget tar sin utgångspunkt i de förutsättningar och möjligheter som finns inom regelverket för elektronisk kommunikation.

### **7.2.3 Förslag till utformning av en funktionell separation**

Med en funktionell separation menas att den aktör som ålagts skyldigheter på LLUB-marknaden och som är ägare av ett metallbaserat accessnät skall kunna förpliktas att separera sina tillgångar och verksamheter. De delar som skall separeras är de verksamheter och tillgångar som behövs för att planera, driva, underhålla och tillhandahålla de delar av nätet som skyldigheten avser. Den funktionellt separerade enheten kommer att utgöras av en materiell avgränsning och en organisatorisk avgränsning (se avsnitt 7.3 och 7.4 för en mer omfattande redogörelse).

Figur 7.1. Modell över en funktionellt separerad enhet.



De delar som kan ingå i separationen är nät och nätdelar, tillhörande installationer, IT-system hänförliga till verksamheten, personal, finansiella resurser och annat som är nödvändigt för att leva upp till skyldigheten. För att säkerställa icke-diskriminering och insyn samt upprätta ett oberoende gentemot övriga delar av operatörens koncern skall krav på associationsform, styrning, kontroll, redovisning, revision och beteendemässiga regler ingå.

Det finns ett flertal effekter och resultat som kan uppnås vid en funktionell separation av en vertikalt integrerad dominerande aktör. Flera av dessa effekter bidrar till att kunna komma tillrätta med de konkurrensproblem som identifierats. Ett urval av dessa karaktäristika redogörs för nedan:

#### *Proportionerlig*

En funktionell separation tar bort möjligheten och incitamenten för den dominerande aktören att diskriminera sina konkurrenter. Den tar sikte på att åtgärda konkurrensproblemen samtidigt som de styrkor som finns i en vertikalt integrerad organisation som till exempel teknisk innovation och positiva stordriftsfördelar kan tillvaratas.

#### *Anpassningsbar*

En funktionell separation kan komma tillrätta med de konkurrensproblem som identifierats på marknaden och även anpassas efter den utveckling som sker. Möjligheten att ålägga en skyldighet om funktionell separation kommer att ingå som en del i PTS kontinuerliga konkurrensfrämjande arbete. Detta gör det möjligt att också hantera eventuella nya konkurrensproblem som kan uppstå till följd av

den snabba teknikutvecklingen på marknaden. Bedömningen är att det inte kommer att krävas återkommande anpassningar men att modellen öppnar för möjligheten då tydliga behov uppstår.

#### *Prövad metod*

En funktionell separation av en operatör är en relativt ny företeelse, i alla fall i den form som nu diskuteras. Men det finns exempel på flera länder som har implementerat eller diskuterar en implementering av funktionell separation. Det mest kända exemplet är Storbritannien där en funktionell separation har införts baserat på en frivillig överenskommelse mellan regleringsmyndigheten och BT. I Nya Zeeland presenterades nyligen en modell för funktionell separation vilken liknar den brittiska modellen men bygger på lagstiftning. I Italien behandlas just nu ett förslag till tillägg till befintlig lag om funktionell separation som en skyldighet på telemarknaden. Australien har nyligen genomfört en funktionell separation av operatören Telstra.

#### *Långsiktig*

En implementering av en funktionell separation får anses som en långsiktig åtgärd även om vissa anpassningar kan komma att göras beroende på ändrade förutsättningar på marknaden. Det är i de regelbundet återkommande marknadsanalyserna som omfattningen av den funktionella separationen prövas och därefter ges förslag på justeringar. Detta skapar förutsättningar för en stabilare marknad då spelreglerna blir tydliga för både den dominerande aktören och övriga operatörer på marknaden.

#### *Investeringsfrämjande*

En funktionell separation kan anses vara positiv för investeringarna såtillvida att nuvarande infrastruktur kommer att utnyttjas mer effektivt då konkurrenssituationen på grossistmarknaden förbättras. Dessutom kommer nya investeringar i högre grad att styras av grossistkundernas efterfrågan vilket kommer att medföra att investeringarna görs vid rätt tidpunkt.

#### *Ägarneutral*

En funktionell separation är ägarneutral. Det innebär att reglerna för likabehandling gäller oavsett vem eller vilka som äger den dominerande operatören. Utgångspunkter för en funktionell separation är att den separerade enheten skall finnas kvar inom den dominerande aktörens organisation.

#### *Säkerhetspolitisk neutral*

Ett argument mot en funktionell delning av den dominerande aktören, om denne är Telia Sonera, har varit att försvaret har intressen i detta nät och att det är viktigt att skydda nätet ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Som PTS tidigare har konstaterat har en funktionell separation endast en begränsad inverkan på denna diskussion då den omfattar accessnätet. Det är de centrala och inte i första hand de perifera delarna av nätet som är skyddsvärda ur försvarssynpunkt. Kraven på

det övriga nätet kommer dock inte minska utan TeliaSonera måste även framgent uppfylla de säkerhetskrav som ställs för att vara en godkänd leverantör av för riket särskilt skyddsvärda produkter och tjänster. Dessa berörs dock inte av en funktionell separation.

Vid en sammantagen bedömning av en funktionell separation, och de effekter som kan uppnås med en sådan, anser PTS att en funktionell separation bör komma tillrätta med de konkurrensproblem som identifierats på marknaden.

#### *Införande av funktionell separation som en skyldighet*

Funktionell separation skall enligt förslaget införas som en skyldighet i LEK. Funktionell separation kommer att vara en skyldighet som, i syfte att säkerställa icke-diskriminering och insyn, kan komma att införas mot en operatör som med stöd av 4 kap. 4 § och 8 kap. 6 § ålagts en skyldighet om tillträde till ett sådant nät som avses i 4 kap. 9 §. Funktionell separation kan införas med stöd av redan genomförda marknadsanalyser och befintliga SMP- och skyldighetsbeslut, även om det är troligare att funktionell separation införs tillsammans med nya analyser och beslut.

Innan skyldigheter införs måste en marknadsanalys genomföras avseende den eller de relevanta marknader där det kan komma ifråga att införa funktionell separation. Innan ett beslut om skyldigheter måste också dels ett samråd genomföras, dels en notifiering till kommissionen göras. En notifiering av en skyldighet om funktionell separation är sannolikt mera komplex än en notifiering av andra skyldigheter då kommissionen enligt artiklarna 8.3 och 14.2 i tillträdesdirektivet har möjlighet att lägga in sitt veto mot en sådan skyldighet.

Om en skyldighet om funktionell separation införs, görs detta sannolikt i samband med införandet av andra skyldigheter mot samma operatör på en eller flera accessnätmarknader, eller i nära anslutning därefter. Funktionell separation kan komma att införas på en eller flera marknader i separata beslut eller på flera marknader i samma beslut. Det senare förutsätter att marknadsanalyser genomförs på ett kluster av accessnätmarknader samtidigt.

Efter att PTS har fattat ett beslut om skyldigheter avseende funktionell separation har operatören möjlighet att klaga på detta beslut, vilka kan medföra viss tidsutdräkt. Efter ett lagakraftvunnet skyldighetsbeslut följs implementeringen och efterlevnaden upp inom ramen för PTS tillsyn och eventuella utestående detaljer för den funktionella separationen kan fastställas.

Skulle en operatör som med stöd av 4 kap. 4 § och 8 kap. 6 § ålagts en skyldighet om tillträde till ett sådant nät som avses i 4 kap. 9 § frivilligt åta sig en funktionell separation som PTS kan godta innebär detta en ansevärd tidsbesparing jämfört med att införa en skyldighet om detta. Visserligen krävs att PTS beslutar om en skyldighet på den aktuella marknaden innan myndigheten kan godta ett åtagande. Detta innebär inte att en frivillig lösning inte kan diskuteras och föreslås i ett tidigare skede. Ett beslut om att godta ett åtagande skulle kunna fattas i samband med att andra skyldigheter införs på marknaden. Ett åtagande kan möjligen behöva samrådas och notifieras till kommissionen.

Eftersom åtagandet är frivilligt undviks den förmodade tidsutdräkten i domstol. Vidare möjliggörs ett detaljerat åtagande på ett tidigt stadium. Eftersom åtagandet kan sanktioneras med ett vite, innebär detta att tillsyn i form av underrättelser om misstanke om en överträdelse och föreläggande som får förenas med vite med stöd av 7 kap. blir obehövlig. Dock krävs en tillsyn av att åtagandena följs.

#### *Sanktionsmöjligheter*

När det gäller funktionell separation som en skyldighet är de möjliga sanktionerna främst de sanktioner som kan träffa operatören inom ramen för PTS tillsyn, där föreläggande som får förenas med vita kan riktas mot operatören. En annan möjlig sanktion är den skadeståndsskyldighet för operatörer med betydande inflytande på en marknad som inte följer skyldighetsbeslut som föreslås i propositionen 2006/07:119 En effektivare lag om elektronisk kommunikation.

Frivilliga åtaganden om funktionell separation kan sanktioneras genom ett vite som fastställs i beslutet om att godta åtagandet. PTS begär att en domstol dömer ut vitet om operatören bryter mot åtagandena.

Utöver de sanktioner som följer av lag bör en funktionell separation, såväl om den införs genom en skyldighet eller i form av ett frivilligt åtagande, innehålla andra krav inom ramen för skyldigheten/åtagandet.

#### *Aktiebolagsrättsliga frågor*

En funktionell separation av en operatör kommer att innebära betydande krav på förändringar av hur denne organiserar och driver sin verksamhet. Krav på hur ett bolag organiserar sin verksamhet är något som i normala fall styrs av affärsmässiga överväganden och utifrån de bestämmelser som finns i ABL.

Det finns dock exempel på när samhället ansett det behövt att inskränka reglerna för hur aktiebolag styrs. Ett sådant exempel är elmarknaden där det finns krav på att nätverksamhet samt produktion av eller handel med el inte får bedrivas av samma juridiska person. Vidare anges att flertalet av styrelseledamöterna i ett nätföretag inte samtidigt får vara styrelseledamöter i ett företag som bedriver produktion av eller handel med el och att verkställande direktören i ett nätföretag inte samtidigt får vara verkställande direktör i ett företag som bedriver produktion av eller handel med el<sup>82</sup>.

Liknande krav som på elmarknaden skulle även kunna införas i LEK för att möjliggöra en funktionell separation utan att det behöver strida mot ABL:s bestämmelser. Sådana lagkrav torde lämpligen efterföljas genom att bolagsordningen ändras så att kraven som ställts i ett skyldighetsbeslut beaktas. När det gäller utformningen och omfattningen av ett skyldighetsbeslut om funktionell separation bör det kunna ställas krav på att bolagsordningen skall ändras så att den avspeglar de krav som ställts genom skyldighetsbeslutet.

---

<sup>82</sup> Prop 2001/02:56 s 29 ff

Grundregeln i ABL är att en bolagsordning fastställs av aktieägarna. ABL ger dock vissa möjligheter att förhindra ändringar av bestämmelser i en bolagsordning om bestämmelserna har införts på grund av lag eller annan författning eller efter regeringens medgivande<sup>83</sup>. Ändring eller borttagande av de bestämmelser som tagits in med sådant lag eller författningsstöd eller efter regeringens medgivande, kan enbart ske med motsvarande lag- eller författningsstöd, alternativt nytt medgivande från regeringen. Ett bolagsstämmobeslut att ändra sådan bestämmelse i bolagsordningen utan föreskrivet stöd eller medgivande är ogiltigt och kan inte registreras vid Bolagsverket och ändringen träder då aldrig i kraft. För att kunna föreskriva att särskilda bestämmelser skall intas i en bolagsordning torde det dock krävas direkt författningsstöd.

#### **7.2.4 Funktionell separation och övergång från särreglering till allmän konkurrensrätt**

Konkurrenslagstiftningen och regelverket för elektronisk kommunikation har båda målet att främja en god konkurrens men de är till sin natur olika uppbyggda. Konkurrenslagstiftningen uppställer generella förbud för att värna konkurrensen som företagen har att rätta sig efter. Vid konstaterad överträdelse av konkurrenslagstiftningens förbud vidtas sanktioner i efterhand. Regelverket skall verka konkurrensfrämjande genom möjligheten att på förhand ålägga skyldigheter som är direkt avpassade för situationen på en fastställd marknad.

Regelverket och därmed LEK är ett samexisterande komplement till konkurrenslagstiftningen. Ett ingripande enligt LEK utesluter inte ingripande enligt de generella konkurrensreglerna. Missbruk av dominerande ställning utgör heller inte någon förutsättning för att en konkurrensfrämjande skyldighet skall åläggas enligt regelverket. I de fall där sådant missbruk inte förekommer medför därför den dubbla regleringen inte något problem. I de fall där regelverken kolliderar bör däremot de tillämplande myndigheterna föra en dialog för att säkerställa att den sammantagna reaktionen står i proportion till ändamålet och syftet med vidtagna åtgärder. Den generella konkurrensrätten skall vara det primära medlet för att komma tillrätta med konkurrensproblem. Samtidigt är det inte rimligt att konkurrenslagstiftningens åtgärder först skall uttömmas innan åtgärder för att främja konkurrensen med stöd av regleringen kan vidtas. Ett beaktande av konkurrenslagstiftningens möjligheter att lösa ett föreliggande konkurrensproblem skall dessutom ske i den framtidsbedömning som regleringsmyndigheten skall göra vid sin marknadsanalys.

Sektorsspecifik förhandsreglering möjliggör detaljerade och för ändamålet särskilt anpassade ingripanden för att åtgärda typiska och potentiella problem på ett sätt som fastslår förutsägbara spelregler för hela marknaden. En ambition på såväl europeisk som nationell nivå är dock att en övergång på sikt skall ske från sektorsregleringen i regelverket till allmän konkurrensrätt.<sup>84</sup> Regelverket måste därför innehålla väl fungerande verktyg och mekanismer för att åstadkomma detta.

---

<sup>83</sup> 3 kap. 6 § ABL.

<sup>84</sup> Jfr prop. 2002/03:110, s. 108

I regelverket orienteras den sektorspecifika regleringen mot allmän konkurrensrätt och skall över tid ersättas av denna. Marknadsanalyser skall göras regelbundet och analyserna skall identifiera SMP-operatörer, och skyldigheter får enbart åläggas dessa operatörer och endast så länge en operatör har SMP-status. De åtgärder som tillämpas skall vara proportionella, dvs. minsta nödvändiga ingripande skall vidtas för att nå den uppställda målsättningen. Detta sammantaget markerar att särregleringen enbart får tillämpas så länge den kan motiveras med att det finns minst en SMP-aktör. I stället för att ställa upp skyldigheterna i lag ges de nationella regleringsmyndigheterna ett mandat att på grundval av regelbundna marknadsanalyser besluta om och ompröva behovet av skyldigheter. Därmed ligger också ett stort ansvar på regleringsmyndigheterna att finna den rätta balansen mellan under- och överreglering. En diskussion av effektiv reglering måste göra en distinktion mellan vad som kräver ändringar av europeisk lagstiftning och vad medlemsstaterna kan ändra själva på nationell nivå.

En av de frågor som tas upp i den pågående översynen av direktiven är i vilken takt särregleringen kan avvecklas. Det är viktigt att i detta sammanhang påpeka att regleringssystem också måste innehålla drivkrafter för att avveckla särreglering. Det är av stor vikt att bevara den flexibilitet som de europeiska lagstiftarna har velat uppnå, vilken innebär att regleringsmyndigheten hela tiden skall uppmärksamma nya fält där monopolmakt växer fram, men också snabbt avveckla regleringen när den blivit överflödig.

Utvecklingen av produkter och marknader är snabb och regleringen behöver därför vara flexibel samtidigt som det, trots den snabba utvecklingen, finns infrastruktur på flera delmarknader som ger upphov till bestående hinder för konkurrens. Den allmänna konkurrensrätten är otillräcklig för att komma tillrätta med de konkurrensproblem, ofta relaterade till tillgång till infrastruktur, som fortfarande finns på marknaden. Detta visar att tiden ännu inte är mogen att enbart förlita sig på generell konkurrensrätt.<sup>85</sup>

PTS har konstaterat att de regleringsverktyg som finns i dagens lagstiftning inte är tillräckliga för att åstadkomma den konkurrenssituation som regelverket är avsett att få till stånd. För att öka förutsättningarna för effektiv konkurrens och minska riskerna för snedvridning av konkurrensen behövs ett regleringsverktyg som tar sikte på att eliminera de problem som inte de befintliga regleringsverktygen har lyckats komma tillrätta med vad gäller informationsövertag och diskriminerande beteende samt skapa incitament att följa regelverket så att målen för sektorn elektronisk kommunikation kan uppfyllas. Utifrån de konkurrensproblem som idag existerar på marknaden skulle en funktionell separation, tillsammans med nuvarande möjligheter att ålägga skyldigheter på operatörer med betydande inflytande, varaktiga reducera konkurrensproblem på marknaden för elektronisk kommunikation.

Funktionell separation innebär i egentlig mening inte någon ytterligare reglering för en SMP-operatör. Dels kommer funktionell separation, i likhet med andra

---

<sup>85</sup> Sveriges ståndpunkt i den kommande översynen av EG:s regelverk för elektronisk kommunikation den 8 februari 2006, s. 6

skyldigheter, att införas först efter en marknadsanalys och löpande omprövas, dels innebär en skyldighet om funktionell separation ingen materiell utökning av regleringen. Funktionell separation syftar istället till att skapa sådan insyn, för PTS och andra operatörer, att de krav på icke-diskriminering som följer av befintliga skyldigheter uppnås. En funktionell separation kan skapa incitament för marknaden att etablera en fungerande köp- och säljrelation, vilket saknas idag. En fungerande köp- och säljrelation eliminerar incitamenten att diskriminera och främjar därmed konkurrensen.

En funktionell separation av en SMP-operatör kommer att införas när möjligheten att lösa konkurrensproblemen med befintliga skyldigheter är uttömda. Bedömningen motsvarar därför den bedömning konkurrensmyndigheter gör när frågan om strukturella åtgärder övervägs i den allmänna konkurrensrätten.<sup>86</sup> Vidare är funktionell separation i vissa avseenden att jämföra med strukturella åtgärder i konkurrensrätten, men det är samtidigt viktigt att påpeka att de strukturella anpassningar som görs genom separationen endast syftar till att stödja de befintliga beteendemässiga skyldigheterna.

Ofcom anser att en funktionell separation och förbättrad likabehandling på sikt minskar behovet av reglering.<sup>87</sup> Erfarenheterna från Storbritannien tyder också på att en funktionell separation minskar incitamenten att diskriminera och att behovet av regulatoriska interventioner i form av enskilda tillsyns- och tvistlösningsärenden i olika detaljfrågor minskar. Erfarenheterna visar också att konkurrensen ökar genom att en fungerande grossistverksamhet för grundläggande insatsvaror i accessnätet (såsom LLUB) etableras. Tillväxten för LLUB i Storbritannien har ökat dramatiskt sedan införandet av funktionell separation. Ofcoms uppfattning är att den numera effektiva användningen av LLUB successivt kan komma att minska behovet av andra mera förädlade produkter, såsom bitströmstillträde. Det förs på Ofcom ett resonemang om att geografiskt begränsa BT:s leveransplikt av bitströmstillträde till områden där det inte finns fungerande tillgång till LLUB. Ofcom har på grund av den funktionella separationen ansett att slutkundsregleringen inte behövs (den hanteras därmed enbart av allmän konkurrensrätt) medan grossistregleringen är nödvändig för att säkerställa tillgång till flaskhalsresurserna. Man har därför upphävt prisreglering och all annan reglering på slutkundsnivå.

PTS menar att en funktionell separation, även om det innebär en ytterligare skyldighet, inte innebär en utökad reglering. Dels kommer funktionell separation, i likhet med andra skyldigheter, att införas först efter en marknadsanalys och löpande omprövas, dels innebär en skyldighet om funktionell separation ingen materiell utökning av regleringen. Tvärtom kan en effektivt genomförd separation utgöra ett led på vägen mot en successiv övergång från sektorsspecifik reglering till allmän konkurrensrätt.

---

<sup>86</sup> Se Förordning 1/2003 EG, artikel 7.

<sup>87</sup> Final statements on the Strategic Review of Telecommunications, and undertakings in lieu of a reference under the Enterprise Act 2002, 22 september 2005.

## 7.3 Materiella avgränsningar

**PTS förslag:** En aktuell marknadsanalys skall ligga till grund för den materiella omfattningen av en funktionellt separerad enhet. Utifrån denna avgörs vilka marknader och därmed även vilka tillgångar som skall omfattas av den separerade enheten.

En separerad enhet bör, mot bakgrund av den långvariga flaskhalsproblematik som präglar marknaden, åtminstone omfatta tillgångar och verksamheter för LLUB. Även tillgångar och verksamheter som krävs för bitström bör ingå i en separerad enhet då också denna marknad karaktäriseras av omfattande problem för operatörer att få tillträde på likvärdiga villkor som TeliaSonera tillhandahåller sin egen slutkundsorganisation.

Även om det inte går att besluta att en funktionellt separerad enhet skall omfatta oreglerade tillgångar utanför ramen för LLUB och bitström, skulle en sådan lösning ha fördelar för såväl andra operatörer som för den dominerande operatören. Operatören bör därför ges möjlighet att frivilligt organisera sig så att det fysiska lagret i accessnätet omfattas av den separerade enheten.

### 7.3.1 Den materiella omfattningen

För att långsiktigt komma tillrätta med konkurrensproblemen på marknaden krävs en modell som omfattar de tillgångar som kan identifieras som flaskhalsresurser. En relevant aspekt av konkurrensen på marknaden för elektronisk kommunikation är att olika delar av produktionskedjan har olika grader av stordriftsfördelar. Det rikstäckande metallbaserade accessnätet kännetecknas exempelvis av en mycket hög grad av stordriftsfördelar. När avsaknaden av konkurrens i accessnätet sprider sig till övriga steg i produktionskedjan uppstår flaskhalsproblem. Ett företag som har ett betydande inflytande i en del av produktionskedjan kommer att kunna åtnjuta samma vinster som om företaget haft ett sådant inflytande i hela produktionskedjan.

