

Post- och telestyrelsen
Box
Stockholm

Kista 2007-05-21

Synpunkter till PTS utredning om vertikal separation

Bakgrund

Post- och telestyrelsen (PTS) har fått regeringens uppdrag att utreda förutsättningarna för och möjligheterna att i EkomL införa en reglering för att skapa en organisatorisk åtskillnad och oberoende beslutsfattande inom en vertikalt integrerad operatör. Enligt uppdraget avses i första hand operatör som ålagts LLUB-skyldigheter. Åtskillnaden skall ske mellan å ena sidan grossistverksamheten och å andra sidan slutkundverksamheten (vertikal separation). I PTS uppdrag ingår även att utreda möjligheten för PTS att godta åtaganden som innefattar åtgärder från en vertikalt integrerad operatör som ålagts LLUB-skyldigheter som syftar till att säkerställa icke-diskriminering och transparens.

Av bakgrunden till regeringens uppdrag till PTS framgår att TeliaSonera, till följd av den vertikala integrationen, inte bara har ett inneboende informationsövertag utan också incitament och möjlighet att gynna sin egen slutkundorganisation och diskriminera andra operatörer till men för konkurrensen. Nuvarande reglering och tillsynsverktyg ger, enligt regeringen, inte heller resultat i tid så att konkurrensneutraliteten får önskat genomslag på marknaden vid varje tidpunkt. Det krävs, enligt regeringen, därför verkningsfulla åtgärder och en effektiv modell som säkerställer icke-diskriminering och transparens när det gäller villkoren för tillträde till TeliaSoneras accessnät.

Uppdraget till PTS syftar således till att skapa klara och tydliga spelregler för alla aktörer på marknaden.

Övergripande

Tele2 är av uppfattningen att en separation av accessnätet från TeliaSoneras övriga verksamhet är nödvändig för att skapa en rimlig konkurrenssituation på bl.a. bredbandsmarknaden.

Dagens situation har bl.a. lett till att Sverige hamnat på efterkälken i internationella jämförelser över bredbandsutbyggnad, att många konsumenter tvingas betala mer än de skulle behöva för sina bredbandsabonnemang samt att en digital klyfta håller på att klyva Sverige i ett A-lag och ett B-lag IT-mässigt.

Tele2 är en operatör som sedan 1993 tillhandahåller olika tjänster på marknaden för elektronisk kommunikation och bredbandstjänster sedan år 2002. Möjligheten att erbjuda bredbandstjänster på slutkundsmarknaden har kantats av stora svårigheter beroende på det missbruk av sin monopolställning genom ägandet av accessnätet som präglat TeliaSoneras handlande på grossistmarknaden.

Mot den bakgrunden välkomnar Tele2 regeringens initiativ att ge PTS i uppdrag att ta fram förslag till en lag om separation av accessnätet från TeliaSonera.

Problem att lösa

Utgångspunkten för PTS utredningsuppdrag är att söka avhjälpa ”existerande och potentiella konkurrensproblem”. Tele2 vill i det sammanhanget framhålla följande förhållanden som de allvarligaste problemen på dagens bredbandsmarknad:

- Köpare av grossisttjänster behandlas inte som kunder av TeliaSonera
- Tillträdet till accessnätet är undermåligt
- Investeringar i näten är (och riskerar att förbli) lägre än de borde vara
- Långsam bredbandsutbyggnad – Sverige halkar efter
- Sverige delas i ett A-lag och ett B-lag
- Svag konkurrens på produktinnehåll
- Höga priser för ADSL-anlutning
- Svag produktutveckling

Principer för en framgångsrik separation

Tele2 vill betona följande som särskilt prioriterat i det fortsatta arbetet för en separation av accessnätet:

1. Separationen måste grundas på ett solitt juridiskt ramverk

Separationen måste bli klar, entydig och juridiskt hållbar. Det nya systemet måste garantera alla operatörer tillträde till accessnätet på lika villkor. Det måste också omöjliggöra för TeliaSonera att gynna den egna slutkundsförsäljningen och därmed diskriminera andra operatörer. Därför behövs tydliga befogenheter för myndigheter att noga övervaka att TeliaSonera efterlever systemet. Dessutom fordras möjligheter till snabba och verkningsfulla tvångsåtgärder om TeliaSonera inte lever upp till kraven på likabehandling.

2. Snabbt genomförande

Nu formas positionerna på bredbandsmarknaden. Om några få år kommer den mycket *expansiva* tillväxten att ha avtagit. Då är operatörerna hänvisade till att försöka ta marknadsandelar från varandra. All erfarenhet talar för att det är svårt att förändra styrkepositionerna på en sådan mogen marknad. TeliaSonera har med sina nuvarande monopol fördelar tagit en mycket stor del av marknaden. Trots att en utredning nu är tillsatt är det stor risk att det kan ta fler år innan en separation är praktiskt genomförd. Det som framstår som huvudalternativet i regeringens uppdrag till PTS är att, genom lagstiftning, förse PTS med verktyg som gör det möjligt för myndigheten att med myndighetsbeslut tvinga TeliaSonera att genomföra ett antal åtgärder. Alla dessa beslut ska beredas och när de väl fattats kan de sedan överklagas. Erfarenheten från Storbritannien – där BT samarbetet på ett föredömligt sätt – är att processen tar ett par år att genomföra. Om TeliaSonera bestämmer sig för att motarbeta alla förändringar kommer de att ta än längre tid att förverkliga en funktionell separation. Allt som kan göras för att snabba upp processen bör göras.

3. Pröva olika modeller för separation

En funktionell separation enligt den brittiska Openreach-modellen har vissa fördelar, men samtidigt den uppenbara nackdelen att det inte är alldeles enkelt att skapa interna murar i stora företag. En avknoppning av accessnätet i ett separat bolag – en så kallad strukturell separation – innebär å andra sidan en entydig, definitiv och otvetydig åtskillnad.

Om separation

Det finns olika tänkbara former av separation som skulle kunna tillämpas för att uppnå likabehandling av operatörer på den svenska bredbandsmarknaden. De viktigaste huvudformerna är strukturell separation, det vill säga att ett företag i praktiken delas, och funktionell separation som innebär att separationen sker inom det aktuella företaget. Ytterligare en möjlighet som framförts är frivilliga åtaganden.

Begreppet vertikal separation som regeringen använder i uppdraget till PTS syftar på att TeliaSonera anses vara ett ”vertikalt integrerat” företag. Med det menas att företaget är aktivt både på grossist- och slutkundsnivå. En vertikal