Det finns ett samband mellan huruvida olika komponenter<sup>88</sup> av accessnätet är flaskhalsresurser och deras förädlingsgrad. Ju mera oförädlad en komponent är, desto större är ofta möjligheten för den dominerande aktören att dra nytta av stordriftsfördelarna och begränsa konkurrensen. Det är därför viktigt att en modell för funktionell separation inriktar sig på de oförädlade delarna av accessnätet.<sup>89</sup> Det är också denna tanke som genomsyrar det existerande regelverket för elektronisk kommunikation och även strävan mot en så hög grad

<sup>88</sup> En ”komponent” kan användas som en insatsvara för att tillhandahålla egna produkter på slutkundsmarknaden, men kan även tillhandahållas som produkt i grossistledet.

<sup>89</sup> Ett begrepp som kan förklara betydelsen av förädlingsgrad är replikerbarhet. Komponenter på mera oförädlade nivåer är ofta svårare att replikera av tekniska, ekonomiska eller legala skäl. PTS definierar i sin policy för tillträdesreglering (PTS-ER-2006:26) replikerbarhet som ”den term som gängse används inom regleringsteorin för att beskriva nätelement som är möjliga och önskvärda att replikera, d.v.s. paralleletablera. Alla nät och nätelement är rent tekniskt möjliga att paralleletablera, men ur en företagsekonomisk eller samhällsekonomisk synvinkel kan det vara mer eller mindre önskvärt att paralleletablera.”

av infrastrukturbaserad konkurrens som möjligt. Det är de marknadsanalyser som PTS kommer att utföra som får ligga till grund för den slutliga definitionen av en funktionellt separerad enhet. Genom dessa säkerställer PTS att den förhandsreglering som införs är proportionerlig och rimligt avvägd mot bakgrund av det långsiktiga målet om en hållbar konkurrens (som i så hög grad som möjligt är infrastrukturbaserad) som myndigheten har att arbeta mot.

Införandet av funktionell separation som en skyldighet kräver en marknadsanalys av en eller flera relevanta marknader kopplade till accessnätet. Införandet är endast möjligt där det kan konstateras att det finns varaktiga konkurrensproblem (effektiv icke-diskriminering inte kan uppnås) och där det är proportionerligt att införa en sådan skyldighet. Det måste då i analysen konstateras att befintliga skyldigheter inte är tillräckliga.

Även om det är marknadsanalysen som är slutligt avgörande för vilka tillgångar och produkter som placeras i den funktionellt separerade enheten kan det redan nu konstateras att åtminstone de tillgångar och produkter som omfattas av LLUB-skyldigheten bör ingå. De tillgångar, produkter och tjänster som omfattas av LLUB-skyldigheten fungerar vanligen som nödvändiga insatsvaror för övriga reglerade grossistprodukter i accessnätet.<sup>90</sup> Det är inte rimligt att tänka sig en separerad enhet som tillhandahåller exempelvis den förädlade grossistprodukten GTA, men däremot inte den insatsvara som utgör grunden för GTA.

Med nuvarande reglering av LLUB har TeliaSonera skyldighet att lämna tillträde till konventionella abonnentledningar av metall. Vidare innebär skyldigheten att TeliaSonera skall medge tillträde till den förbindelse (backhaul) som innebär att annan operatörs nät ansluts till TeliaSonerans telestation samt till kopplingskåpet (FTTC, se avsnitt 3.5.3) vid övergång till NGA samt till tillhörande installationer, d.v.s. bl.a. samlokalisering i TeliaSonerans telestation, alternativt kopplingskåp vid NGA. Detta innebär att en funktionellt separerad enhet som inbegriper LLUB skall kontrollera och hantera de tillgångar som är nödvändiga för att TeliaSonera skall uppfylla skyldigheterna avseende LLUB.

I flera geografiska områden saknas förutsättningar för parallell etablering av infrastruktur baserat på LLUB eftersom antalet abonnenter är för litet för att skapa lönsamhet. I stora delar av dessa områden är det endast möjligt för en enda operatör att uppnå nödvändiga skalfördelar för att genomföra investeringar. TeliaSonera är den operatör som utöver tillgång till infrastruktur även kan uppnå samproduktionsfördelar med andra tjänster, exempelvis telefonabonnemang. I dessa situationer är bitström en förutsättning för att konkurrens skall kunna etableras. Det skall även nämnas att det finns områden där det även för TeliaSonera saknas förutsättningar att investera för att erbjuda bredbandsaccess, vilket tidigare har beskrivits av PTS.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Och som alltså teoretiskt kan komma att ingå i den funktionellt separerade enheten, om marknadsanalysen påvisar att detta är nödvändigt för att komma tillrätta med konkurrensproblemen.

<sup>91</sup> Förslag till bredbandsstrategi för Sverige, PTS-ER-2007:7

Även de tillgångar som är relaterade till marknaden för bitström kan anses utgöra en sådan flaskhalsresurs att det finns anledning att låta dessa ingå i en funktionellt separerad enhet. När det gäller bitström är en central tillgång relaterad till denna marknad de överlämningspunkter som innebär att operatörers eget nät ansluts till TeliaSoneras nät, se bild avseende bitströmstillträde i avsnitt 3.4.1.

Bitströmsprodukten förutsätter att operatören, i likhet med LLUB, har egen nätinфраstruktur där bitströmsaccesser kan överlämnas. Med nuvarande bitströmsreglering har TeliaSonera skyldighet att ge tillträde till en överlämningspunkt i anslutning till accessnätet som medger att annan operatör ansluter sitt stamnät med TeliaSoneras accessnät. I detta fall sker överlämning i direkt anslutning till TeliaSoneras DSLAM-utrustning. För operatörer med mer begränsade nätresurser sker överlämningen i anslutning till TeliaSoneras transportnät, där operatörens stamnät tar vid.<sup>92</sup> Överlämningspunkterna är då s.k. korskopplingar för optiska fiberförbindelser (ODF) eller motsvarande för andra typer av förbindelser. Bland de tillgångar som kan behövas avskiljas ingår därför bl.a. fiber mellan överlämningspunkten och TeliaSoneras DSLAM-utrustning, DSLAM-utrustningen samt de överlämningspunkter där tillträde till bitström sker.

När det gäller stamnät<sup>93</sup> i Sverige finns ett flertal aktörer som har byggt egna nät, se figur nedan<sup>94</sup>. Därmed kan inte stamnätet anses utgöra en flaskhalsresurs. Paralleletableringen av stamnät ökar successivt vilket även framgår av figuren nedan. Utbredningen av parallella stamnät omfattar flertalet kommuner även om det finns ett inte obetydligt antal kommuner där det endast finns ett eller två nät etablerade.<sup>95</sup> Det är dock inte rimligt att anta att parallella stamnät kommer att etableras som möjliggör ett alternativ till TeliaSoneras infrastruktur för anslutning av ett stort antal av de i Sverige cirka 7 000 telestationerna. Som tidigare beskrivits kommer även utvecklingen av NGA att öka antalet anslutningspunkter. Tillgång till förbindelser för anslutning av samlokaliserad utrustning samt överlämning av bitströmsaccesser är ett bestående flaskhalsproblem.

---

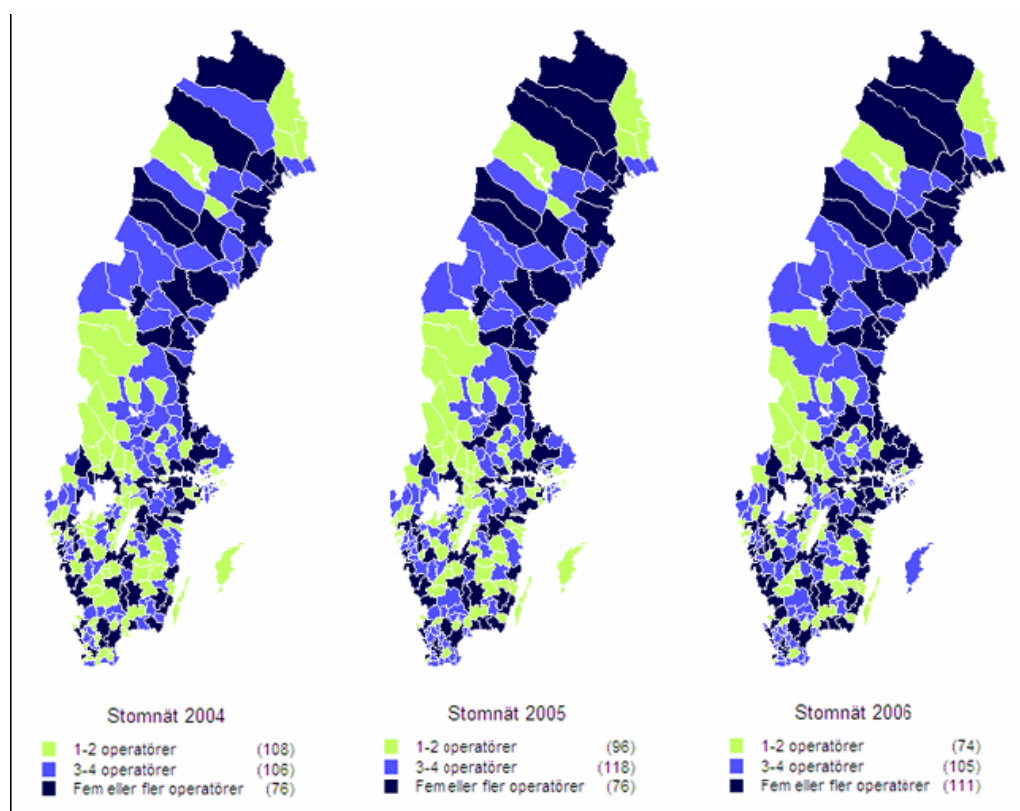
<sup>92</sup> Exempelvis erbjuder TeliaSonera i sitt referenserbjudande för bitström 200 anslutningspunkter för överlämning av bitströmsaccesser

<sup>93</sup> Nationella stamnät - Rikstäckande allmänt tillgängliga nät som täcker in en stor del av landet och har anslutningar till någon av huvudnoderna som finns i Stockholm, Göteborg, Malmö, Sundsvall samt Luleå. Nationella stamnät baseras företrädesvis på fiberoptiska kablar.

<sup>94</sup> [http://www.pts.se/Archive/Documents/SE/Bredband\\_i\\_Sverige\\_2006\\_22.pdf](http://www.pts.se/Archive/Documents/SE/Bredband_i_Sverige_2006_22.pdf)

<sup>95</sup> Bredband i Sverige 2006, PTS-ER-2006:22

Figur 7.1. Utbredningen av stamnät i Sverige



#### En organisatoriskt effektiv separerad enhet

Det är viktigt att en funktionellt separerad enhet blir effektiv och fungerar väl i praktiken. Även om en separerad enhet i första hand skall innehålla tillgångar som är hänförliga till de marknader som beskrivits ovan kan det därför vara oproportionerligt att ställa krav på att den separerade enheten inte dessutom får omfatta de delar av den dominerande operatörens fibernät som krävs för FTTH/FTTB medan fiber för FTTC omfattas av en separerad enhet (för en förklaring av vad som avses med begreppen, se avsnitt 3).

Genom att beakta det praktiska perspektivet vid implementeringen av en funktionellt separerad enhet bör vissa interna transaktioner i form av interndebiteringar mellan den separerade enheten och grossistorganisationen kunna elimineras. Sådana interna transaktioner kan annars bli omfattande om tillhandahållandet av en viss tillgång (t.ex. optisk fiber) till olika delar av nätet skall vara uppdelat på olika organisatoriska enheter. Vidare upprätthålls enklare de vattentäta skotten, som är en central princip för en funktionellt separerad enhet, om organisationen kan struktureras på ett sätt så att förekomsten av onödiga kontaktytor mellan den separerade enheten och övriga delar av koncernen reduceras.

Den dominerande operatören bör därför ges möjlighet att på frivillig basis organisera sig så att betydande delar av det fysiska lagret i accessnätet omfattas av den separerade enheten. Detta bör vara en mer effektiv och praktisk modell för en

vertikalt integrerad operatör än en separerad enhet som exkluderar vissa oreglerade tillgångar ur den helhet som utgörs av accessnätet. En sådan organisation skulle kunna omfatta de infrastruktur tillgångar som är hänförliga till koncernens accessnät bestående bl.a. av koppar, fiber och kanalisation. En sådan teknikneutral modell kan då i praktiken vara jämförbar med den brittiska modellen, enligt vilken den separerade enheten skall kontrollera och driva tillgångar inom det fysiska lagret i det rikstäckande accessnätet och sådant som är nödvändigt för att stödja dessa tillgångar.

En vinstmaximerande separerad enhet kan förväntas vara intresserad av att utnyttja alla sina tillgångar och sälja förädlade grossistprodukter snarare än de oförädlade och reglerade grossistprodukter som man enligt skyldighetsbeslut skulle vara ålagd att tillhandahålla. Det är bl.a. därför viktigt att tillse att tillgångar inte överförs i den utsträckning att syftet med inrättandet av en funktionellt separerad enhet äventyras. Myndigheten måste därför kunna ställa krav på vilka tillgångar enheten inte får innehålla.

### 7.3.2 Den nya generationens accessnät

Den nya generationens accessnät (NGA) kommer sannolikt att utgöras av ett flertal nät, såsom bl.a. koppar, fiber och trådlösa alternativ. Utifrån fallstudier av enskilda länders utveckling av NGA kan konstateras att nätägare i flera länder påbörjat investeringar i fiberaccessnätet för att möta morgondagens efterfrågan och för att reducera driftkostnaderna<sup>96</sup>. Anläggning av fiber i accessnätet har även påbörjats i Sverige vad avser FTTB och FTTH, med tonvikt på FTTB, d.v.s. fiber som nyanläggs till flerfamiljshus. I januari 2006 var nära en miljon bostäder anslutna till FiberLAN och anslutningarna är utförda av ett flertal olika nätverksleverantörer på den svenska marknaden, se vidare avsnitt 3.2.2. ”FiberLAN” och avsnitt 3.5 ”Framtida utveckling av det metallbaserade accessnätet”.

Jämfört med den situation som gäller för det metallbaserade accessnätet finns det många ägare av lokal fiberinfrastruktur. Exempelvis finns över 150 stadsnät. PTS har konstaterat att det finns en tydlig trend som pekar på att fibreringen i accessnätet ökar i Sverige, vilket är i linje med den utveckling mot NGA som även pågår i ett flertal andra länder. En begränsande faktor vad avser utbyggnad av flera parallella infrastrukturer i accessnätet baserade på fiber är dock att fiberanläggning förutsätter skalekonomi för att säkra investeringarnas lönsamhet.

Principen om att förespråka konkurrens på den mest oförädlade nivån i nätet, där det är troligt att konkurrensen kan vara mest effektiv och varaktig, kommer även fortsättningsvis att vara en rimlig utgångspunkt, främst med avseende på LLUB-regleringen och dess anpassning till NGA. Vidare bör regleringen vara utformad så att den inte hindrar marknadsmässiga investeringar av operatörer i accessnätet. I de situationer där operatörer inte finner att det är lönsamt att etablera eget accessnät bör tjänstekonkurrens i form av bitström vara ett fungerande och konkurrenskraftigt alternativ. Det är också väsentligt att regleringen möter den

<sup>96</sup> ERG Consultation Document on Regulatory Principles of NGA , ERG (07) 16

hybrid av accessnätstekniker(koppar och fiber) som i allt större utsträckning kommer att finnas framöver vid övergången till NGA. Den relativt mångfacetterade bild som finns beträffande FTTB och FTTH gör att det i nuläget inte är lämpligt att ålägga reglering på sådana delar av accessnätet. Detta överensstämmer med kommissionens bedömning av relevanta marknader för förhandsreglering.

### 7.3.3 Slutsatser om materiella avgränsningar

De tillgångar som bör inkluderas i en separerad enhet är alla (befintliga som nyanlagda) tillgångar avseende accessnätet och tillhörande installationer som används för att tillhandahålla de produkter och tjänster som omfattas av relevant tillträdesreglering. Det kan därmed konstateras att det med stöd av skyldighetsbeslut skall finnas möjlighet att skapa en funktionellt separerad enhet som åtminstone omfattar marknaden för LLUB och därtill hörande tillgångar. I dessa tillgångar ingår utbyggnad av fiber till kopplingskåp (FTTC). Även bitström samt därtill tillhörande tillgångar bör omfattas av en separerad enhet mot bakgrund av de väsentliga konkurrensproblem som finns på marknaden. I förpliktelsen om funktionell separation kommer det att anges den minimi- och maximinivå avseende vilka tillgångar som kan och skall kontrolleras samt tillhandahållas av den separerade enheten.

Den dominerande operatören bör ges möjlighet att frivilligt organisera sig så att även andra delar av det fysiska lagret i accessnätet omfattas av den separerade enheten då en sådan modell sannolikt är mer effektiv och praktisk för en vertikalt integrerad operatör än en modell som exkluderar vissa oreglerade tillgångar ur den helhet som utgörs av accessnätet. Det kan också finnas anledning att tillhandahålla oreglerade produkter (t.ex. en grossistprodukt för fiberaccess) i den separerade enheten, men dessa omfattas då inte av regleringen.

## 7.4 Organisatoriska avgränsningar

**PTS förslag:** I syfte att uppnå icke-diskriminering och insyn i den avskilda delen bör PTS ges möjlighet att i skyldighetsbeslutet om funktionell separation ställa krav på insyn, styrning, redovisning, kontroll och oberoende gentemot övriga delar av operatörens organisation.

Krav kan ställas på associationsform, styrelsens sammansättning och beslutsförmåga, den separerade enhetens egna kapital, soliditet och likviditet, redovisning avseende hur förpliktelsen efterlevs, revision av en extern revisor samt upprättandet av ett revisionsutskott som i kontakt med bolagets revisorer utövar tillsyn över rutiner och processer för redovisning, intern kontroll avseende hur förpliktelsen efterlevs.

Dessutom skall beteendemässiga krav kunna ställas avseende utformningen av incitamentsstrukturer och andra regler för personalens beteende samt krav på administrativa åtgärder, såsom att IT-system skall avskiljas.

#### 7.4.1 Omfattning av organisatoriska avgränsningar

För att uppnå de önskade effekterna med en funktionell separation bör det i åläggandet om förpliktelsen beaktas ett flertal organisatoriska frågeställningar. Dessa skall i första hand säkerställa att den funktionellt separerade enheten blir en självständig och oberoende enhet med tydliga gränser mot övriga delar av den dominerande operatörens organisation. Dessutom är det viktigt att åstadkomma insyn vad gäller finansiell redovisning och rapportering. Den organisatoriska avgränsningen skall tillsammans med den materiella avgränsningen säkerställa att risken för korssubventionering mellan de olika verksamheterna elimineras samt att likabehandling tillämpas av samtliga kunder inom och utanför operatörens organisation.

De organisatoriska avgränsningar som kommer att behandlas i detta avsnitt är; associationsform, styrelse och ledning, beteendemässiga regler, finansiella resurser och värdeöverföringar, insyn och kontroll samt administrativa åtgärder. Det kan inte uteslutas att även andra områden kan komma att inkluderas i ett framtida åläggande om förpliktelse om PTS efter en marknadsanalys finner detta lämpligt.

#### 7.4.2 Associationsform

I utredningens lagförslag anges det att i skyldighetsbeslutet om funktionell separation skall associationsformen för den separerade enheten framgå. De alternativ som är möjliga vid en funktionell separation, och som tidigare redogjorts för, är att de funktioner och verksamheter som skall ingå i den funktionellt separerade enheten åtskiljs organisatoriskt genom att ett nytt affärsområde eller liknande skapas inom den befintliga organisationen eller genom att den separerade enhetens verksamhet läggs i ett eget aktiebolag.

Med tanke på de krav på självständighet och oberoende som en funktionell separation fordrar så bör huvudregeln vara att denna verksamhet skall bedrivas i aktiebolagsform. Av de regler som styr aktiebolag följer ett antal formella krav som bl.a. rör krav på eget kapital, redovisning och revision och självständighet som är betydelsefulla för att skapa en oberoende och på marknaden livskraftig grossistverksamhet för accessnätstjänster. Aktiebolagslagens regler bör även kunna komplettera och förstärka de krav som följer av ett skyldighetsbeslut om funktionell separation. Skapandet av ett accessnätsaktiebolag kommer i sig att innebära ingripande och omfattande förändringar av befintlig verksamhetsstruktur. Vilka specifika förändringar som kommer att krävas måste dock avgöras vid en implementering av skyldighetsbeslutet och utifrån de konkurrensproblem som skall åtgärdas. En förpliktelse om funktionell separation kommer dock att kräva tillgång till expertkunskap för de specifika rättsliga frågor som kan uppkomma vid t.ex. skapande av ett nytt bolag samt överföring av tillgångar och personal.

Inom energisektorn har lagstiftaren valt att separera enheterna genom en legal åtskillnad då företag som bedriver nätverksamhet skall lägga denna del av verksamheten i en egen juridisk enhet som är skild från produktion av och handel med el. Energisektorn är inte helt jämförbar med telekomsektorn då förutsättningarna för nätinфраstruktur, produktion och handel skiljer sig åt. Men

motivet som angavs i propositionen till Ellagen är ändå tillämpligt då syftet med en separation i olika juridiska enheter är att undvika sammanblandning av verksamheterna och eliminera risken för en felaktig fördelning av kostnaderna mellan verksamheterna.<sup>97</sup>

I Storbritannien baserades den funktionella separationen på en frivillig överenskommelse mellan BT och Ofcom. Detta resulterade i att delar av BT:s fysiska infrastruktur, vissa grossistprodukter samt personal separerades funktionellt i en egen division inom BT, Openreach. Denna division är tydligt åtskilt från övriga delar inom BT men utgör inte någon egen juridisk enhet.

Utredningen anser att huvudregeln bör vara att den separerade delen i en funktionell separation skall vara en egen juridisk person i form av ett aktiebolag. PTS bör dock ges möjlighet att frånga huvudregeln och istället ange att det kan vara tillräckligt att operatören separerar sin verksamhet inom sin befintliga organisation. Ett sådant undantag bör dock endast kunna ske om PTS anser att det är praktiskt och realistiskt möjligt att åstadkomma en åsyftad separation inom ramen för operatörens befintliga organisation. PTS bör därför vara restriktiv vid denna bedömning.

#### **7.4.3 Styrelse och ledning**

Vid en funktionell separation blir styrningen av den funktionellt separerade enheten betydelsefull då denna skall säkerställa att enheten är oberoende och självständig gentemot övriga delar av den dominerande operatörens organisation. Målet är att kunna eliminera risken för diskriminering mellan kunder inom organisationen och alternativa operatörer. Det är av största vikt att den separerade enheten agerar neutralt gentemot samtliga aktörer på marknaden.

PTS bör ställa krav på hur styrelsen av en separerad enhet skall utformas vad gäller antalet ledamöter, val av ledamöter och styrelsens beslutsförhet. För att uppnå en oberoende styrelse som i första hand ser till den separerade enhetens bästa får inte en styrelseledamot samtidigt vara styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare i ett annat bolag eller annan juridisk person i samma koncern. Även ledningen för den separerade enheten bör omfattas av regler för att säkerställa oberoendet. Exempelvis bör det finnas begränsningar för den verkställande direktören som inte samtidigt får vara styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare i den dominerande operatörens koncern. Det kan också finnas anledning att ställa krav på att den verkställande direktören rekryteras utanför operatörens koncern.

Ovanstående förslag baseras på ellagen<sup>98</sup> och vad som där stadgas om styrningen av nätverksamhet. Det anges att det bolag som bedriver nätverksamhet inte får ha en styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare som innehar motsvarande positioner i ett företag som bedriver produktion av eller handel med el. Motivet bakom denna formulering var att en person som har dubbla roller kan

---

<sup>97</sup> Prop 2001/02:56

<sup>98</sup> 3 kap. Ellagen

få motstridiga intressen i sina båda roller. Det kan därmed inte uteslutas att en sådan person medvetet eller omedvetet beaktar andra intressen än de som skall uppnås med separationen. I utredningen (SOU 2000:90) som förelåg lagförslaget angavs liknande motiv. Utredningens uppfattning var att styrelsen för ett företag som bedriver verksamhet under monopolliknande förhållande inte kan vara densamma som också leder ett företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad.

I Storbritannien valde BT att inte göra några åtaganden gällande utformning och sammansättning av styrelsen eller liknande för Openreach, beroende på att Openreach drivs som ett affärsområde inom BT. Däremot finns det angivet i åtagandena att den verkställande direktören (CEO) för Openreach skall rapportera direkt till koncernchefen för BT och att denne person inte får ingå i ledningsgruppen för BT koncernen.

Frågor som rör styrelsefunktionen i aktiebolag behandlas även i Svensk kod för bolagsstyrning.<sup>99</sup> Koden riktar sig i första hand till aktiemarknadsbolag, dvs. bolag noterade på börs eller auktoriserad marknadsplats. Men det anges att koden också borde kunna tillämpas av andra kategorier av bolag med ett spritt ägar- eller allmänintresse. Koden ställer flera krav på hur styrelsefunktionen i ett bolag bör inrättas. Det som är av särskilt intresse för detta uppdrag är reglerna om styrelseledamöternas oberoende i avsnitten 3.2.4 och 3.2.5 i Svensk kod för bolagsstyrning. Med oberoende menas här ett oberoende i förhållande till bolaget och bolagsledningen, t.ex. får en styrelseledamot inte vara verkställande direktör i bolaget eller närstående bolag, vara anställd i bolaget eller i närstående bolag, haft omfattande affärsförbindelser eller ekonomiska mellanhavanden med bolaget eller närstående företag. Denna regel skall gälla för en majoritet av styrelseledamöterna. Dessutom skall minst två av de styrelseledamöter som är oberoende i förhållande till bolaget och bolagsledningen även vara oberoende i förhållande till bolagets större aktieägare.<sup>100</sup>

Styrelseledamöterna i ett aktiebolag utses normalt av bolagets aktieägare vid bolagsstämma. I ABL finns dock möjligheter att genom särskilda föreskrifter i bolagets bolagsordning föreskriva att en eller flera av bolagets styrelseledamöter skall utses på annat sätt, t.ex. av en myndighet eller annan tredje man.<sup>101</sup> När det avses ett privat aktiebolag innehåller ABL inga begränsningar av hur många styrelseledamöter som kan utses av tredje man, till skillnad från ett publikt aktiebolag där minst hälften av ledamöterna måste utses av aktieägarna vid bolagsstämma i bolaget.<sup>102</sup> Detta medför att det bör övervägas om någon av

---

<sup>99</sup> Svensk kod för bolagsstyrning är resultatet av ett samarbete mellan det privata näringslivet och den statliga Förtroendekommissionen i den s.k. Kodgruppen. Denna grupp tillsattes hösten 2003 och presenterade i april 2004 sitt förslag. Efter remissbehandling presenterades den slutliga koden den 16 december 2004. Koden är ett led i näringslivets självreglering och syftar till att förbättra bolagsstyrningen i svenska börsnoterade bolag. Den kompletterar ABL och annan tvingande reglering genom att utöver lagens minimikrav ange en norm för vad som i allmänhet kan anses vara god – inte bara acceptabel – bolagsstyrning. ([www.bolagsstyrning.se](http://www.bolagsstyrning.se))

<sup>100</sup> Se bilaga 2; utdrag ur Svensk kod för bolagsstyrning

<sup>101</sup> 8 kap 8 § 1 st ABL

<sup>102</sup> 8 kap 8 § 2 st ABL, jämfört med 8 kap 47 § ABL

styrelseledamöterna skall utses av annan part, t.ex. PTS, för att på så sätt stärka den separerade enhetens oberoende.

Det kan således konstateras att det i olika sammanhang förekommer krav på och riktlinjer för hur tillsättningen av styrelse och ledning i bolaget skall te sig. I samtliga fall är syftet med detta att uppnå en styrelse som agerar utifrån bolagets intresse och oberoende gentemot övriga delar av organisationen. Det är därför motiverat att vid en funktionell separation även ålägga särskilda förpliktelser vad gäller styrelsens sammansättning och beslutsföret samt krav på att styrelseledamöterna och verkställande direktören är oberoende gentemot den dominerande operatörens koncern. Det kan också finnas anledning att överväga om någon av styrelseledamöterna skall utses av annan part än aktieägaren på bolagsstämma. I det fall huvudregeln om bildandet av ett aktiebolag för den funktionellt separerade enheten inte bedöms vara tillämplig bör ändå krav ställas på att det inrättas en styrelseliknande funktion. Denna bör då i allt väsentligt överensstämma med ovanstående förslag.

#### **7.4.4 Beteendemässiga regler**

En funktionell separation ställer höga krav på implementering av beteendemässiga regler inom den funktionellt separerade enheten, men också för andra enheter inom samma koncern, för att de eftersträvade effekterna av separationen skall uppnås. Det anges ofta att så kallade vattentäta skott, tydliga gränser, behöver upprättas mellan den separerade enheten och övriga delar av koncernen. De områden som vanligtvis omfattas i en sådan diskussion om beteendemässiga regler är: informationsutbyte, anställningsförhållanden och incitamentsprogram.

De beteendemässiga reglerna skall säkerställa enhetens oberoende och att alla kunder behandlas lika oavsett om de finns inom eller utanför den egna koncernen. Det får inte råda asymmetri i informationstillgången mellan dessa olika kundkategorier utan de skall ges samma information på samma villkor. För att de anställda skall kunna leva upp till dessa krav är det nödvändigt att öka incitamenten för dem att vara lojala med den funktionellt separerade enheten. En relativt enkel åtgärd är att säkerställa att de anställda inte har en parallell anställning i någon annan del av koncernen utan är dedikerade till den separerade verksamheten. En annan åtgärd är att säkerställa att de anställda inte omfattas av incitamentsprogram t.ex. bonusprogram, aktie- eller optionsprogram som finns generellt inom operatörens organisation. Istället bör ersättningar, bonusprogram eller liknande baseras helt på den separerade enhetens verksamhetsvillkor och uppnådda resultat. Dessa åtgärder syftar till att minimera risken för att de anställda skall hamna i intressekonflikt mellan å ena sidan koncernens intressen och å andra sidan den separerade enhetens intressen.

Enligt ABL finns det inget hinder mot att ställa krav på att ett incitamentsprogram endast får baseras på den funktionellt separerade enhetens prestation. Det är bolagets styrelse som beslutar i frågor rörande incitamentsprogram. Det är visserligen möjligt att ange i bolagsordningen att viss rättshandling av styrelsen kräver godkännande från t.ex. aktieägarna, det måste dock säkerställas att styrelsen inte berövas sin ställning som ett för verksamheten utövande kompetent och ansvarigt organ.

Ett något mer komplext område att behandla är hur informationsutbytet skall ske mellan den separerade enheten och andra enheter inom koncernen. Här bör det finnas mycket tydliga regler som anger vad som får delges och till vem. En generell regel kan vara att ingen information rörande verksamheten eller kunden får föras vidare utan avstämning med berörd kund eller såvitt denna information inte kan delges samtliga kunder i bolaget (både interna och externa). Det är också viktigt att sätta upp riktlinjer för vad övriga delar inom koncernen får delge anställda inom den separerade enheten. Den generella regeln kan tillämpas även för denna typ av interagerande.

I Storbritannien har BT gjort omfattande beteendemässiga åtaganden. Den finns mycket tydligt angivet i de frivilliga åtagandena hur informationsutbytet kan ske mellan Openreach, BT Wholesale och övriga delar inom BT. Huvudregeln är att information får utbytas mellan de olika verksamheterna inom BT om inte sådan information är förbjuden eller begränsad av åtagandena eller annan lagstiftning. De begränsningar i informationsutbyte som finns gäller kommersiell information om t.ex. produkter, prissättning, kostnader, volymer etc. samt kundkonfidentiell information som kommit till Openreach eller andra delar av BT från en operatör på marknaden. Dessa två kategorier av information får inte lämnas ut innan kunden givit sitt godkännande såvida det inte är nödvändigt för att leverera produkten. Det finns också begränsningar i vilken omfattning anställda inom BT (exklusive Openreach) får direkt eller indirekt påverka affärsbeslut i Openreach genom informella kanaler. Det finns också åtaganden som avser personalens anställningsförhållanden och att ersättnings- och bonusprogram skall vara baserade på enhetens resultat och måluppfyllelse. BT åtar sig dessutom att utforma en uppsättning etiska regler som skall publiceras offentligt och delges samtliga anställda inom BT. De etiska reglerna skall omfatta både Openreach men också övriga grossistverksamheten inom BT.

Det är viktigt att påpeka att de beteendemässiga åtgärderna bör omfatta både den funktionellt separerade enheten och övriga delar inom operatörens organisation. De vattentäta skotten skall vara så solida att samtliga anställda inom koncernen är informerade och medvetna om vilka regler som gäller. Detta skall säkerställa en likabehandling av interna och externa kunder samt bidra till att skapa ett ökat förtroende för den separerade enheten på marknaden.

#### **7.4.5 Finansiella resurser och värdeöverföringar**

Det kan finnas anledning att vid en funktionell separation ställa krav på hur kapital och uppkomna vinster i den separerade enheten får hanteras. Exempelvis kan frågor om koncernbidrag, vinstutdelningar och andra värdeöverföringar behöva behandlas. Dessa påverkar inte direkt den separerade enhetens resultat men onormalt höga värdeöverföringar kan försämra verksamhetens likviditet och soliditet. Det kan vidare vara angeläget att ställa krav på eget kapital, soliditet och likviditet så att bolaget har de finansiella resurser som krävs för att kunna driva verksamheten.

I energisektorn görs övervakningen av att en icke önskvärd subventionering genom koncernbidrag sker inom ramen för övervakningen av tariffnivån. För att underlätta för nätmyndighetens tillsyn är det möjligt att införa bestämmelser om

att årsrapporten skall innehålla uppgifter om koncernbidrag och utdelningar avseende nätverksamheten.<sup>103</sup> Det finns även i Årsredovisningslagen bestämmelser om att koncernbidrag, utdelningar och andra värdeöverföringar skall redovisas i årsredovisningen.

Det grundläggande syftet med ett aktiebolag är dess vinstintresse, dvs. ett aktiebolag skall generera vinst till sina aktieägare. Ett undantag från denna princip skall, för att vara giltig, alltid anges i bolagets bolagsordning. Med detta följer att det är aktieägarna som, med vissa restriktioner, skall ha rätt att tillgodogöra sig bolagets vinst normalt sett genom utdelning alternativt genom annan värdeöverföring. I ABL anges gränser för de värdeöverföringar som får ske från ett aktiebolag, gränser som aldrig får överskridas av vare sig styrelse eller bolagsstämma.

Det går att avvika från den grundläggande principen om att ett bolags vinst alltid skall tillfalla bolagets aktieägare. Detta måste då anges i bolagets bolagsordning. På motsvarande sätt går det att avvika från huvudregeln om att det för vinstutdelning, eller annan värdeöverföring, disponibla beloppet förfogas över av aktieägarna efter beslut på bolagsstämma. Det är således möjligt att begränsa möjligheterna till vinstuttag genom att föreskriva att disponibelt belopp, eller del därav, t.ex. skall kvarstå i bolaget tills viss soliditet har uppnåtts. Detta kan vara aktuellt vid en funktionell separation för att bl.a. säkerställa att nödvändigt underhåll görs av det avskiljda nätet.

#### **7.4.6 Insyn och kontroll**

För att öka transparensen och insynen i den funktionellt separerade enheten bör det ställas krav på finansiell och regulatorisk rapportering samt revidering av dessa. Då huvudregeln i PTS förslag är att den separerade enheten läggs i ett aktiebolag kommer de regler som gäller redovisning, beskattning och revision av aktiebolag att vara tillämpbara. Detta gör det möjligt att undvika delar av problematiken med internredovisning och minimerar även risken för korssubventionering mellan olika verksamheter inom den dominerande operatörens organisation.

För att komplettera det som generellt stadgas för aktiebolag i t.ex. ABL, Årsredovisningslagen (1995:1554) och Bokföringslagen (1999:1078), bör ett revisionsutskott inrättas som utövar tillsyn över rutinerna för redovisning, intern kontroll och efterlevnad av ålagda förpliktelser samt ansvarar för kontakten med bolagets revisorer. Ledamöterna i revisionsutskottet skall utses av styrelsen i samråd med PTS. Revisionsutskottet bör bestå av minst tre ledamöter och majoriteten av ledamöterna skall vara oberoende i förhållande till operatören och bolag inom operatörens koncern. Ledamöterna kan vara styrelserepresentanter i den separerade enheten men kan också vara externt rekryterade för att de besitter särskild efterfrågad kunskap inom området.

---

<sup>103</sup> Prop 2001/02:56 och SOU 2000:90

Förslaget om att inrätta ett revisionsutskott baseras på de regler som satts upp i Svensk kod för bolagsstyrning. I avsnitt 3.8 i Svensk kod för bolagsstyrning diskuteras hur styrelsen skall arbeta med redovisnings- och revisionsfrågorna, och att ett revisionsutskott skall inrättas. I koden anges att majoriteten av utskottets ledamöter skall vara oberoende gentemot bolaget och bolagsledningen samt minst en ledamot skall vara oberoende i förhållande till de större aktieägarna. Vidare anges att revisionsutskottets ansvarsområde bl.a. omfattar kvalitetssäkring av den finansiella rapporteringen samt att ha kontakt med bolagets revisorer. I Storbritannien finns ett motsvarande organ; en Equality of Access Board (EAB) i BTs frivilliga åtaganden.

EAB har till uppgift att granska och revidera BT:s efterlevnad av villkoren i åtagandena. Detta inkluderar bl.a. uppföljning av resultatet i förhållande till definierande nyckeltal samt utvärdering av SLA (service level agreement, dvs. uppsatta servicenivåer) mot uppsatta mål. De har även ansvar för tillsyn och granskning av produktplaner, volymprognoser och investeringar. De skall årligen avge en rapport med resultatet av granskningen av BT:s efterlevnad av villkoren i åtagandena. Denna rapport skall regleringsmyndigheten ta del av och en sammanfattning av densamma skall publiceras offentligt. Rapporten skall granskas av externa revisorer. EAB skall bestå av fem personer varav tre ledamöter skall inneha en oberoende ställning. Med oberoende menas här att de inte får vara eller har varit anställda på BT, OFCOM, hos konsultfirma som anlitas av BT eller varit en högre chef hos alternativ operatör. Övriga två ledamöter kan vara representanter från BT men inte vara anställda i Openreach eller i verksamheter på grossist- eller slutkundsmarknaden.

Den årliga rapport som EAB avger med utvärderingen av BT:s efterlevnad av de frivilliga åtaganden spelar en viktig roll för att öka förtroende för den funktionellt separerade enheten på marknaden. I en sådan rapport är det möjligt att följa upp de åtaganden som finns gällande icke-diskriminering och likabehandling. Det finns även i Ellagen särskilda bestämmelser om hur bolag som bedriver nätverksamhet skall granskas och rapporteras. Där stadgas att en revisor skall göra en särskild granskning av redovisningen av verksamheten i det bolag som bedriver nätverksamhet. Revisorn skall efter utfört arbete upprätta ett särskilt intyg med ett utlåtande i frågan om redovisningen av nätverksamheten gjorts enligt gällande bestämmelser. Detta intyg skall därefter delges nätmyndigheten.

Det bör vid en funktionell separation även kunna ställas krav på finansiell och regulatorisk redovisning, rapportering och revision samt att de redovisningsprinciper som tillämpas så långt det är möjligt överensstämmer med de som tillämpas av ett börsnoterat bolag. Den separerade enheten bör på regelbunden basis och åtminstone årsvis upprätta en särskild redovisning med syfte att följa upp ålagda förpliktelser gentemot verkligt utfall och uppsatta nyckeltal. En sådan redovisning skall inges till PTS. Dessutom bör bolagets revisor årligen göra en särskild granskning av redovisningen av verksamheten i den funktionellt separerade enheten och därefter i ett särskilt intyg avge ett utlåtande i frågan om efterlevnaden av förpliktelsen vilket skall inges till myndigheten. Den årliga redovisningen inklusive revisorns utlåtande bör helt eller delvis publiceras offentligt.

Det bör även vara möjligt att ställa krav på hur transaktioner mellan den separerade enheten och operatörens organisation skall hanteras. Den grundläggande principen bör vara att dessa skall ske på så kallad armlängds avstånd och på marknadsmässiga villkor.

Om den funktionellt separerade enheten även kommer att innehålla produkter och tjänster som är oreglerade (se diskussion i avsnitt 7.2) bör det ställas krav på att dessa särredovisas från övriga verksamheten.

I det fall PTS väljer att inte tillämpa huvudregeln om aktiebolag vid den funktionella separationen bör det ändå vara rimligt att ställa motsvarande krav vad gäller revisionsutskott, finansiell och regulatorisk rapportering samt revision.

#### **7.4.7 Administrativa åtgärder**

Ett annat område som bör omfattas i åläggandet om förpliktelsen är att separera funktioner och verksamheter är en åtskillnad av samtliga IT-system som avser den funktionellt separerade enhetens verksamhet. Detta kan t.ex. omfatta informationssystem, kundsupportsystem, beställningssystem, ekonomisystem, driftsystem och andra typer av supportsystem som är nödvändiga för att driva verksamheten. Det är viktigt att säkerställa att tillgången till information är densamma för både interna och externa kunder för att på så sätt uppnå en likabehandling. Dessutom är en åtskillnad av IT-systemen viktig för att kunna garantera oberoendet gentemot övriga delar av operatörens organisation. Omfattningen av de krav som kan ställas på en separation av IT-systemen behöver dock analyseras mera vid en avskiljning då hänsyn måste tas till praktisk implementering, tidsaspekten och kostnaderna för genomförandet.

Det har tidigare i denna rapport beskrivits att det råder en asymmetri i tillgången till information mellan den dominerande operatörens egna verksamheten och konkurrerande operatörers. Detta rör främst frågan om tillträde till informations- och beställningssystem där våra erfarenheter från tillsynen på detta område är att det är ett komplext och mycket resurskrävande område. Anledningen till att detta område är särskilt komplicerat, och särskilt intressant när det gäller frågan om att säkerställa likabehandling, är att det i samband med tillhandahållande av slutkunds- och motsvarande grossistprodukter finns en mängd stödsystem och att systemen skiljer sig mellan extern och intern verksamhet. Det är svårt för såväl PTS som köpande operatörer att få en överblick över dessa system och operatörer har påtalat att de upplever att de inte har tillträde till system med samma information och prestanda som används internt.

I BT's frivilliga åtaganden finns en paragraf som anger att BT skall säkerställa att samtliga IT-system som utvecklas för Openreach skall särskiljas från BT's övriga system, detsamma gäller för ekonomisystemet som skall drivas fristående från BT koncernen. BT åtar sig dessutom att se till att de IT-system som innehåller affärsinformation om grossistverksamheten inte skall vara tillgängliga för enheterna inom retailverksamheten.

Det kan också finnas anledning att inkludera förpliktelser om att hela eller delar av verksamheten i den separerade enheten skall vara fysiskt avskilt från resten av

operatörens organisation och att den separerade enheten skall agera på marknaden under ett eget varumärke. Båda dessa områden har inkluderats i BT frivilliga åtaganden.

## 7.5 Frivilliga åtaganden

**PTS förslag:** Det bör i LEK införas en möjlighet för PTS att godta frivilliga åtaganden från en operatör.

Reglerna för frivilliga åtaganden bör omfatta åtaganden avseende en skyldighet som införs mot en operatör enligt 4 kap. 9 a §.

Reglerna i LEK för frivilliga åtaganden bör bygga på de regler som finns inom den allmänna konkurrensrätten att godta frivilliga åtaganden, såväl inom EG-rätten som i konkurrenslagen.

Det bakomliggande syftet med frivilliga åtaganden är att skapa en effektiv och ändamålsenlig ordning för att genom samförståndslösningar snabbt och enkelt undanröja skadliga konkurrensbegränsningar. Ett särskilt motiv för företagen är att få ett snabbt avgörande till stånd utan långdragna och resurskrävande rättsprocesser. Den osäkerhet som tidsutdräkten innebär kan negativt påverka företagets förhållande till investerare, konkurrenter och konsumenter. För myndighetens del medför ett åtagande att förändringar på marknaden som bedöms positiva för konkurrensen kan genomföras snabbt. Dessutom är ett åtagande resursbesparande för myndigheten.

Inom den allmänna konkurrensrätten, såväl inom EG-rätten som i konkurrenslagen, finns det ett regelverk för att godta frivilliga åtaganden. Reglerna i LEK för frivilliga åtaganden bör bygga på de regler som finns inom den allmänna konkurrensrätten att godta frivilliga åtaganden, såväl inom EG-rätten som i konkurrenslagen.

### 7.5.1 Frivilliga åtaganden inom den allmänna konkurrensrätten

Frivilliga åtaganden regleras inom den allmänna konkurrensrätten genom KL, EG:s förordning 1/2003<sup>104</sup> och EG:s koncentrationsförordning<sup>105</sup>. Inom den allmänna konkurrensrätten finns två möjligheter att använda sig av frivilliga åtaganden, dels vid överträdelser av konkurrensreglerna, dels vid prövning av företagskoncentrationer.

Frivilliga åtaganden inom den allmänna konkurrensrätten bygger på grunden att åtaganden formuleras från fall till fall för att lösa ett specifikt konkurrensproblem och att det är företaget som erbjuder åtagandet frivilligt och konkurrensmyndigheten

<sup>104</sup> Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpningen av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget, EGT L 1, 4.1.2003, s. 1

<sup>105</sup> Rådets förordning nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer, EUT L 24, 29.1.2004, s. 1

som tar ställning till om åtagandet löser problemet. Huvudsakligen beteendemässiga åtaganden tillämpas för att komma till rätta med ifrågasatta pågående överträdelser av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning medan beteendemässiga och strukturella åtaganden tillämpas på konkurrensproblem som kan uppkomma vid koncentrationer.

*Rättslig reglering av frivilliga åtaganden enligt 23 a § KL och artikel 9 i förordning 1/2003*

Konkurrensverket kan vidta åtgärder mot konkurrensbegränsande samarbeten (6 § KL/artikel 81.1 EG) och missbruk av dominerande ställning (19 § KL/artikel 82 EG). Pågående överträdelser kan stoppas med stöd av 23 § KL genom att Konkurrensverket ålägger företaget att upphöra med överträdelser. Av 25 § KL framgår även att interimistiska åtgärder kan vidtas. För överträdelser som skett uppsåtligt eller av oaktsamhet kan Konkurrensverket väcka talan om konkurrensskadeavgift. Regler om detta finns i 26 – 32 § KL.

Kommissionen har enligt artiklarna 7-8 och artikel 23.2 förordning 1/2003 motsvarande möjligheter att beivra överträdelser av förbuden i artikel 81-82 EG. Kommissionen har enligt artikel 7.1 därutöver rätt att meddela ålägganden om strukturella åtgärder. Ålägganden av det slaget får tillgripas antingen om det inte finns någon lika effektiv beteendemässig åtgärd eller om en lika effektiv beteendemässig åtgärd skulle vara mer betungande för det berörda företaget än den strukturella åtgärden.<sup>106</sup>

Under utredningen av en pågående överträdelse kan ett företag erbjuda olika åtgärder i syfte att lösa det konkurrensrättsliga problemet. Frivilliga åtaganden är sedan den 1 juli 2004 reglerade i 23 a § KL. Av 23 a § framgår att om fråga har uppkommit om ett företag överträder något av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete i 6 § KL eller artikel 81.1 EG respektive mot missbruk av dominerande ställning i 19 § KL eller artikel 82 EG, får Konkurrensverket besluta att godta ett åtagande från företaget om åtagandet medför att verket inte längre ifrågasätter att någon överträdelse föreligger. Regelen är inspirerad av en liknande bestämmelse i artikel 9.1 förordning 1/2003.<sup>107</sup>

Konkurrensverket får alltså, i stället för att ålägga ett företag att upphöra med överträdelser av förbudsbestämmelserna i KL eller EG-fördraget, godta ett frivilligt åtagande från företaget. Åtagandet skall innebära att företaget åtar sig att vidta åtgärder som medför att verket inte längre ifrågasätter att någon överträdelse

---

<sup>106</sup> Regeringen har ansett det olämpligt att införa regler om uppbyggnad av företag på nationell nivå, se prop. 2003/04:80, s. 99.

<sup>107</sup> Artikel 9.1: ”När kommissionen avser att fatta ett beslut om att en överträdelse skall upphöra och de berörda företagen erbjuder åtaganden för att undanröja de betänkligheter som kommissionen har delgivit dem i sin preliminära bedömning, får kommissionen genom beslut göra dessa åtaganden bindande för företagen. Ett sådant beslut får fattas för en bestämd period och skall fastställa att det inte längre finns skäl för kommissionen att ingripa.”

föreligger.<sup>108</sup> Ett beslut att godta ett frivilligt åtagande innebär att verket beslutar på det sätt som företaget föreslagit.

Det bakomliggande syftet med bestämmelsen om frivilliga åtaganden är att Konkurrensverket inte i onödan skall belastas med tidskrävande utredningar när verket ifrågasätter ett avtal eller ett förfarande. Tanken är att skapa en effektiv och ändamålsenlig ordning för att genom samförståndslösningar snabbt och enkelt undanröja skadliga konkurrensbegränsningar.

KL reglerar inte i vilka fall verket bör kunna nöja sig med ett frivilligt åtagande i stället för att ingripa mot förfarandet och meddela ett åläggande enligt 23 § KL. Däremot anges i motiven att beslut om åtaganden inte är lämpliga i ärenden där Konkurrensverket avser att föra talan om konkurrensskadeavgift.<sup>109</sup>

Konkurrensverkets beslut att godta ett åtagande får enligt 23 a § KL avse en bestämd tid. I vilka situationer det är lämpligt att tidsbegränsa ett åtagande beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Av betydelse är naturligtvis karaktären på det ifrågasatta förfarandet och innehållet i det av företaget erbjudna åtagandet. Generellt sett bör ett åtagande inte löpa under längre tid än vad som är påkallat för att uppnå dess syfte.

Det finns ingen skyldighet för Konkurrensverket att inhämta synpunkter från tredje man om de frivilliga åtaganden som företaget erbjudit, dvs. marknadstesta åtaganden. En sådan skyldighet finns däremot för kommissionen enligt artikel 27.4 förordning 1/2003. Skyldigheten innebär att kommissionen skall offentliggöra en kort sammanfattning av ärendet och huvuddragen i de föreslagna åtagandena. Berörda tredje män har därefter att lägga fram sina synpunkter under en viss tidsfrist.

Ett beslut att godta ett åtagande får inte överklagas. Ett företag som, trots åtagandet, anser sig vara utsatt för en överträdelse, kan enligt 23 § andra stycket KL väcka talan i Marknadsdomstolen.<sup>110</sup> Talan riktas i så fall mot det företag som påstås överträda något av förbuden. Kommissionens beslut att godta ett åtagande enligt artikel 9.1 förordning 1/2003 torde kunna överklagas till EG-domstolen enligt artikel 230 EG.

En åtgärd som omfattas av ett åtagande kan vara strukturell eller beteendemässig. Ett strukturellt åtagande går ut på att företaget avyttrar en verksamhet, t.ex. en detaljistverksamhet om det ifrågasatta förfarandet utgörs av en marginalklämning mellan detaljist- och en grossistförsäljning. Ett beteendemässigt åtagande tar sikte på företagets beteende och kan innebära att företaget åtar sig att tillämpa samma villkor mot sina konkurrenter som köper grossisttjänster som företaget tillämpar internt gentemot sin egen detaljistverksamhet.

---

<sup>108</sup> Utredningen om en översyn av KL har i betänkande SOU 2006:99 En ny konkurrenslag (s. 369) föreslagit att lagtexten skall ändras så att det klart framgår att den rättsliga följden av att ett åtagande godtas, endast är att Konkurrensverket inte längre finner anledning att ingripa mot det aktuella förfarandet.

<sup>109</sup> Prop. 2003/04:80, s. 142. Jfr även p. 13 i förordning nr 1/2003.

<sup>110</sup> Prop. 2003/04:80, s 102

I Konkurrensverkets hittillsvarande praxis har de åtgärder som godtagits varit av beteendemässig karaktär. Åtgärderna har inneburit att företaget åtagit sig att ta bort eller ändra en ifrågasatt konkurrensbegränsande klausul vid ett visst datum respektive att tillämpa villkor på ett icke-diskriminerande sätt.<sup>111</sup>

Kommissionen har hittills meddelat ett mindre antal beslut efter åtaganden enligt artikel 9.1 förordning 1/2003. Även i dessa beslut är åtagandena beteendemässiga. Besluten gäller bland annat åtaganden om transparens och icke-diskriminering<sup>112</sup>, exklusivitetsavtal och rabatter<sup>114</sup> samt öppna upp marknader för konkurrens<sup>115</sup>.

Det finns inte några typiska åtaganden som har tillämpats i praxis. Åtagandena formuleras från fall till fall och kan vara mer eller mindre detaljerade, allt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Förutsättningen för att godta åtagandet är att det löser det konkurrensproblem som har identifierats. Åtagandet måste också vara så preciserat att det är möjligt att kunna ta ställning till om företaget iakttar åtagandet. Ett oprecist åtagande godtas inte.

När det gäller åtaganden enligt 23 a § KL innehåller KL regler om vite och återkallelse av åtagandebeslut. Ett frivilligt åtagande får förenas med vite. Ett sådant vite föreläggs av Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket enligt 57 § andra stycket KL. Tingsrättens prövning är inriktad på att kontrollera att de formella förutsättningarna är uppfyllda och att uppgörelsen ligger inom ramen för KL samt att åtagandet är tillräckligt preciserat.<sup>116</sup> Av 59 § KL framgår att Konkurrensverket för talan om utdömning av vite.

Enligt 23 a § andra stycket KL får Konkurrensverket återkalla ett beslut enligt första stycket om de omständigheter som låg till grund för beslutet har förändrats i något väsentligt avseende, den som beslutet gäller bryter mot något åtagande som har angetts i beslutet, eller beslutet grundades på ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter som parterna har lämnat.

Ett beslut om åtagande anses vara gynnande för det berörda företaget. Konkurrensverkets beslut att återkalla ett åtagande är därför överklagbart.<sup>117</sup> Av 60 § KL framgår således att Konkurrensverkets beslut att återkalla ett åtagande

---

<sup>111</sup> Konkurrensverkets beslut den 21 september 2005 Schneider Electric Sverige AB angående ifrågasatt missbruk av dominerande ställning, dnr 797/2004; Konkurrensverkets beslut den 13 december 2005 ECO-Boråstapeter AB angående ifrågasatt konkurrensbegränsande samarbete, dnr 532/2004; Konkurrensverkets beslut den 6 februari 2006 Reitan Servicehandel Sverige AB angående ifrågasatt konkurrensbegränsande samarbete, dnr 994/2004

<sup>112</sup> Kommissionens beslut den 19 januari 2005 i ärende COMP/C-2/37.214 Liga-Fußballverband angående ifrågasatt konkurrensbegränsande samarbete

<sup>113</sup> Kommissionens beslut den 22 mars 2006 i ärende COMP/C-2/38.173 FA Premier League Limited angående ifrågasatt konkurrensbegränsande samarbete

<sup>114</sup> Kommissionens beslut den 22 juni 2005 i ärende COMP/A.39.116/B2 Coca-Cola angående ifrågasatt missbruk av dominerande ställning

<sup>115</sup> Kommissionens beslut den 12 april 2006 i ärende COMP/B-1-/38.348 Repsol C.P.P. angående ifrågasatt konkurrensbegränsande samarbete. Beslutet är publicerat på spanska. En sammanfattning på engelska finns i EUT L 176, 30.6.2006.

<sup>116</sup> Prop. 2003/04:80, s. 102, jfr Stockholms tingsrätts beslut den 24 november 2005 i mål nr Å 31532-04 Konkurrensverket mot Nynäs Refining AB m.fl.

<sup>117</sup> Prop. 2003/04:80, s. 150

kan överklagas till Marknadsdomstolen av ett företag som berörs av beslutet. Med företag som berörs av beslutet avses i första hand det företag som lämnat åtagandet, men även konkurrerande företag och andra företag i tidigare eller senare säljled som berörs direkt av beslutet torde ha talerätt.<sup>118</sup>

Förutsättningarna för att återkalla ett beslut att godta ett åtagande anges uttryckligen i KL. Alla förändringar utgör dock inte skäl för ett nytt ställningstagande. För att en omständighet skall leda till att verket återkallar sitt beslut, måste den ha saklig betydelse och viss tyngd.<sup>119</sup>

Om Konkurrensverket återkallar ett beslut att godta ett åtagande, får verket på nytt ta upp frågan om att ålägga ett företag att upphöra med överträdelser av förbudsbestämmelserna i KL eller EG-fördraget. Verket kan också inleda förhandlingar med det berörda företaget om ett nytt åtagande. När ett beslut att godta ett åtagande återkallas på grund av att parten lämnat ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter (p. 3), kan verket även föra talan om konkurrensskadeavgift för en överträdelse som hänför sig till tiden före återkallelsen. Detta framgår av 29 § KL.

När det gäller åtaganden enligt artikel 9.1 förordning 1/2003 är kommissionens möjligheter att vidta åtgärder mot företag som inte iakttar ett åtagande som gjorts bindande för företaget betydligt mer omfattande än de möjligheter som Konkurrensverket har enligt KL. Kommissionen får ålägga såväl böter som viten.

Förutsättningarna för böter är enligt artikel 23.2 förordning 1/2003 att företaget uppsåtligt eller av oaktsamhet inte iakttagit åtagandet. Kommissionen får då ålägga böter som uppgår till högst tio procent av företagets omsättning. För det fall företaget inte iakttar åtagandet, får kommissionen enligt artikel 24.1 ålägga ett vite som uppgår till fem procent av den genomsnittliga dagsomsättningen räknat från den dagen när åtagandet skulle ha börjat gälla.

Kommissionens möjligheter att återkalla ett beslut om åtagande enligt artikel 9.1 förordning 1/2003 regleras i artikel 9.2. Förutsättningarna för återkallelse överensstämmer med dem som räknas upp i 23 a § andra stycket KL.

Kommissionens beslut överklagas till EG-domstolen enligt artikel 230 EG. Av artikel 31 förordning 1/2003 och artikel 229 EG framgår att såvitt gäller böter och viten är domstolens prövningsrätt obegränsad. Domstolen får t.o.m. höja förelagda böter eller viten.

---

<sup>118</sup> Jfr prop 1992/93:56, s. 114 och prop. 1998/99:144, s. 97

<sup>119</sup> Prop. 2003/04:80, s. 142. Jfr. även förarbetena till de numera upphävda reglerna i 12 § KL om förutsättningarna för att återkalla eller ändra ett beslut om undantag, där det anges att för att återkallelse/ändring skulle kunna ske inte var tillräckligt att beslutet var oriktigt på grund av en rättslig felbedömning eller att rättsläget hade ändrats t.ex. genom ett ärende från MD, se prop. 1992/93:56, s. 82.

*Rättslig reglering av frivilliga åtaganden vid företagskoncentrationer*

En företagskoncentration föreligger enligt 34 § KL exempelvis när två eller flera självständiga företag slås samman.

Koncentrationer skall enligt 37 § KL anmälas till Konkurrensverket om de berörda företagens omsättning tillsammans överstiger fyra miljarder kronor och minst två av de berörda företagen har en omsättning i Sverige som överstiger 100 miljoner kronor för vart och ett av företagen. När anmälan har gjorts har Konkurrensverket enligt 38 § KL att inom 25 dagar undersöka vilka effekter koncentrationen kan få för konkurrensen. Konkurrensverket kan senast vid den tidens utgång besluta att genomföra en särskild undersökning av den anmälda koncentrationen. Konkurrensverket har då enligt 39 § KL ytterligare tre månader på sig att slutföra undersökningen för att väcka talan om koncentrationen. Ett beslut om särskild undersökning är en förutsättning för att verket skall kunna ingripa mot koncentrationen genom förbud eller ålägganden.

Ett ingripande mot en företagskoncentration anses vara en undantagsåtgärd. Förbud blir aktuellt endast för koncentrationer som kan leda till mer påtagligt skadliga effekter i ett långsiktigt perspektiv. Risker med en företagskoncentration skall dock i första hand undanröjas genom åläggande om avyttring av ett företag eller del av ett företag eller genom någon annan konkurrensfrämjande åtgärd av mindre ingripande slag än ett förbud. Regler om detta finns i 34 a § och 36 § KL.

Vissa koncentrationer prövas av kommissionen inom ramen för EG:s koncentrationsförordning. Förordningen är som huvudregel tillämplig på koncentrationer där berörda parter tillsammans har en omsättning som överstiger fem miljarder euro och den sammanlagda omsättningen inom gemenskapen överstiger 250 miljoner euro. KL är inte tillämplig på koncentrationer som omfattas av koncentrationsförordningen.

Under handläggningen av ett koncentrationsärende vid Konkurrensverket förekommer det att de berörda företagen gör frivilliga åtaganden med samma innebörd som ett åläggande. Företagen kan föreslå åtgärder som kan avhjälpa konkurrensproblem som Konkurrensverket har identifierat. Verket kan avstå från ett ingripande, om åtgärderna bedöms tillräckliga. Det grundläggande syftet med åtaganden är att säkerställa konkurrenskraftiga marknadsstrukturer.<sup>120</sup>

Det är parterna som har att lägga fram förslag på tänkbara åtaganden som kan korrigerar de konkurrensbegränsningar som verket anser att koncentrationen ger upphov till. Konkurrensverket bedömer sedan om åtagandena är relevanta och tillräckliga. Faktorer som kan beaktas är bl.a. det föreslagna åtagandets typ, omfattning och räckvidd, hur troligt det är att parterna kan genomföra åtagandet framgångsrikt, fullständigt och i tid samt marknadsstruktur. Om en samsyn nås får företagen göra sina åtaganden skriftligen. Med hänvisning till de åtaganden som gjorts, fattar Konkurrensverket beslut om att lämna koncentrationen utan

---

<sup>120</sup> Jfr Förstainstansrättens dom i mål T-102/96 Gencor mot Kommissionen, REG 1999, s. II-753, p. 316

åtgärd. Det bör noteras att frivilliga åtaganden vid koncentrationer inte är uttryckligen reglerade i KL.<sup>121</sup>

Frivilliga åtaganden tillämpas även av kommissionen inom ramen för EG:s koncentrationsförordning. Till skillnad från KL innehåller förordningen relativt detaljerade regler om frivilliga åtaganden.<sup>122</sup> Innebörden av de frivilliga åtagandena är emellertid densamma. Med beaktande av åtagandena kan kommissionen, på samma sätt som Konkurrensverket, lämna koncentrationen utan åtgärd.

Det finns ingen skyldighet för Konkurrensverket att marknadstesta frivilliga åtaganden. Inte heller finns det någon sådan skyldighet för kommissionen.<sup>123</sup> Kommissionen tillämpar dock i praktiken ett marknadstest av de erbjudna åtagandena.<sup>124</sup>

Konkurrensverket beslut att lämna en koncentration utan åtgärd får inte överklagas. Det innebär att ett godtaget åtagande inte kan överprövas. Däremot får kommissionens beslut att förklara en koncentration förenlig med den gemensamma marknaden överklagas till EG-domstolen enligt artikel 230 EG.

Åtgärder som företag föreslår för att lösa uppkomna konkurrensproblem kan antingen vara strukturella eller beteendemässiga. Strukturella åtgärder innebär att parterna i koncentrationen åtar sig att avyttra viss verksamhet. Beteendemässiga åtgärder innebär att parterna åtar sig att bete sig på ett visst sätt. Åtaganden av strukturell natur, såsom att sälja ett dotterbolag, är i regel att föredra eftersom åtagandet förhindrar skapandet eller stärkandet av en dominerande ställning. Ett sådant åtagande kräver inte heller några mer omfattande övervakningsåtgärder.<sup>125</sup>

Kommissionen har utarbetat ett tillkännagivande om åtaganden vid koncentrationer där olika aspekter på åtaganden behandlas. I tillkännagivandet framhålls att parternas förslag till åtaganden måste vara tillräckligt detaljerade för att kommissionen skall kunna göra en bedömning och att parterna måste förklara på vilket sätt de föreslagna åtagandena löser de konkurrensproblem som kommissionen upptäckt.<sup>126</sup>

I Konkurrensverkets praxis förekommer såväl strukturella som beteendemässiga åtaganden. Följande beslut illustrerar hur frivilliga åtaganden har tillämpats i praktiken såvitt gäller icke-diskriminering och leveransskyldighet.

---

<sup>121</sup> SOU 2006:99 s. 379. I betänkandet föreslås att frivilliga åtaganden skall regleras, se s. 425.

<sup>122</sup> Artikel 6.2-3, 8.2, 8.6, 14.2 och 15.1

<sup>123</sup> Förstainstansrättens dom i mål T-290/94 Kaysersberg mot Kommissionen, REG 1997 s. II-2137, p. 105-123

<sup>124</sup> Tillkännagivande från Kommissionen om korrigerande åtgärder som kan godtas enligt rådets förordning (EEG) nr 4064/89 och kommissionens förordning (EG) nr 447/98, EGT C 68,2.3.2001, s. 3, p. 34

<sup>125</sup> Jfr Förstainstansrättens dom i mål T-102/96 Gencor mot Kommissionen, REG 1999, s. II-753, p. 319

<sup>126</sup> a. tillkännagivande, p. 34. Kommissionen har den 24 april 2007 publicerat ett utkast till ett nytt tillkännagivande för synpunkter från allmänheten.

I ärendet *Farmek/Scan* åtog sig parterna bl.a. att införa bestämmelser i ett konsortialavtal som syftade till att garantera att de fristående köttföretagen inte diskriminerades i förhållande till företag inom Scangruppen när det gällde fördelning och försäljning av köttråvara.<sup>127</sup>

I ärendet *Skanska/Geveko* åtog sig Skanska att överlåta vissa asfaltsverksamheter till av Konkurrensverket godkänd köpare och att tillförsäkra köparen ett långsiktigt avtal om leverans av ballast (insatsvara vid tillverkning av asfaltsmassa).<sup>128</sup>

I ärendet *Partek/Sisu* åtog sig Partek att leverera vissa skogskranar till svenska skogsmaskintillverkare som inte själva tillverkade sådana kranar och inte hade någon koncernrättslig förbindelse med en krantillverkare. Leveransvillkoren skulle vara icke-diskriminerande jämfört med leveranser till Parteks egna dotterbolag som tillverkade skogsmaskiner. Detta gällde särskilt för priser, rabatter, leveranstider, garantier, underhåll och andra avtalsvillkor. Skulle detta åtagande leda till oacceptabla snedvridningar av konkurrensen åtog sig Partek också att i samförstånd med Konkurrensverket revidera åtagandet.<sup>129</sup>

I ärendet *Slakteriförbundet* åtog sig företaget att tillse bl.a. att dess externa industrikunder behandlades affärsmässigt och på icke-diskriminerande villkor jämfört med vad som gällde för internleveranser inom Slakteriförbundets koncern. Vidare åtog sig företaget att inte prisdiskriminera mindre industrikunder vid köp av hela och halva slaktkroppar från Slakteriförbundets koncern jämfört med de största industrikunderna.<sup>130</sup>

I ärendet *Orkla Foods/Cerealía* åtog sig företaget att, vid leverans av mandelmassa och marsipan till bl.a. bagerier, inte försämma villkoren för de mindre kunderna i relation till de största externa kunderna.<sup>131</sup>

I ärendet *Posten/Strålfors* åtog sig Posten sammanfattningsvis att inte koppla ihop vissa tjänster och att inte diskriminera den som köpte några av dessa tjänster. Posten åtog sig också att tillhandahålla den information som behövdes för att Konkurrensverket skulle kunna bedöma hur åtagandet efterlevdes.<sup>132</sup>

Även i kommissionens praxis förekommer strukturella och beteendemässiga åtaganden. Kommissionens praxis är mer omfattande än Konkurrensverkets. Sedan 1990 har kommissionen meddelat drygt 220 beslut där företagen gjort frivilliga åtaganden. Följande fall kan tjäna som exempel gällande icke-diskriminering och leveransskyldigheter:

I ärendet *Vodafone Airtouch/Mannesmann* åtog sig företaget bl.a. att på icke-diskriminerande villkor ge tredje part tillgång till företagets mobiltelenät för att

---

<sup>127</sup> Konkurrensverkets beslut den 30 januari 1995 *Farmek/Scan*, dnr 1178/94

<sup>128</sup> Konkurrensverkets beslut den 12 september 1997 *Skanska/Geveko*, dnr 420/97

<sup>129</sup> Konkurrensverkets beslut den 5 november 1997 *Partek/Sisu*, dnr 686/97

<sup>130</sup> Konkurrensverkets beslut den 13 januari 1999 *Slakteriförbundet*, dnr 591/98

<sup>131</sup> Konkurrensverkets beslut den 17 juni 1999 *Orkla Foods/Cerealía*, dnr 221/99

<sup>132</sup> Konkurrensverkets beslut den 12 maj 2006 *Posten/Strålfors*, dnr 251/06

kunna tillhandahålla avancerade mobilteletjänster till sina kunder. Grossisttjänster skulle tillhandahållas på samma villkor till andra operatörer som företaget tillhandahöll sig självt. Åtagandet var begränsat till tre år räknat från beslutsdatum.<sup>133</sup>

I ärendet *Vodafone/ Vivendi/ Canal+* åtog sig företagen att ge andra operatörer tillgång till mobiltelefoner respektive s.k. set-top boxar för att tillhandahålla portaltjänster för Internet. Åtagandet var begränsat till tre år, bl.a. med hänsyn till den tekniska utvecklingen på marknaden.<sup>134</sup>

Frivilliga åtaganden vid koncentrationer sker i första hand för att få koncentrationen godkänd. De frivilliga åtagandena kan vara både strukturella och beteendemässiga och dess omfattning varierar från fall till fall. Generellt sett är strukturella åtaganden mer omfattande, eftersom de ofta reglerar villkoren för avyttring av en verksamhet. I alla händelser är förutsättningen för att godta ett åtagande att det löser det konkurrensproblem som har identifierats. Åtagandet måste också vara så preciserat att det är möjligt att kunna ta ställning till om företaget iakttar åtagandet. Ett oprecist åtagande godtas inte. Inte heller godtas alltför omfattande och komplicerade åtaganden, eftersom det av sådana är svårt att med säkerhet bedöma vilka effekter de får för konkurrensen på marknaden.<sup>135</sup>

När det gäller åtaganden vid koncentrationer som prövas enligt KL får ett frivilligt åtagande förenas med vite. Ett sådant vite föreläggs av Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket enligt 57 § andra stycket KL. Tingsrättens prövning är inriktad på att kontrollera att de formella förutsättningarna är uppfyllda och att uppgörelsen ligger inom ramen för KL samt att åtagandet är tillräckligt preciserat.<sup>136</sup> I regel ansöker verket hos tingsrätten om att frivilliga åtagandena skall förenas med vite. Av 59 § KL framgår att Konkurrensverket för talan om utdömande av vite.

Till skillnad mot vad som gäller för frivilliga åtaganden enligt 23 a § KL, saknar KL regler om återkallelse av frivilliga åtaganden vid koncentrationer. Skälet till det torde vara att Konkurrensverket genom beslutet ”godkänner” den aktuella företagskoncentrationen. Enligt 40 § KL får Konkurrensverket därefter inte väcka talan om förbud eller ålägganden mot den godkända koncentrationen. Detta gäller dock inte när någon part har lämnat oriktig uppgift som påverkat Konkurrensverkets beslut.

Ett beslut att lämna en koncentration utan åtgärd utgör följaktligen ett rättegångshinder. Om en part i en koncentration gjort ett frivilligt åtagande som parten därefter inte iakttar, kan Konkurrensverket följaktligen inte återkalla sitt beslut. Därför är det viktigt att frivilliga åtaganden vid koncentrationer förenas med vite.

---

<sup>133</sup> Kommissionens beslut den 12 april 2000 i ärende COMP/M. 1795 Vodafone Airtouch/Mannesmann

<sup>134</sup> Kommissionens beslut den 20 juli 2000 i ärende COMP/ JV.48 - Vodafone/ Vivendi/ Canal+

<sup>135</sup> Förstainstansrättens dom i mål T-87/05 EDP mot Kommissionen, REG 2005, s. II-3745, p. 102

<sup>136</sup> Se prop. 1992/93:56, s. 112.

KL saknar regler om omprövning av frivilliga åtaganden. Att någon omprövning inte kan ske till nackdel för part i koncentrationen följer redan av det förhållandet att talan inte kan väckas mot en godkänd koncentration. En omprövning till förmån för part torde däremot kunna ske av Konkurrensverket. För det fall det frivilliga åtagandet har förenats med vite av Stockholms tingsrätt, sker omprövningen av tingsrätten.<sup>137</sup>

När det gäller åtaganden vid koncentrationer som prövas enligt EG:s koncentrationsförordning kan kommissionen, när ett företag genom frivilliga åtaganden har vidtagit ändringar i en anmäld koncentration, förklara att koncentrationen är förenlig med den gemensamma marknaden. Detta framgår av artikel 6.2 respektive artikel 8.2 koncentrationsförordningen. Ett sådant beslut kan förenas med villkor och ålägganden i syfte att säkerställa att de berörda företagen fullgör sina åtaganden.

För det fall företaget inte iakttar meddelade villkor och ålägganden, får kommissionen dels ålägga böter enligt artikel 14.2, dels meddela vitesålägganden enligt artikel 15.1. Uppsåt eller oaktsamhet är en förutsättning för böter. Böterna kan uppgå till tio procent av det berörda företags sammanlagda omsättning. Vitet kan uppgå till fem procent företagets sammanlagda dagsomsättning för varje arbetsdag som dröjsmålet med att iaktta åläggandet, räknat från den dag som anges i beslutet.

Möjligheterna för kommissionen att återkalla ett beslut framgår av artikel 6.3 respektive 8.6. Ett beslut får återkallas om det grundar sig på bl.a. oriktiga uppgifter eller om de berörda företagen åsidosätter ett åläggande som beslutet är förenat med. Av artikel 6.4 respektive 8.7 framgår att kommissionen därefter får återuppta koncentrationsprövningen och meddela förbud mot den anmälda koncentrationen.

Kommissionens beslut överklagas till EG-domstolen enligt artikel 230 EG. Av artikel 16 koncentrationsförordningen och artikel 229 EG framgår att såvitt gäller böter och viten är domstolens prövningsrätt obegränsad. Domstolen får t.o.m. höja förelagda böter eller viten.

#### *Avslutande kommentarer*

Företagen kan ha olika motiv för att erbjuda frivilliga åtaganden. Vid misstänkta överträdelser mot något av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning kan det antas att motivet är att få ett snabbt avgörande till stånd. Långdragna rättsprocesser är i allmänhet resurskrävande för ett företag. Den osäkerhet som det innebär att inte få saken avklarad snabbt kan också negativt påverka företagets förhållande till investerare, konkurrenter och konsumenter. För konkurrensmyndighetens del medför ett åtagande att förändringar på marknaden som bedöms positiva för konkurrensen kan genomföras snabbt. Dessutom är ett åtagande resursbesparande för myndigheten.

---

<sup>137</sup> Stockholms tingsrätts dom den 13 juni 2006 i mål Å 32249-04 Stena Metall mot Konkurrensverket

Vad beträffar koncentrationer är företagets motiv för ett frivilligt åtagande att koncentrationen kan genomföras så snabbt som möjligt. Incitamenten för att erbjuda ett åtagande är stora när alternativet är att koncentrationen inte kan genomföras som planerat.

Oavsett om det är fråga om åtaganden enligt 23 a § KL, artikel 9.1 förordning 1/2003 eller vid koncentrationer, kan det konstateras att det inte finns några typiska åtaganden som används eller skulle kunna användas för att komma till rätta med leveransproblem, diskriminering, bristande information m.m. Åtagandena utformas från fall till fall, allt beroende på vilka konkurrensproblem som har identifierats. Dessutom är det företagets ansvar att utforma ett åtagande som löser konkurrensproblemen. Naturligtvis sker det efter diskussion med konkurrensmyndigheten, men det är myndigheten som slutligt har att ta ställning till om det skall accepteras eller ej.

Strukturella åtaganden har hittills enbart tillämpats vid koncentrationer. I det sammanhanget är ett strukturellt åtagande ett enkelt medel när koncentrationen innebär att företaget skapar eller stärker en dominerande ställning på marknaden, dvs. att marknadsstrukturen blir sådan att det finns risk att konkurrensen på marknaden påverkas negativt.

Kommissionen har inom ramen för nytt tillkännagivande gällande åtgärder som accepteras enligt koncentrationsförordningen publicerat en studie<sup>138</sup> om implementering och effektivitet hos skyldigheter, inklusive domstolsavgöranden från EU:s domstolar och kommissionens beslut. Studien pekar bland annat på behovet att tydligt definiera omfattningen av den verksamhet som skall särskiljas och tillförsäkra effektiv tillsyn av åtagandena.

Strukturella åtgärder som i något avseende kräver att företag begränsar länken mellan sina tillgångar kan å ena sidan snabbt eliminera marknadsmakt och stärka konkurrensen samt kräva mindre tillsyn från domstolar och myndigheter än andra åtgärder. Å andra sidan kan strukturella åtgärder initialt vara mer inskränkande för företagets verksamhet än andra åtgärder och kan skapa omedelbara ineffektiviteter. Dessutom har det visat sig att strukturella åtgärder inte alltid varit enkla att administrera.<sup>139</sup>

Sanktionsformerna för frivilliga åtaganden varierar inom den allmänna konkurrensrätten. Sammantaget torde dock vite vara den sanktion som KL har gemensamt med EG:s konkurrensrätt. I motsats till EG-rätten saknar KL regler om böter. Dessutom är det enligt KL inte möjligt att återkalla ett beslut att lämna en koncentration utan åtgärd på den grunden att företaget inte följer åtagandet.

---

<sup>138</sup> IP/05/1327

<sup>139</sup> OECD; Remedies and sanctions in abuse of dominance cases, DAF/COMP(2006)19

### 7.5.2 Frivilliga åtaganden i LEK

#### *Frivilligt åtagande av funktionell separation*

Det bör i LEK införas en möjlighet för PTS att godta frivilliga åtaganden från en operatör. Reglerna i LEK för frivilliga åtaganden bör bygga på de regler som finns inom den allmänna konkurrensrätten att godta frivilliga åtaganden, såväl inom EG-rätten som i KL.

LEK skiljer sig dock från den allmänna konkurrensrätten i en rad avseenden. En avgörande skillnad i detta avseende är att konkurrensmyndigheterna kan fatta beslut om åläggande eller böter med direkt lagstöd i KL alternativt EG-rätten. PTS kan fatta beslut om föreläggande först efter att myndigheten definierat en relevant marknad, identifierat en SMP-operatör samt infört skyldigheter mot denna. Ett frivilligt åtagande kan i praktiken således göras av SMP-operatören såväl innan myndigheten fattat beslut om skyldigheter som efter myndigheten har infört en eller flera skyldigheter mot operatören. I båda fallen måste PTS ha identifierat en SMP-operatör. Utformningen av ett stadgande om frivilliga åtagande måste ta hänsyn till detta faktum.

PTS beslut att godta ett frivilligt åtagande från en SMP-operatör får avse en bestämd tid. En sådan tid bör åtminstone bestämmas till genomförandet av nästkommande marknadsanalys.

Beslutet om att godta ett åtagande skall inte göra någon analys av om en operatör överträtt regelverket innan åtagandena lämnades eller om det föreligger en överträdelse efter åtagandena. I 20 § förvaltningslagen (FL)(1986:223) finns regler om myndigheters skyldighet att motivera sina beslut. Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Vidare sägs att myndigheten på begäran av den som är part om möjligt bör upplysa om skälen i efterhand, om de har utelämnats. Kraven på att en myndighets beslut skall innehålla de skäl som bestämt utgången är således inte utan undantag.

I de fall där PTS godtar ett åtagande är det fråga om myndighetsutövning mot enskild. Ett beslut att godta ett åtagande innebär att myndigheten beslutar på det sätt som företaget har begärt. I den meningen kan sägas att beslutet inte har gått parten emot. Emellertid är syftet med åtagandet från företagets sida att undvika att myndigheten meddelar ett skyldighetsbeslut mot företaget alternativt inleder tillsyn med stöd av ett sådant. PTS beslut är det sista ledet i en myndighetsutövning som innebär ett ingripande mot företaget, och sett från den utgångspunkten kan det hävdas att beslutet går emot företaget som part i ärendet. Förvaltningslagens undantag från motiveringsskyldigheten bör också tolkas så att det inte gäller vid tvekan huruvida ett beslut går parten emot. Det anförda talar för att huvudregeln i FL om motiveringsskyldighet bör vara tillämplig på beslut av PTS om att godta åtaganden. Det bör också sägas att företagets rättssäkerhet främjas om myndigheten redovisar i beslutet vad överträdelsen består i. Därigenom underlättas kontrollen över myndighetens maktutövning. Å andra sidan kan

förfarandet jämföras med förfaranden inom närliggande områden. Beträffande företagens åtaganden vid prövningen av företagskoncentrationer enligt KL torde sålunda praxis innebära att Konkurrensverket i beslutet inte redovisar på vilket sätt en överträdelse konstaterats eller att förbud skulle ha meddelats om inte åtagandet hade gjorts.

Ett system som tog större hänsyn till företagens intresse av att få motiverade beslut skulle kunna medföra andra nackdelar för företagen, bl.a. kunna förlänga handläggningstiderna. Vidare skulle sådana motiverade beslut kunna komma att åberopas mot företaget i en skadeståndsprocess. Ju mer utförligt ett sådant beslut är, desto större nackdel kan det ha för företaget i processen. Det skulle dock självfallet vara till fördel för vissa andra företag, nämligen företag som begär skadestånd. Det finns således både fördelar och nackdelar med motiverade beslut. För att ett beslut om att godta åtaganden skall vara ett effektivt verktyg bör något särskilt krav på motivering därför inte uppställas. En förnuftig tillämpning av förvaltningslagens regler borde kunna tillfredsställa såväl kravet på rättssäkerhet som behovet av smidighet i förfarandet. I många fall torde det vara tillräckligt att PTS kortfattat och översiktligt redovisar de överväganden som föranlett myndigheten att godta det föreslagna åtagandet.

Rättsverkningarna av att PTS godtagit ett åtagande är att myndigheten binds av åtagandet genom att myndigheten inte kan fatta ett motsvarande skyldighetsbeslut på samma marknader. PTS får återkalla ett beslut om att godta ett frivilligt åtagande från en SMP-operatör om de omständigheter som låg till grund för beslutet har förändrats i något väsentligt avseende, den som beslutet gäller bryter mot något åtagande som har angetts i beslutet, eller beslutet grundades på ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter som parterna har lämnat. Detta torde möjligen följa redan av allmänna rättsgrundsatser men bör i klarhetens intresse regleras uttryckligen i LEK. Företaget blir också bundet av sitt åtagande.

Beträffande den närmare regleringen av PTS beslut om att godta åtaganden kan förebilder sökas i de nuvarande reglerna i KL om förfarandet vid åtaganden i samband med prövningen av företagskoncentrationer. Enligt 57 § andra stycket KL får ett frivilligt åtagande i samband med en företagskoncentration förenas med vite. Samma ordning borde kunna tillämpas när PTS godtar ett åtagande. Ett sådant vite bör kunna föreläggas av PTS. Vid ett sådant föreläggande måste de formella förutsättningarna vara uppfyllda, uppgörelsen ligga inom ramen för LEK samt åtagandet vara tillräckligt preciserat. Eftersom ett beslut av PTS att godta ett frivilligt åtagande av nu aktuellt slag är ett gynnande beslut bör detta inte kunna överklagas. Förvaltningslagens regler gäller i detta avseende.

Ett åtagande med stöd av 4 kap. måste sannolikt samrådas samt notifieras till kommissionen och därvid utgöra en sådan skyldighet som kan införas under exceptionella omständigheter med stöd av artikel 8 punkt 3 i tillträdesdirektivet. Med anledning av kommissionens möjlighet att förhindra den nationella regleringsmyndigheten att vidta en åtgärd enligt artikel 8.3 i tillträdesdirektivet anser PTS att det behövs en bestämmelse i LEK som innebär att samma regler skall gälla vid vidtagandet av en sådan åtgärd som när en marknad som skall fastställas enligt 8 kap. 5 § avviker från kommissionens rekommendation eller vid

identifiering av företag enligt 8 kap. 6 § andra stycket. PTS föreslår att en sådan bestämmelse förs in som en punkt 3 i 8 kap. 12 § LEK.

Genom en lösning med frivilliga åtaganden skulle PTS få möjlighet att acceptera ett detaljerat åtagande. Genom möjligheten att förena detta med vite uppnås en effektiv sanktion. Vid avvikelser från åtagandet kan PTS vid ansökan hos länsrätten begära att vitet döms ut. En dylik ordning bygger på att åtagandena är så preciserade att det går att ta ställning till om operatören följer dessa. En viktig princip är att åtagandet skall ses som en helhet och om man bryter mot detaljkrav i detta så bryter man mot åtagandet, givet en proportionalitetsbedömning. Ett åtagande om exempelvis funktionell separation, kommer att innehålla detaljkrav såsom krav på system, informationshantering osv. Om operatören bryter mot ett sådant detaljkrav är det rimligt att ett vite kan dömas ut.

### **7.5.3 Framtida lösningar för frivilliga åtaganden i LEK**

Utöver den nu föreslagna lösningen har PTS under arbetet med detta uppdrag sett att det skulle kunna finnas fördelar med en bredare lösning av frivilliga åtaganden. PTS har emellertid inom ramen för detta uppdrag inte haft möjlighet att utreda sådana lösningar men vill ändå här peka på två möjliga framtida lösningar.

#### *Frivilligt åtagande av funktionell separation och andra skyldigheter på samma marknad*

För att uppnå en ökad flexibilitet skulle det vara önskvärt om PTS hade möjlighet att acceptera frivilliga åtaganden som omfattar såväl funktionell separation som andra skyldigheter som myndigheten avser att införa på samma marknad. En sådan lösning skulle också öka incitamenten för en operatör att komma in med frivilliga åtaganden, särskilt vid en tidpunkt då myndigheten står i begrepp att införa skyldigheter på en marknad. Vid en sådan lösning gäller i övrigt samma förutsättningar som för ett frivilligt åtagande av funktionell separation.

#### *Frivilligt åtagande som en generell lösning i LEK*

PTS ser också att det kunna finnas fördelar med att ha en generell lösning med frivilliga åtaganden inom LEK. En sådan lösning skulle kunna utgöra ett effektivt verktyg för att på ett flexibelt sätt skapa förutsägbarhet på marknaden.

## 8 Konsekvensanalys

**PTS bedömning:** Målen om likabehandling vid tillträde till accessnätet kan uppfyllas i och med förslaget att genom skyldighetsbeslut skapa en funktionellt separerad enhet, samt att de potentiella vinster som modellen medför överstiger de kostnader som kan komma att uppstå.

De kostnader som uppstår härrör huvudsakligen från de transaktionskostnader som den reglerade operatören åsamkas i samband med genomförandet och bildandet av den funktionellt separerade enheten. Det finns även potentiella kostnader i form av effektivitetsförluster till följd av att de synergier som finns i den ursprungliga vertikala strukturen inte längre kan realiseras fullt ut.

På intäktssidan återfinns värdet av att samtliga operatörer behandlas lika vid tillträden till accessnätet. Detta positiva värde tar sig huvudsakligen uttryck i förbättrade konkurrensvillkor för operatörerna och ett effektivt utnyttjande av befintlig infrastruktur samt därtill hörande investeringar. För konsumenterna uppstår positiva effekter i form av förbättrad produktutveckling, servicegrad och en ökad prispress. Den ökade transparensen samt förutsägbarheten för marknadens aktörer bidrar till att minska antalet potentiella tvister och legala konflikter vilket frigör resurser från såväl operatörerna som PTS men även från rättsväsendet.

I detta avsnitt diskuteras konsekvenser av de förslag som beskrivits i tidigare avsnitt.

### 8.1 Utredningens förslag i korthet

Förändringarna som föreslås syftar till att långsiktigt komma tillrätta med identifierade konkurrensproblem på accessnätsmarknaden. För detta krävs en modell som omfattar de tillgångar som kan identifieras som flaskhalsresurser.

Det bör med stöd av skyldighetsbeslut finnas möjlighet att skapa en funktionellt separerad enhet som åtminstone omfattar de tillgångar som används för att tillhandahålla LLUB-produkter.

Även de tillgångar som används för att tillhandahålla andra reglerade produkter som det efter marknadsanalys befunnits motiverat att inkludera i den separerade enheten ingår.

Utöver detta är PTS av uppfattningen att den dominerande operatören bör överväga att frivilligt organisera sig så att hela det fysiska lagret i accessnätet omfattas av modellen, eftersom myndigheten uppfattar denna modell som en mera effektiv och praktisk modell för en vertikalt integrerad operatör än en modell som exkluderar vissa oreglerade tillgångar ur den helhet som utgörs av accessnätet.

Huruvida olika komponenter<sup>140</sup> av accessnätet är flaskhalsresurser är till stor del en funktion av förädlingsgrad. Ju mer oförädlad en komponent är, desto större är möjligheten för dominanten att dra nytta av stordriftsfördelarna och begränsa konkurrensen. Det har därför konstaterats att det är viktigt att en modell för vertikal separation inriktar sig på de oförädlade delarna av accessnätet. Det är också denna tanke som genomsyrar det existerande regelverket för elektronisk kommunikation och tanken om strävan mot en så hög grad av infrastrukturbaserad konkurrens som möjligt.

PTS förslag innebär att de flaskhalsresurser som omfattas av en funktionellt separerad enhet baseras på s.k. infrastrukturkomponenter.<sup>141</sup> Dessa komponenter kan vara kanalisation, koppar, fiber, de byggnader som används för exempelvis samlokalisering, samt eventuellt övrigt som behövs för att stödja dessa tillgångar. Enligt förslaget kan även de tillgångar som behövs för att tillhandahålla de inkluderade produkterna definieras och inkluderas i modellen efter marknadsanalyser avseende produktavgränsningen i förhållande till en funktionell separerad enhet gjorts.

## 8.2 Ekonomiska konsekvenser

### 8.2.1 Målen för förslagen och olika slag av effekter

I de grundläggande syftena med den föreslagna modellen ligger målen för likabehandling som inte bara åstadkommer ett effektivt och lika tillträde till accessnätet utan även bidrar till att minska trögheten samt öka förutsägbarheten på marknaden. Med den föreslagna modellen ökas förutsättningarna för marknadens aktörer att göra effektiva investeringar och skapa marknadsinnovationer. Den föreslagna modellen påverkar alla aktörer på marknaden, inklusive den reglerade aktören, och kan därigenom väsentligen komma att påverka konsumenterna och samhället i stort.

I denna analys av konsekvenser begränsas analysen till frågan om den föreslagna modellen leder till att målen uppfylls samt till vilka de samhällsekonomiska konsekvenserna blir.

Med direkta effekter menas här effekter på operatörerna, PTS, konsumenterna och domstolarna. Med indirekta effekter menas hur utvecklingen av infrastruktur och marknader påverkas i stort och hur detta i sin tur kan leda till att målen för elektronisk kommunikation i LEK påverkas.

### 8.2.2 Direkta effekter

PTS gör följande bedömning av de direkta ekonomiska konsekvenserna av förslagen.

---

<sup>140</sup> En ”komponent” kan användas som en insatsvara för att tillhandahålla egna produkter på slutkundsmarknaden, men kan även tillhandahållas som produkt i grossistledet.

<sup>141</sup> I enlighet med den terminologi som används i Model Reference Paper (MRP) för den LRIC-modell som används för det fasta telefontätet.

- *Lika tillträde till accessnäten:* Förslaget syftar till att långsiktigt komma tillrätta med konkurrensproblem på marknaden. För att öka förutsättningarna för en effektiv konkurrens och samtidigt minska riskerna för en snedvridning av konkurrensen siktar förslaget på att skapa en effektiv modell som säkerställer likabehandling av operatörer vid tillträde till accessnätet. Den föreslagna modellen innebär införandet av en modell för vertikal separation genom en funktionellt separerad enhet. För PTS innebär detta ytterligare ett verktyg som tillsammans med existerande möjligheter att ålägga skyldigheter på operatörer med betydande inflytande, syftar till att reducera varaktiga konkurrensproblem på marknaden för elektronisk kommunikation.

Det är ett faktum att som en följd av det metallbaserade accessnätets betydelse omfattas ett antal marknader som relaterar till detta nät idag av förhandsreglering. Avsikten med denna reglering är att säkerställa en skapad konkurrenssituation där den dominerande aktören inte kan agera oberoende av omvärlden utan skall likabehandla olika operatörer vid tillträden till accessnätet. Empiri från PTS tillsyn visar emellertid på att det finns betydande konkurrensproblem på marknaden för tillträde till det metallbaserade accessnätet, trots att det finns förhandsreglering på plats. De problem som uppstår yttrar sig bland annat i form av diskriminerande beteenden och PTS har även konstaterat att den dominerande aktören har ett informationsövertag gentemot såväl andra operatörer som PTS.

Genom de incitament som skapas i och med inrättande av en funktionellt separerad enhet öppnas upp för en långsiktigt hållbar förändring av beteendet hos den dominerande aktör som idag kontrollerar tillträdet till accessnätet. Istället för att som tidigare se till vinstmaximering utifrån hela den vertikala värdekedjan, något som kan locka till avvikelser från likabehandlingsprincipen avseende de koncerninterna kunderna jämfört med de externa kunderna, ger incitamenten styrning mot att vilja sälja tillträde till samtliga kunder såväl externa som interna. Detta bör ge upphov till en grund för att likabehandlingsprincipen för tillträde till accessnätet verkligen uppnås. Förutsättningarna för att detta också kommer att gälla på längre sikt får även de bedömas som goda då incitamenten inte ändras över tiden utan viljan att fortsätta sälja tillträdesprodukter såväl koncerninterna som externa kunder kommer att fortleva för den funktionellt separerade enheten. En direkt tolkning av detta är att förslaget därmed bedöms kunna uppnå sitt mål att långsiktigt komma tillrätta med konkurrensproblem på marknaden, samt att öka förutsättningarna för en effektiv konkurrens som samtidigt minskar riskerna för en snedvridning av konkurrensen.

- *Företagsekonomiska effekter:* Förslaget innebär ett införande av en modell för vertikal separation genom en funktionellt separerad enhet. Målet med detta är att öka förutsättningarna för effektiv konkurrens och minska riskerna för snedvridning av konkurrensen genom att säkerställa likabehandling av operatörer vid tillträden till accessnätet. Vad gäller de företagsekonomiska effekterna detta för med sig påverkar det marknadsaktörer på olika sätt. Den stora skillnaden ligger mellan den dominerande operatören som åläggs att inrätta den funktionellt separerade enheten och övriga operatörer som inte åläggs att ändra den interna strukturen.

En grundläggande utgångspunkt i utformandet av förslaget har varit att begränsa de kostnader som genomförandet innebär. För den reglerade operatören är det ofrånkomligt att inrättandet av en funktionellt separerad enhet innebär dels kostnader av engångskaraktär men även förändrade transaktionskostnader för den löpande rörelsen jämfört med tidigare. De betydande kostnaderna för den reglerade operatören kan hänföras till omstruktureringen i samband med inrättandet av den funktionellt separerade enheten. Dessa kostnader kan bl.a. handla om kostnader för anpassa organisationen när det gäller såväl personal som tekniska system. I förslaget ligger en öppenhet för att låta den reglerade operatören styra över de interna besluten och valen i samband med den omstrukturering som krävs. Ett grundvillkor som dock måste uppfyllas är att operatören genomför och följer de krav som förslaget ställer upp. I och med att operatören styr över denna omställningsprocess innebär det att de företagsekonomiska kostnaderna hos den reglerade operatören för själva införandet av en funktionellt separerad enhet bör kunna minimeras genom detta förfarande.

För den löpande verksamheten innebär den nya strukturen sannolikt ökade transaktionskostnader för den reglerade operatören jämfört med tidigare. I och med att den tidigare vertikalt integrerade strukturen bryts upp kan det innebära att effektivitetsvinster delvis går förlorade. Exempel på sådana är behov av att dubblera vissa funktioner samt koordineringsförluster som kan uppstå. Över tiden bör konsekvenserna kostnadsmässigt vara begränsade, annat än om fallet är det att man tidigare haft positiva effekter av exempelvis korssubventioner som elimineras i och med bildandet av den funktionellt separerade enheten.

För övriga operatörer innebär förslaget huvudsakligen minskade kostnader. I och med att tillträdet till det metallbaserade accessnätet i enlighet med förslaget blir en fungerande marknadsplats med likabehandling vid tillträden kommer transaktionskostnaderna att reduceras för dessa operatörer. Detta tar sig uttryck bl.a. i en minskad informationsasymmetri vad gäller produktutbud och villkor jämfört med den dominerande operatörens egen organisation. En tydlig likabehandlingsprincip bör även innebära att det stora antalet tvistärenden avseende produkter, pris- och leveransvillkor mellan operatörerna kan reduceras väsentligt. Detta bör innebära betydande samhällsekonomiska besparingar såväl för operatörerna som för PTS samt för rättväsendet. Detta bör gälla såväl för större som för mindre operatörer.

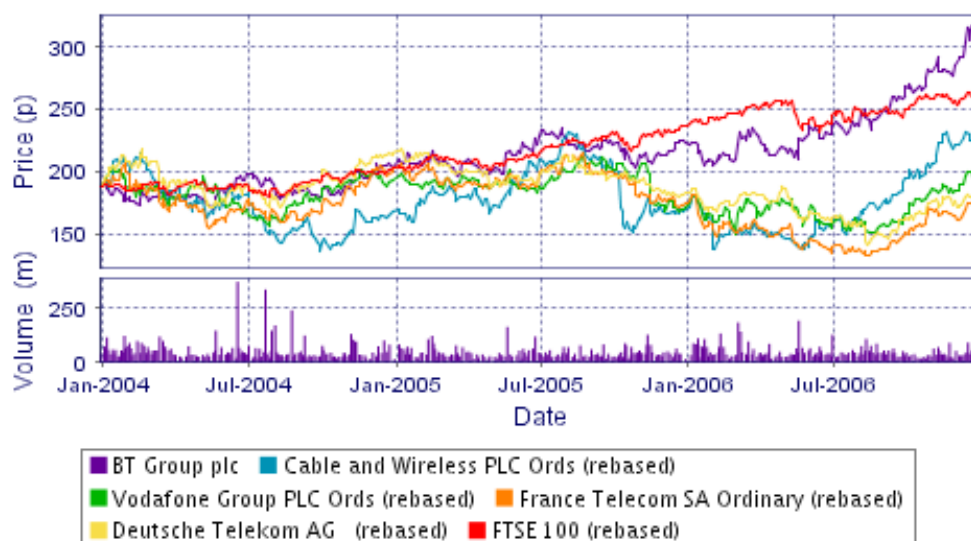
En viktig del på intäktssidan för kollektivet av övriga operatörer är den utjämning av konkurrensvillkoren som förslaget innebär. I och med att övriga operatörer blir behandlade på lika villkor vad gäller tillträden till accessnätet har de möjlighet att konkurrera om slutkunderna på samma villkor som den dominerande operatörens egen organisation. En utjämnad spelplan frigör resurser från villkors- och likabehandlingstvister för att kunna nå kunder till att fokusera på produktinnovationer och slutkundsvillkor för att ta marknadsandelar.

Sammantaget innebär förslaget att transaktionskostnaderna ökar för den reglerade operatören till följd av införandet av den funktionellt separerade enheten. De minskade kostnader som uppstår till följd av reducerat antal tvistärenden kommer såväl den reglerade operatören som övriga operatörer till godo. Mot kostnaderna

står förväntade intäkter för övriga operatörer till följd av minskade transaktionskostnader och informationsasymmetri som följer av att bli likabehandlade vid tillträden till accessnätet.

- *Effekter för aktieägarna:* Förslaget innebär en vertikal separation för den reglerade operatören. Detta bör vid en första anblick innebära en negativ effekt för detta bolags aktieägare då bolaget påförs transaktionskostnader samtidigt som möjligheterna att dra nytta av samordningsvinster genom den vertikala strukturen minskar. Mot detta står framför allt den minskade regulatoriska osäkerhet och ökade förutsägbarhet som bör bli en följd av att förslaget genomförs. Den minskade osäkerheten gäller såväl utvecklingen av framtida tillträdesreglering till accessnätet samt minskad mängd tvistärenden där utfallet alltid är osäkert och ofta rör stora värden för bolaget. Det är omöjligt att säga något entydigt om hur marknaden skulle värdera detta totalt sett för den reglerade operatören men en parallell kan dras med BT i Storbritannien där aktien haft en bättre utveckling än några stora konkurrenter inom samma bransch som till skillnad från BT inte har genomgått en liknande reform på sina hemmamarknader.

#### Aktieutveckling 2004-2006



Figur 8.1. Källa: BTs hemsida

För övriga operatörers aktieägare bör de positiva effekterna dominera. Även dessa bolag bör vinna på att den regulatoriska osäkerheten minskar och att transparensen ökar i och med att modellen säkerställer likabehandling vid tillträden till accessnätet. Den största positiva effekten bör komma från det senare då detta innebär att bolagen bör kunna konkurrera på lika villkor om slutkunderna, något som i sin tur bör vara positivt för aktieägarna.

- *Investerings effekter:* Det är huvudsakligen två sidor av denna frågeställning. Den första sidan utgår från att den nya funktionellt separerade enheten kommer att vara fokuserad på att tillhandahålla tjänster till såväl externa som interna grossistmarknadskunder. För att tillgodose dessa på bästa sätt framöver bör enheten vara väl medveten om de investeringsbehov som finns på marknaden.

Det finns sedan möjligheter att efter marknadsstudier se till att binda upp framtida kunder för att på så sätt säkerställa en viss efterfrågan i samband med att investeringsbeslut tas. En positiv samhällsekonomisk effekt i detta sammanhang är att det görs en sammantagen bedömning av behovet och sedan görs investeringen idealiskt när behovet finns. Det minskar risken för att investeringar görs för tidigt vilket kan vara fallet om en dominerande aktör kan vältra över kostnaderna på kunderna utan större problem.

Vinstmaximering i en funktionellt separerad enhet görs över försäljning av tillträde till infrastrukturen (den tidigare flaskhalsresursen). Detta beteende innebär en ökad transparens och ett effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur. Ökad effektivitet bör ge lägre kostnader totalt sett vilket frigör resurser i ekonomin. Den ökade transparensen tydliggör bland annat investeringsbehov såväl när de uppstår i tiden som var någonstans i värdekedjan. Detta innebär en positiv effekt för investeringsklimatet i befintlig infrastruktur.

Den andra sidan av frågeställningen kommer av att det fanns en möjlighet till koordinering inom den vertikala strukturen som delats upp före det att den funktionellt separerade enheten bildats. Samhällsekonomiskt innebär detta att de möjligheter som fanns att ta fram information kring och utnyttja synergier inom den vertikala kedjan blir svårare efter att den separerade enheten skapats. Detta skulle kunna inverka negativt på investeringsincitamenten. Med en funktionell separation kvarstår ägandet inom samma koncern och det finns möjligheter att skapa utrymme för denna typ av koordinering av investeringar inom ramarna för skyldigheten att inrätta en funktionellt separerad enhet. Detta har observerats i samband med införandet av funktionell separation i Storbritannien där man arbetat för en modell där vertikala koordineringshänsyn tas i samband med investeringsöverväganden.

Sammantaget är det svårt att peka på en entydig effekt på investeringar framöver efter ett genomfört förslag. Bedömningen är dock att införandet av en funktionellt separerad enhet sammantaget inte innebär negativa effekter på investeringsklimatet då ökad transparens och effektivitet i utnyttjandet av befintlig infrastruktur bör ge möjligheter till koordinering så att investeringsbeslut tas effektivare över tiden.

- *Regleringsresurser:* Nuvarande regleringssystem medför genom omfattande domstolsprocesser stora kostnader för såväl PTS som för den reglerade operatören. Detta gäller i synnerhet ett stort antal domstolsprocesser rörande accessnätet och tillträde till detta. Ett antal processer<sup>142</sup> är sedan länge pågående i tvister rörande LLUB, Bitström, förval, GTA och prisreglering. I och med införandet av förslaget och skapandet av en funktionellt separerad enhet bör detta behov på sikt minska. Den nya enheten har incitament att tillhandahålla tillträde till accessnätet på lika villkor. Detta kommer att innebära att behovet av tillsyn generellt bör minska samt att antalet uppkomna tvister och behovet av

---

<sup>142</sup> Under åren 2003 till 2006 inkom 30 till 60 mål per år till länsrätten. Enligt utredningen "Effektivare LEK" (SOU 2006:88) är det hanteringen av överklagade tvistlösningsärenden och SMP-beslut som tar längst tid i anspråk i länsrätten.

tillsynsåtgärder minskas, något som underlättar såväl för PTS som för den reglerade operatören. Detta kommer även övriga operatörer till del i de fall dessa är indragna eller påverkas av tvisterna.

På lite längre sikt bör detta även innebära möjligheter till resursbesparingar inom detta område för myndigheten. Behoven av tillsynsåtgärder minskar och tillsynen underlättas generellt. Tillsyn är även resurskrävande för den reglerade operatören. En modell enligt förslaget skulle således kunna leda till att resurser frigörs även för den reglerade operatören, såsom nämnts i tidigare avsnitt ovan.

- *Transparens och förutsägbarhet:* Förslaget innebär att en funktionellt separerad enhet skapas. Denna enhets självständighet kommer att innebära att transparensen på marknaden ökar. Den dominerande aktören har ett informationsövertag gentemot övriga operatörer, samt även mot tillsynsmyndigheten. Detta informationsövertag gäller för såväl reglerade som oreglerade produkter. Ett informationsunderläge och den osäkerhet det skapar för andra operatörer kan innebära att dessa väljer att inte satsa på produkter eller att ta utvecklingssteg de annars skulle ha tagit.

Ytterligare en aspekt gäller att i takt med tillträdesregleringen idag fokuseras alltmer på oförädlade grossistprodukter, blir det svårare för PTS samt för andra operatörer att bedöma huruvida den reglerade operatören uppfyller existerande krav på ickediskriminerande villkor. Den ökade transparens som inrättandet av en funktionellt separerad enhet innebär bör underlätta denna bedömning samtidigt som enhetens incitament att tillhandahålla grossistprodukter till såväl koncerninterna som externa kunder hjälper till att tydliggöra produkterna.

Den ökade transparensen och därtill kopplade ökade förutsägbarheten är även till fördel på flera sätt i samhället. Den ökade förutsägbarheten ökar möjligheterna för marknaden och kunderna att göra effektiva investeringar. Dessutom ökar transparensen också möjligheterna för förbättrad genomlysning av den dominerande operatören då koncernvärden skulle kunna synliggöras i större utsträckning. Dessutom har även den dominerande operatören nytta av att tydligheten och förutsägbarheten på marknaden ökar, något som observerats under företagsekonomiska effekter ovan.

- *Konsumenteffekter:* Förslaget innebär införandet av en funktionellt separerad enhet på grossistnivå i den vertikala kedjan. Förutsättningarna för att detta skall få effekter även bland slutkunderna är betydande. I förutsättningar för förslaget ligger att alla operatörer skall bli behandlade lika vid tillträden till accessnätet.

Detta innebär ökade möjligheter för konkurrens på lika villkor utan snedvridande tendenser. Den ökade konkurrensen bör ge effekter för konsumenterna i form av ett ökat och bredare utbud av produkter och tjänster med konsumenten i centrum. En viktig faktor för konsumentnyttan är priset på produkterna och det bör även handla om ett ökat fokus på priserna till slutkunder. En jämförelse kan här göras med Storbritannien som haft en tydligt nedåtgående pristrend på bredbandserbudanden perioden efter genomförandet av en funktionell separation.

En annan effekt på slutkundmarknaden som kunnat observeras i Storbritannien är den stegrande tillväxten i LLUB. Fram till mitten av 2005 var LLUB-tillväxten relativt långsam i Storbritannien. Under 2005 skedde dock en förändring då ett stort antal operatörer började erbjuda bredband baserat på LLUB, vilket i sin tur innebar att antalet LLUB-accesser började öka i en allt snabbare takt. Detta har sedan fortsatt och det kan göras en koppling till införandet av en funktionell separation och skiftet på marknaden för LLUB. Det bör dock poängteras att marknaderna i Sverige och Storbritannien skiljer sig åt varför det inte alltid är helt enkelt att göra direkta jämförelser.

I detta sammanhang är de förväntade effekterna av PTS förslag mer entydiga. Ökad konkurrens kommer att innebära ett ökat utbud av produkter och en ökad servicegrad där väntetider bör minska för att konsumenterna skall erhålla produkter och tjänster. Detta samtidigt som en ökad prispress bör leda till lägre priser där utrymme finns. För konsumentnyttan innebär detta en förväntat positiv utveckling över tiden efter att förslaget genomförts.

- *Effekter för små företag:* För små företag slår effekterna av förslaget på liknande sätt som för övriga konsumenter. Förslaget som innebär införandet av en funktionell separerad enhet på grossistnivå i den vertikala kedjan innebär att alla operatörer skall bli behandlade lika vid tillträde till accessnätet. Detta innebär ökade möjligheter för konkurrens på lika villkor utan snedvridande tendenser. Den ökade konkurrensen bör ge effekter för små företag i rollen som bredbandskunder genom ett ökat och bredare utbud av produkter och tjänster.

Den förväntat ökade konkurrensnivån kommer utöver ett ökat utbud av produkter innebära en ökad servicegrad där exempelvis väntetider bör minska för att kunderna skall erhålla efterfrågade produkter och tjänster. Detta samt en ökad prispress bör leda till positiva effekter för små företag i rollen som kunder.

- *Effekter för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet:* Förslagets effekter på sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet förväntas bli relativt begränsade på kort sikt, speciellt vad avser offentlig service i olika delar av landet. De effekter som kan förväntas uppstå rör i första hand sysselsättning och då på lite längre sikt där en ökad konkurrensgrad och ett ökat utbud av produkter och tjänster bör ha en positiv effekt på möjligheterna till tillväxt inom de marknadsområden där bredband är en viktig förutsättning för utvecklingstakten. Ökad konkurrens och ett ökat utbud av produkter och tjänster bör även ha en positiv effekt på möjligheterna att nå ut med offentlig service i olika delar av landet i och med att de som utnyttjar tjänsterna får ökade möjligheter att kommunicera i och med en ökad tillgång till bredbandsprodukter. Sammantaget görs bedömningen att effekterna för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet på sikt blir positiva som en följd av att förslaget genomförs.

- *Förslagets proportionalitet:* I de marknadsanalyser som enligt förslaget utförs, och som utgör en avgörande del i den slutliga definitionen av en Funktionellt separerad enhet, säkerställs det av PTS att den förhandsreglering som införs är proportionerlig och rimligt avvägd mot bakgrund av det långsiktiga målet om en hållbar konkurrens som myndigheten har att arbeta mot.

- *Sammantagna direkta effekter:* PTS uppfattning är att målen om likabehandling vid tillträde till accessnätet kan uppfyllas i och med förslaget att genom skyldighetsbeslut skapa en funktionellt separerad enhet, samt att de potentiella vinster som modellen medför överstiger de kostnader som kan komma att uppstå.

De kostnader som uppstår härrör huvudsakligen från de transaktionskostnader som den reglerade operatören åsamkas i samband med genomförandet och bildandet av den funktionellt separerade enheten. Det finns även potentiella kostnader i form av effektivitetsförluster till följd av att de synergier som finns i den ursprungliga vertikala strukturen inte kan realiseras fullt ut.

På intäktssidan återfinns värdet av ökad transparens samt förutsägbarhet för marknadens aktörer. Värdet av att samtliga operatörer behandlas lika vid tillträden till accessnätet tar sig huvudsakligen uttryck i förbättrade konkurrensvillkor för operatörerna samt produktutveckling, servicegrad och prispress för konsumenterna. Den ökade transparensen bidrar även till att minska antalet potentiella tvister och legala konflikter vilket frigör resurser från såväl operatörerna som PTS men även från rättsväsendet.

Den sammantagna direkta samhällsekonomiska effekten av utredningens förslag bedöms av PTS som positiv där de potentiella intäkterna av förslaget överstiger de kostnader som uppstår framförallt i det initiala skedet av genomförandet.

### **8.2.3 Indirekta effekter**

Förslagen som utformas i utredningen har till syfte att öka förutsättningarna för effektiv konkurrens och minska riskerna för snedvridning av konkurrensen. Med effektiv konkurrens följer marknadseffektiva erbjudanden till slutkunderna. De företag och andra kunder som är beroende av en utvecklad bredbandsmarknad ges möjlighet att på långsiktigt sätt planera sin verksamhet.

Ett vinstmaximerande företag som verkar i en vertikalt integrerad struktur och som har kontroll över en flaskhalsresurs i form av en infrastruktur har möjlighet att agera på ett sätt som innebär en suboptimering samhällsekonomiskt. Det innebär att resultatet blir ett inoptimalt utnyttjande av infrastrukturen.

Kan en separering göras som innebär en uppdelning av kontrollen över flaskhalsresursen i form av en funktionellt separerad enhet öppnar det för en möjlighet till annat beteende vid vinstmaximering. Vinsten för den separerade enheten blir beroende av försäljning av tillträde till flaskhalsresursen vilket bör ge ett effektivare utnyttjande av infrastrukturen. På sikt innebär det lägre kostnader för operatörerna vilket i sin tur frigör resurser i ekonomin.

Det fokus på försäljning som kommer av vinstmaximering för den funktionellt separerade enheten innebär även ökad transparens och förutsägbarhet för marknadens aktörer. Detta tydliggör investeringsbehoven över tiden och gäller såväl den reglerade operatören som övriga operatörer. Detta i kombination med frigörande av resurser till följd av ökad effektivitet inverkar över tiden positivt på investeringsklimatet i befintlig infrastruktur. Dessutom bör en minskad osäkerhet

avseende utnyttjandet av infrastruktur för den reglerade operatören öka investeringsviljan i ny infrastruktur.

Förslaget innebär ökade möjligheter för konkurrens på lika villkor utan snedvridande tendenser. Den ökade konkurrensen bidrar på sikt till effekter för konsumenterna i form av ett ökat och bredare utbud av produkter och tjänster. En viktig faktor för konsumentnyttan är priset på produkterna och en effekt av ökad konkurrens bör även handla om ett ökat fokus på priserna till slutkunder. På längre sikt bör den ökade konkurrensen säkerställa en press på priserna till slutkunder vilket kan ge en positiv effekt på slutkundernas nyttonivå.

En följd av att en funktionellt separerad enhet bildas är att transparensen ökar. Detta i kombination med likabehandling vid tillträde till accessnäten bör minska antalet tillsyns- och tvistlösningsärenden. Att antalet ärenden i rättssystemet minskar bidrar på sikt till en större marknadstilltro och minskad osäkerhet bland marknadens aktörer. Det förkortar fördröjningen från att olika beslut är tagna till att de når ut på marknaden.

Ökad transparens bör också innebära minskad regleringsosäkerhet för marknadens aktörer. Minskad regleringsosäkerhet leder på sikt till lägre kapitalkostnader och ökade investeringar samt en snabbare utveckling av nya tjänster. Något som i sin tur innebär lägre priser.

Den sammantagna bedömningen som PTS gör är att de samhällsekonomiska effekterna blir positiva.

### **8.3 Konsekvenser i övrigt**

PTS har övervägt huruvida förslagen kan komma att få effekter på den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen. Den samlade bedömningen är att förslagen inte påverkar något av dessa mål.

## 9 Författningskommentar

### 4 kap. 9 a § LEK

Paragrafen är ny och behandlas i huvudsak i avsnitt 7.3 och 7.4 i den allmänna motiveringen. Av artikel 8.3 i tillträdesdirektivet följer att ett åläggande av en skyldighet enligt paragrafen måste godkännas av Europeiska gemenskapernas kommission.

Krav på en operatör att avskilja viss verksamhet från övriga delar av organisationen kan utgöra betydande ingrepp i den enskildes egendomsskydd. Syftet med åtgärden, att öka konkurrensen på marknaden, måste därför vägas mot den enskildes rätt att självständigt utnyttja sin egendom. Skäl för att tillämpa paragrafen torde exempelvis föreligga om de övriga skyldigheter som lagen utpekar inte kan anses vara tillräckliga som drivkrafter för att åstadkomma en effektiv konkurrens eller hindra icke-diskriminerande beteende.

Av första stycket följer att förpliktelsen kan omfatta verksamheter och tillgångar som är hänförliga till en skyldighet om tillträde till ett sådant nät som anges i 9 §. Av andra stycket följer att förpliktelsen även kan omfatta sådana verksamheter och tillgångar som omfattas av en skyldighet om tillträde till nätet i form av en mer förädlad tjänst, så kallat bitströmstillträde. Även här är det en förutsättning för avskiljandet att resurserna är hänförliga till just tillträde till bitströmsaccess i ett sådant nät som avses i 9 §. I det fall en motsvarande tillträdestjänst skulle tillhandahållas helt över annan infrastruktur omfattas inte ett sådant fall av förpliktelsen om avskiljning.

För att realisera sådan tillträdesskyldighet som anges i första och andra stycket kan det utöver tillgång till nätet även krävas tillgång till andra typer av nödvändiga infrastrukturer eller resurser. Dessa tillgångar och resurser ingår i vad som krävs för tillträdet och kan således behöva avskiljas för att uppnå syftet med paragrafen. Bland sådana tillgångar kan exempelvis nämnas transportnätscapacitet och utrustning för samlokalisering.

Det är endast en vertikalt integrerad operatör, dvs. en operatör som tillhandahåller grossisttjänster till företag som operatören konkurrerar med på marknader i efterföljande led, som kan åläggas förpliktelser enligt paragrafen.

*Punkten 1* avser med nät och nätdelar samtliga delar av det nät som ett skyldighetsbeslut omfattar: exempelvis kanalisation, stolpar, koppar och fiber.

*Punkten 2*, tillhörande installationer, avser tillgångar som utnyttjas gemensamt och som behövs för att stödja ålagda skyldigheter: exempelvis tekniklokaler och ledningar.

*Punkten 5* föreskriver att finansiella resurser skall kunna avskiljas. Detta krav tar sikte på att säkra att den avskilda delen har de finansiella resurser som krävs för att kunna driva verksamheten och konkurrera på marknaden: exempelvis finansiella

resurser som krävs för att trygga behovet av maskiner och inventarier, lokaler, samt relevant personal.

#### 4 kap. 9 b §

Paragrafen är ny och behandlas i huvudsak i avsnitt 7.4. Genom de krav som anges i paragrafen första stycke ges det möjlighet att införa krav på organisatoriska och beteendemässiga förändringar.

*Punkten 1* föreskriver att den avskilda delen skall organiseras i viss associationsform. Huvudregeln bör vara att den avskilda delen skall vara en egen juridisk person i form av ett aktiebolag. Detta krav bör kunna frångås om det inom operatörens befintliga organisation går att skapa en avskild del, exempelvis i ett eget affärsområde, som kan uppfylla de krav som kan ställas mot ett aktiebolag för att uppnå icke-diskriminering och insyn. Även de övriga krav, för att säkerställa oberoendet hos den avskilda delen, som kan ställas med stöd paragrafen bör beaktas vid denna bedömning.

*Punkten 3* anger att styrelsens sammansättning och beslutsförhet får inskränkas. Detta kan ske genom att bolagsstämmas rätt att utse styrelseledamöter inskränks. Begränsningar som åsyftas är exempelvis att ett visst antal styrelseledamöter kan utses eller utses i samråd med en extern part, t.ex. PTS. Vidare möjliggörs genom punkten att styrelsens beslutsförhet kan inskränkas genom krav på regler om när styrelsen är beslutsför, exempelvis att visst antal ledamöter måste vara närvarande för att styrelsen skall vara beslutsför eller vilken majoritet som skall krävas för frågor som är av betydelse för efterlevnaden av ålagda förpliktelser.

*Punkten 5* föreskriver att det kan ställas krav på att beteenderegler skall upprättas. Här åsyftas regler som syftar till att stärka den avskilda delens oberoende gentemot övriga delar av operatörens organisation så att det skapas en organisation som behandlar grossistkunder på lika villkor. Exempel på sådana regler kan vara riktlinjer för hur information får delges grossistkunder, interna såväl som externa. Vidare kan beteenderegler innebära krav på att anställda inte får arbeta i den avskilda delen och samtidigt arbeta inom någon övrig verksamhet hos operatören. Beteenderegler kan rikta sig mot både operatören och den avskilda delen.

*Punkten 6* anger att det går att ställa krav som begränsar värdeöverföringar och internttransaktioner till och från den avskilda delen. Syftet med punkten är att se till att den avskilda delen har de finansiella resurser som krävs för att agera på marknaden och kunna ta de investeringsbeslut som behövs driva verksamheten. Begränsningar i värdeöverföringar och internttransaktioner torde kunna uppnås genom krav på viss soliditet, likviditet och eget kapital i den avskilda delen. Sådana krav kan även i sin tur skapa krav på att kapital tillförs den avskilda delen.

*Punkten 7* ställer krav på upprättandet av ett revisionsutskott. Exempel på arbetsområde för utskottet är tillsyn över rutinerna för redovisning och internkontroll som syftar till att säkra efterlevnaden av ålagda förpliktelser. Utskottet skall även kunna ge förslag på rutiner för att öka efterlevnaden av ålagda förpliktelser. Utskottet bör bestå av minst tre ledamöter vilka bör utses av

styrelsen i samråd med PTS. Utskottet skall ha den kompetens som krävs för att utöva sitt uppdrag. Vidare skall majoriteten av ledamöter i utskottet vara oberoende gentemot den avskilda delen eller annan verksamhet eller juridisk person i samma koncern.

*Punkten 8* föreskriver att krav på upprättande av redovisning kan ställas. Redovisningen skall syfta till att följa upp ålagda förpliktelser och bör utgå från relevanta nyckeltal, exempelvis leveranstider, felavhjälpning och leveransavbrott, som tas fram tillsammans med PTS. Redovisningen bör även utgå från revisionsutskottets arbete. Redovisningen skall sammanställas regelbundet och ges in till myndigheten.

*Punkten 9* anger att en extern revisor årligen i ett särskilt intyg skall avge ett utlåtande om efterlevnaden av förpliktelsen. Detta intyg bör upprättas av den avskilda delens auktoriserade revisor och kan omfatta sådan redovisning som anges i punkterna 7 och 8 samt en vidare bedömning av förpliktelsens efterlevnad. Intyget skall ges in till PTS.

Regleringsmyndigheten kan precisera villkor som ställs enligt paragrafen ytterligare utifrån syftet som anges i 9 a §, säkerställandet av icke-diskriminering och insyn.

Det lämnas i andra stycket även utrymme för att ställa ytterligare krav än dem som framgår av första stycket.

#### **4 kap. 9 c §**

Paragrafen är ny och behandlas i huvudsak i avsnitt 7.5. Av artikel 8.3 i tillträdesdirektivet följer att ett beslut om att anta ett frivilligt åtagande enligt paragrafen måste godkännas av Europeiska gemenskapernas kommission. Paragrafen är utformad med 23 a § konkurrenslagen (1993:20) som förebild.

## Förklaringar till använda begrepp och förkortningar

ABL	Aktiebolagslagen (2005:551)
ADSL	Asymmetric Digital Subscriber Line, ADSL2+ är en utveckling av ADSL tekniken som används i stor utsträckning, se även xDSL.
AGCOM	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.
BT	British Telecom.
DSLAM	Digital Subscriber Line Access Multiplexer, modem för xDSL placerad på telestation.
EAB	Equality of Access Board
ECTA	European Competitive Telecommunications Association.
ERG	European Regulators Group.
FTTB	Fiber To The Building.
FTTC	Fiber To The Cabinet.
FTTH	Fiber To The Home.
GSM	Global Service Mobile.
GTA	Grossistprodukt för telefonabonnemang.
IP	Internet protokoll.
IRG	Independent Regulators Group.
ISDN	Integrated Services Digital Network.
ISP	Internet Service Provider.
IT	Informationsteknik.
ITU	Internationella teleunionen.
KKV	Konkurrensverket.
KL	Konkurrenslagen (1993:20).
LAN	Local Area Network.
LEK	Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

LLUB	Local Loop UnBundling, tillträde till det rikstäckande metallbaserade accessnätet.
LRIC	Long Run Incremental Cost.
NGA	Next Generation Access.
NGN	Next Generation Network, samlingsbegrepp för framtida IP-baserade nät.
NMT	Nordiskt mobiltelefonisystem
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development.
Ofcom	Office of Communication.
Opta	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.
OR	Open Reach.
PLMN	Public Land Mobile Network
PSTN	Public Switched Telephone Network.
PTS	Post- och telestyrelsen.
RSS	Remote Subscriber Stage.
SLA	Service Level Agreement.
SMP	Significant Market Power.
SUB	Sub-loop unbundling.
UK	United Kingdom.
UDSL	Uni-Digital Subscriber Line, se även xDSL.
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System.
VD	Verkställande direktör.
VDSL	Very high data rate Digital Subscriber Line, se även xDSL.
xDSL	Digital Subscriber Line, samlingsbegrepp där x representerar olika tekniker t.ex. ADSL, VDSL och UDSL.
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)

## Litteratur

- Agcom public consultation on “Functional Separation and NGANs regulation” Gruppo telecom Italia, 2007
- Att förstå en konvergerande telekomvärld, Olsson Anders, 2005
- Bredband i Sverige 2006, Post- och telestyrelsen ,PTS-ER-2006:22
- Bredbandspriser i Norden, Post- och telestyrelsen, PTS-ER-2007:1
- BT, It matters... to the industry, to BT, to our customers, and to our shareholders, Code of practice for BT people
- Cave Martin, Regulation and competition law in European telecommunications, June 2006
- Cave, Martin, Regulating for non-price discrimination, 22 August 2006
- Development of requirements for the operational separation of Telecom, consultation document, April 2007.
- ECTA comments on NGN public policy
- ERG Consultation Document on Regulatory Principles of ERG (07) 16
- ERG Consultation Document on Regulatory Principles of NGA, ERG(07) 16
- Explanatory Memorandum to the Telecommunications Legislation Amendment Bill (Competition and Consumer Issues) 2005
- Final statements on the Strategic Review of Telecommunications, and undertakings in lieu of a reference under the Enterprise Act 2002, 22 September 2005
- Förslag till bredbandsstrategi för Sverige, Post- och telestyrelsen, PTS-ER-2007:7
- Förutsättningar för hållbar konkurrens på bredbandsområdet, Post- och telestyrelsen, PTS-ER-2005:39
- Hinder för utbyggnad av bredband, Post- och telestyrelsen, PTS-ER-2007:3
- Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1 /2003 into the European gas and electricity sectors, Com (2006)851
- Issue paper on All-IP, OPTA/BO/2006/201599, den 22 maj 2006.
- Konkurrensverket, Redogörelse för frivilliga åtaganden inom allmänna konkurrensrätten, Dnr 256/2007
- NERA; Ofcom´s Strategic Review of Telecommunications and BT´s Undertakings. Framtagen på uppdrag av OPTA, 15 februari 2007.

OECD Restructuring Public Utilities for Competition, 2001

OECD; Remedies and sanctions in abuse of dominance cases, DAF/COMP(2006)19

Ofcom, Evaluating the impact of the Telecoms Review, 2006

Ofcom, Final statements on the Strategic Review of Telecommunications, and undertakings in lieu of a reference under the Enterprise Act 2002, 2005

Operational separation – Retail pricing protocol – An ACCC information paper, augusti 2006

Policy för tillträdesreglering i accessnät, PTS-ER-2006:26

Position paper on All-IP, OPTA/BO/2006/202771, den 3 oktober 2006.

Proposition 1992/93:56

Proposition 2001/02:56

Proposition 2001/02:56

Proposition 2002/03:110

Proposition 2003/04:80

Proposition 2006/07:119

Reding Viviane, Telecommunications Markets in Europe: Growth and Investment need competition, 2007

Reding Viviane, The Network Industries in the 21<sup>st</sup> Century: Regulation for Growth and Competition in the Internal Market, 2007

Reiffen, D & Ward, M.R. (2002), “Recent empirical evidence on discrimination by regulated firms”, Review of Network Economics

Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget

SOU 2000:90, Elnätsföretag regler och tillsyn

SOU 2004:130 Svensk kod för bolagsstyrning

SOU 2004:47, Näringslivet och förtroendet

SOU 2005:4, Liberalisering, regler och marknader

SOU 2006:99, En ny konkurrenslag

Svensk kod för bolagsstyrning, 2004

Svensk telemarknad 2006, Post- och telestyrelsen, PTS-ER-2007:15

Sveriges ståndpunkt i den kommande översynen av regelverk för elektronisk kommunikation den 8 februari 2006

Telecommunications Legislation Amendment Bill (Competition and Consumer Issues) 2005

### **Webbplatser**

<http://www.bt.com>

<http://www.ectaportal.com>

<http://www.itu.int>

<http://www.ofcom.org.uk>

<http://www.reg.eu.int>

<http://www.parliament.nz>

## Bilaga 1

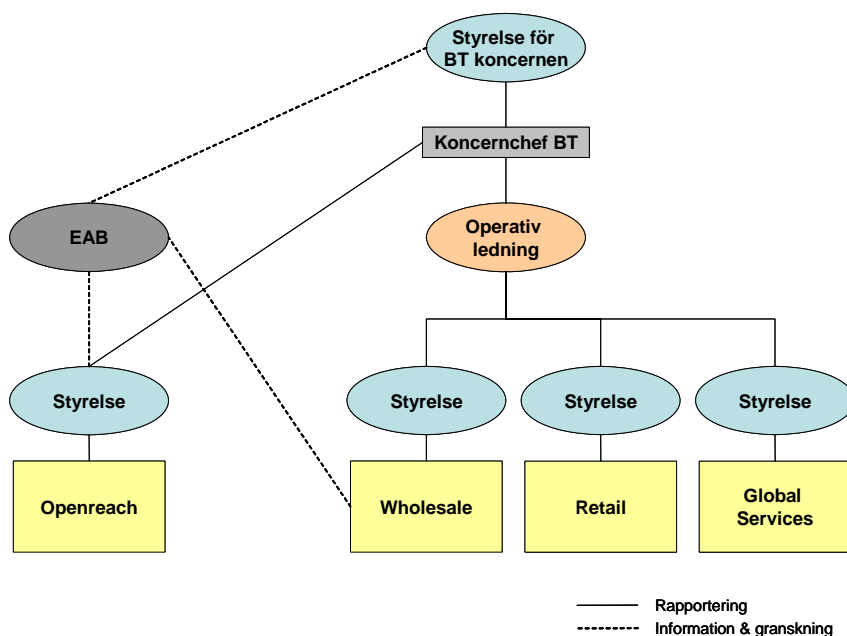
### Organisation och styrning

Åtagandena i denna del innebar omfattande organisatoriska förändringar inom BT, framför allt inom den enhet som tidigare varit ansvarig för samtliga grossistprodukter, BT Wholesale. Detta för att kunna kontrollera flödet av information och möjligheten till påverkan mellan de olika delarna av organisationen.

Enligt åtagandena skall OR vara en separat division inom BT med en egen verksamhetschef (CEO) som rapporterar direkt till koncernchefen för hela BT. ORs CEO inte får vara medlem i BT koncernens ledningsgrupp, men har möjlighet att delta vid vissa möten som rör OR. Deltagande vid sådana möten skall anmälas till EAO (Equality Access Office). Ledningsgruppen för OR åtar sig att agera utifrån åtagandena mellan Ofcom och BT och utifrån riktlinjer beslutade av BT:s koncernchef och avstämde med Ofcom.

Enligt åtagandena skall BT etablera ett eget varumärke för den nya divisionen som inte innehåller orden BT eller British Telecom. Det skall implementeras en varumärkesstrategi och det nya namnet och logotypen skall finnas på brevpapper, relevanta hemsidor, webbadresser och relevanta byggnader. Dessutom skall arbetskläder och fordon, när de ersätts med nya, vara försedda med det nya varumärket.

Figur Bilaga 1.1.



Källa: Openreach – an open network for all, presentation by Joanna Taylor November 2006

BT åtar sig också att etablera en särskild styrelse ”Equality of Access Board” (EAB) bestående av fem personer varav tre oberoende ledamöter, en icke-operativ direktör inom BT koncernen samt en erfaren chefsperson inom BT. Det

är BT som utser de oberoende ledamöterna efter att ha konsulterat Ofcom i frågan. Dessa får inte vara eller ha varit anställda inom BT, högre chef hos någon annan operatör på marknaden eller någon konsultfirma som anlitas av BT eller någon annan operatör, anställda på Ofcom eller hos en betydande aktieägare i BT eller någon annan operatör. Styrelseordföranden för BT utser de två ledamöterna som representerar BT och dessa får inte vara anställda inom OR, enheterna uppströms eller nedströms. EAB leds av den icke-operative direktören från BT.

EABs arbetsuppgifter består i huvudsak av granskning och uppföljning av hur BT lever upp till villkoren i åtagandena. Detta inkluderar bl.a. granskning av innehållet i "code of practice", klagomål från anställda med avseende på efterlevnad av villkoren, BT:s resultat jämfört med uppsatta nyckeltal avseende villkoren mm. EAB skall dessutom vara ansvarig för tillsyn och granskning av produktplaner, volymprognoser och investeringar. De skall också hållas informerade om de SLA som OR har satt upp och ha möjlighet att utvärdera resultat mot uppsatta mål. EAB skall regelbundet rapportera till styrelsen för BT koncernen huruvida BT lever upp till de villkor som finns i åtagandena, samt hålla Ofcom informerad om överträdelser av villkoren som är av större betydelse. EAB skall årligen sammanställa och leverera en rapport med resultatet av granskningen av BT:s efterlevnad av villkoren i åtagandena. Rapporten skall delges Ofcom och en sammanfattning skall publiceras officiellt, en årsredovisning. Årsredovisningen skall revideras av oberoende externa revisorer som en del i deras årliga revision av BT:s regulatoriska rapportering.

EAB skall få stöd av en funktion som kallas EAO (Equality of Access Office) med resurser hämtade från BT. EAOs roll är att bl.a. bistå EAB med analyser och rapporter.

### ***Produktutbud***

OR skall kontrollera och driva tillgångar inom det fysiska lagret<sup>143</sup> hos BT:s accessnät och transportnät ("backhaul") och sådant som behövs för att stödja dessa tillgångar (såsom "line testing" och "remote diagnostics"). OR skall också avgöra lämpliga förbättringar i funktionaliteten hos dessa tillgångar och ha fullt ansvar för investeringsbeslut (vilka skall framgå i den årliga verksamhetsplanen; "Operating Plan") relaterade till dessa tillgångar. OR skall vidare ha fullt ansvar för byggnader, underhåll och reparationer av nämnda tillgångar.

OR skall internt eller till andra operatörer tillhandahålla de SMP-produkter som produceras huvudsakligen genom användning av det fysiska lagret och/eller transmissionslagret hos BT:s accessnät och/eller transportnät (backhaul). Produkterna skall tillhandahållas på lika villkor. Dessutom skall OR tillhandahålla framtida produkter som ännu inte är identifierade, men som kommer att identifieras i samband med kommande marknadsanalyser om och när BT som en följd av SMP-status åläggs att tillhandahålla nya tillträdesprodukter.

---

<sup>143</sup> Med detta avses helt enkelt att OR skall hantera det rent fysiska nätet ("Physical Layer" means the duct, fibre, copper, and other non-electronic assets in an Electronic Communications Network", Statement, p. 64).

Tillhandahållandet av produkter innefattar bland annat produkthantering ("product management"), försäljning (eller motsvarande interna tillhandahållande mellan OR och andra delar av BT), "in-life service management", specificering av produkter och deras funktionalitet samt prissättning.

BT Wholesale kan agera som både kund och leverantör åt OR. I egenskap av kund får man tillgång till de SMP-produkter som måste tillhandahållas av OR och som BT Wholesale sedan kan förädla för att möta efterfrågan från andra operatörer. BT Wholesale kan göra likaledes vad gäller andra produkter som OR tillhandahåller på frivillig basis. BT Wholesale kan dessutom tillhandahålla produkter till andra operatörer som inte kräver insatsvaror från OR över huvud taget.

OR kan således agera som kund åt BT Wholesale; i syfte att tillhandahålla produkter till andra operatörer kan OR som nämnts ovan behöva utnyttja transmissionsnivån i BT Wholesale's accessnät och/eller transportnät.<sup>144</sup>

Slutligen bör det också nämnas att inte bara befintliga produkter, utan även grossistprodukter (i accessnätet??) som baseras på NGN (Next Generation Networks), kommer att vara föremål för en uppsättning åtaganden.

### ***Finansiell redovisning och rapportering***

I åtagandena finns en beskrivning av hur affärsplaner, budget och investeringsplan skall hanteras. Där anges att OR årligen skall ta fram en affärsplan inklusive budget vilken skall godkännas av styrelsen för BT koncernen och delges EAB. CEO ges dessutom ett årligt investeringsutrymme, som OR fritt kan förfoga över, på 75 miljoner pund (ca 1012 miljoner SEK) för åren 2006/2007. Vad gäller redovisning och finansiell rapportering anges följande med start räkenskapsåret 2006/2007:

- avgifter och priser skall beräknas på samma sätt för BT och för övriga operatörer,
- information om dessa avgifter och priser skall delges BT och övriga operatörer på lika villkor,
- internprissättning till och från OR och övriga delar inom BT skall särredovisas och baseras på de beräkningsprinciper som gäller för den regulatoriska rapporteringen enligt tidigare direktiv från Ofcom,

---

<sup>144</sup> På grund av den oklarhet som ursprungligen fanns vad gällde förhållandet mellan BT Wholesale och OR så formulerade Ofcom i sitt slutliga Statement (p. 49) ett antal principer för detta: (1) OR skall vara den primära försäljningskanalen för sina produkter och tjänster, (2) OR kan enbart tillhandahålla produkter som egentligen tillhandahålls av andra delar av BT: om produkterna kräver detaljerad operationell koordinering med OR:s produkter, om en annan operatör till största delen köper OR-produkter och vill ha ett enhetligt gränssnitt med BT, eller om man ingår avtal rörande detta med Ofcom, (3) OR kan enbart sälja till andra operatörer, inte till andra typer av företag eller hushåll, och (4) andra delar av BT får tillhandahålla OR:s produkter enbart om produkterna kräver detaljerad operationell koordinering eller om en operatör vill att produkten skall levereras av en annan del av BT.

- tillgångar som finns i OR skall kapitaliseras och skrivas av i divisionens redovisning och i enlighet med BTs redovisningsprinciper,
- ORs finansiella resultat skall särredovisas i den regulatoriska årsredovisningen som BT producerar, samt
- BT skall rapportera ORs finansiella resultat i BT koncernens kvartals- och årsrapporter i samma format som för övriga divisioner/affärsområden.

### ***Informationsutbyte***

Huvudregeln är att information får utbytas inom BT, om inte sådan information är förbjuden eller begränsad av åtagandena eller annars i lagstiftning. Åtagandena skall inte förhindra normala kommersiella relationer utan endast tillförsäkra rättvis och transparent behandling. Generellt gäller följande begränsningar i informationsflödet mellan OR, BT Wholesale, BTWS, BTS och andra enheter nedströms.

- Anställda som arbetar för X får inte ge Y eller anställda inom annan nedströms enhet kundkonfidentiell information utan godkännande från kunden eller såvida denna inte är nödvändig för att leverera produkten.
- Anställda inom X får inte heller delge kommersiell information till BT anställda som arbetar inom enheter nedströms om inte kunden har godkänt detta eller informationen är nödvändig för att leverera produkten.

Med *kundkonfidentiell information* avses information som kommer från en operatör till BT. Huvudregeln är att sådan information inte får spridas mellan OR och andra delar av BT. Inte heller mellan BT Wholesale och andra delar av BT eller mellan BTWS och ”BT Wholesale Value-added Network Services”.

Med *kommersiell information* avses kommersiell konfidentiell information relaterad till reglerade produkter, såsom produktutveckling, prissättning, strategier, kostnader, volymer osv.

De finns också restriktioner för anställda inom BT som kommer i kontakt med OR. De får inte direkt eller indirekt försöka påverka OR affärsbeslut eller policies genom kanaler som inte också är tillgängliga för övriga operatörer. De skall dessutom inte ha tillgång till kommersiell information eller liknande som inte kan tillhandahållas samtliga operatörer. Motsvarande regler gäller för anställda inom OR. Vissa undantag från dessa regler specificeras.

### ***Övriga verksamhetsfrågor***

OR huvudkontor skall finnas inom en särskild säkerhetskontrollerad yta skilt från BTs övriga verksamhet. Anställda inom OR får inte samtidigt arbeta för övriga delar inom BT koncernen utan skriftligt medgivande av Ofcom. Ersättningar och bonusprogram till de anställda skall vara kopplade till uppnådda mål och resultat inom OR. De får inte heller delta i generella options- eller aktieprogram inom BT koncernen medan de är anställda inom OR.

BT skall säkerställa att samtliga operativa IT-system som utvecklas för OR skall särskiljas från övriga av BTs datasystem. Motsvarande gäller för ekonomi- och redovisningssystemen som också skall drivas fristående från BT koncernen.

### ***BT Wholesale***

Åtagandena inkluderar även, förutom etableringen av en ny division, riktlinjer för hur BT Wholesale (grossistverksamheten inom BT) skall agera. Inom BT Wholesale skall två separata produktorganisationer implementeras vilka skall vara ansvariga för 1) BTS - produkter som är av relevans för andra operatörer t.ex. bulkförsäljning av samtal, och 2) BTWS - BT Wholesale's SMP produkter som inte faller under den förstnämnda kategorin och inte ingår i ORs produktutbud. En förändring av produktutbudet inom respektive produktorganisation kan endast göras efter samråd mellan Ofcom och BT.

**Figur bilaga 1.2. Openreach**

<b>BT Wholesale</b>		
<b>BTWS kärnprodukter</b>	<b>BTS förädlade produkter</b>	<b>Oreglerade produkter &amp; nya tjänster</b>
Produktledning, produktutveckling, produktspecifikationer mm för kärnprodukter enligt SMP beslut	Produktledning, produktutveckling, produktspecifikationer mm för produkter som av Ofcom har definierats som betydelsefulla för andra operatörer	Produktledning, produktutveckling, produktspecifikationer mm för oreglerade produkter på grossistmarknaden

Källa: Openreach – an open network for all, presentation by Joanna Taylor November 2006

De anställda inom BTWS skall särskiljas från övriga BT och samtliga ersättningar och bonusprogram skall vara baserade på BTWS resultat och måluppfyllelse. De anställda får inte heller arbeta för någon annan enhet nedströms inom BT medan de är anställda inom BTWS. Anställda som arbetar för BT Wholesale får inte ge OR eller anställda inom annan enhet nedströms kundkonfidentiell information utan godkännande från kunden eller såvida denna inte är nödvändig för att leverera produkten. Detsamma gäller för anställda inom BTWS som inte får röja kundkonfidentiell information till anställda inom BTS. Anställda inom BTWS eller BTS får inte heller delge affärsinformation till BT anställda som arbetar inom enheter nedströms om inte kunden har godkänt detta eller informationen är nödvändig för att leverera produkten.

De IT-system som innehåller affärsinformation gällande BTWS och BTS skall inte vara tillgängliga för anställda som arbetar för enheter nedströms. IT-system som innehåller BTWS kundinformation skall inte vara tillgängliga för anställda inom BTS.

Åtagandena inkluderar även en organisatorisk delning av enheter uppströms och nedströms. Med enheter nedströms avses de enheter inom BT som huvudsakligen tillhandahåller produkter och tjänster till slutkunder. Med enheter uppström avses

enheter inom BT, utöver OR med inklusive BT Wholesale, som tillhandahåller produkter och tjänster till andra operatörer som input i deras egna produkter. Samma regler gäller även här för att delge kundkonfidentiell- och kommersiell information.

### *Code of practice*

I åtagandena åtar sig BT att utforma en ”Code of practice” (etiska regler) som skall publiceras offentligt och delges samtliga anställda inom BT. Koden skall ange hur de anställda inom BT skall agera för att säkerställa att de åtaganden som BT och Ofcom kommit överens om skall uppnås. Uppförandekoden skall innehålla särskilda riktlinjer för anställda inom OR, BTWS, BTS och övriga delar inom BT Wholesale. Koden skall innehålla riktlinjer för tillgång till och vidarebefordring av kundkonfidentiell information samt kommersiell information, och restriktioner för möjligheten att påverka utformningen av affärsmässiga beslut och policies. Dessutom skall det vara tydligt vilka disciplinära åtgärder som kan vidtas i de fall någon bryter mot koden. För att samtliga anställda skall vara medvetna om det ansvar som följer med åtagandena mellan BT och Ofcom skall berörda anställda inom BT erbjudas information och utbildning vid lanseringen av koden.

- Att OR skall ha ett antal regler och procedurer som förhindrar flödet av känslig information från BT Wholesale (inklusive OR) till BT Retail för att ha en funktionell separation mellan BT:s grossistverksamhet från bolagets slutkundsverksamhet, inklusive en ”kinesisk mur” mellan de två.
- Att OR skall tillhandahålla separata finansiella och regulatoriska redovisningar.
- Att OR skall använda varumärket “Openreach” som skall vara separerat från resten av BT.

Därutöver är ett syfte med åtagandena också att de skall reducera BT:s incitament att använda sig av annan diskriminering (icke-pris), inte för BT som helhet men för nyckelpersoner i OR. Därför har OR:s ledning fysiskt separerats från resten av BT och deras ersättning är kopplad till OR:s resultat och inte till BT:s. Därutöver har ett nytt internt ”compliance”-organ inrättats - "Equality of Access Board (EAB)” - för att övervaka att åtagandena följs och vid behov rekommendera BT:s ledning hur problem skall åtgärdas.

## Bilaga 2

Utdrag ur Svensk kod för bolagsstyrning

[www.bolagsstyrning.se](http://www.bolagsstyrning.se)

### Storlek och sammansättning m.m.

Styrelsen bör ha en storlek och sammansättning som ger utrymme åt de olika kompetenser och erfarenheter som erfordras och som uppfyller de krav på oberoende som ställs för att styrelsen effektivt och självständigt skall kunna förvalta bolagets angelägenheter. Styrelsen bör förnyas i erforderlig takt med beaktande av utvecklingen av bolagets verksamhet och behovet av kontinuitet i styrelsearbetet.

3.2.1 Styrelsen skall ha en med hänsyn till bolagets verksamhet, utvecklingsskede och förhållanden i övrigt ändamålsenlig sammansättning, präglad av mångsidighet och bredd avseende ledamöternas kompetens, erfarenhet och bakgrund i övrigt. En jämn könsfördelning i styrelsen skall eftersträvas.

3.2.2 Styrelsen skall inte vara större än att enkla och effektiva arbetsformer kan tillämpas. Suppleanter till stämموvalda leda-möter skall inte utses.

3.2.3 Högst en person från bolagsledningen får vara ledamot av styrelsen.

3.2.4 Majoriteten av de bolagsstämmovalda styrelseledamöterna skall vara oberoende i förhållande till bolaget och bolagsledningen. En styrelseledamot skall inte anses oberoende om ledamoten

- är verkställande direktör eller under de fem senaste åren har varit verkställande direktör i bolaget eller ett närstående företag,
- är anställd eller under de tre senaste åren har varit anställd i bolaget eller ett närstående företag,
- erhåller icke obetydlig ersättning för råd eller tjänster utöver styrelseuppdraget från bolaget eller ett närstående företag eller från någon person i bolagsledningen,
- har eller under det senaste året har haft omfattande affärsförbindelser eller andra omfattande ekonomiska mellanhavanden med bolaget eller ett närstående företag i egenskap av kund, leverantör eller samarbetspartner, antingen själv eller genom att tillhöra företagsledningen eller styrelsen eller genom att vara större delägare i annat företag som har en sådan affärsrelation med bolaget,
- är eller under de tre senaste åren har varit delägare eller anställd hos bolagets eller ett närstående företags nuvarande eller dåvarande revisor,
- tillhör företagsledningen i annat företag om en styrelseledamot i detta företag tillhör bolagsledningen i bolaget,
- har varit styrelseledamot i bolaget i mer än tolv år, eller
- står i ett nära släkt- eller familjeförhållande till person i bolagsledningen eller någon annan person som nämns i ovanstående punkter, om denna persons direkta eller indirekta mellanhavanden med bolaget har sådan

omfattning och betydelse att de motiverar att styrelseledamoten inte skall anses oberoende.

Med närstående företag avses företag där bolaget direkt eller indirekt innehar minst tio procent av aktierna eller andelarna eller rösterna eller en ekonomisk andel som ger rätt till minst tio procent av avkastningen. Om bolaget äger mer än 50 procent av kapital eller röster i ett annat företag anses bolaget indirekt inneha det senare företagets ägande i andra företag.

Den fjärde punkten skall inte anses tillämplig på gängse affärsförbindelse som bankkund.

3.2.5 Minst två av de styrelseledamöter som är oberoende i förhållande till bolaget och bolagsledningen skall även vara oberoende i förhållande till bolagets större aktieägare. En styrelseledamot som representerar en större ägare eller är anställd eller styrelseledamot i ett företag som är en större ägare skall anses som beroende.

Med större aktieägare avses ägare som direkt eller indirekt kontrollerar tio procent eller mer av aktierna eller rösterna i bolaget. Om ett företag äger mer än 50 procent av kapital eller röster i ett annat företag anses det förstnämnda företaget indirekt kontrollera det senare företagets ägande i andra företag.

3.2.6 Styrelseledamot skall utses för ett år i taget.

### 3.8 Arbete med redovisnings- och revisionsfrågor

Styrelsen ansvarar för att bolaget har ett formaliserat och transparent system som säkerställer att fastlagda principer för den finansiella rapporteringen och interna kontrollen efterlevs samt att ändamålsenliga relationer med bolagets revisorer upprätthålls.

3.8.1 Styrelsen skall dokumentera och lämna upplysningar om det sätt på vilket styrelsen säkerställer kvaliteten i den finansiella rapporteringen samt kommunicerar med bolagets revisor.

3.8.2 Styrelsen skall inrätta ett revisionsutskott som skall bestå av minst tre styrelseledamöter. Majoriteten av utskottets ledamöter skall vara oberoende i förhållande till bolaget och bolagsledningen. Minst en ledamot av utskottet skall vara oberoende i förhållande till bolagets större ägare. Styrelseledamot som ingår i bolagsledningen får inte vara ledamot av utskottet.

I bolag med mindre styrelser kan hela styrelsen fullgöra revisionsutskottets uppgifter, förutsatt att styrelseledamot som ingår i bolagsledningen inte deltar i arbetet.

3.8.3 Revisionsutskottet skall

- svara för beredningen av styrelsens arbete med att kvalitetssäkra bolagets finansiella rapportering,<sup>5</sup>
- fortlöpande träffa bolagets revisor för att informera sig om revisionens inriktning och omfattning samt diskutera samordningen mellan den externa och interna revisionen och synen på bolagets risker,
- fastställa riktlinjer för vilka andra tjänster än revision som bolaget får upphandla av bolagets revisor,
- utvärdera revisionsinsatsen och informera bolagets valberedning eller i förekommande fall särskilda valberedning om resultatet av utvärderingen, samt
- biträda valberedningen vid framtagandet av förslag till revisor och arvodering av revisionsinsatsen.

3.8.4 Styrelsen skall minst en gång per år, utan närvaro av verkställande direktören eller annan person från bolagsledningen, träffa bolagets revisor.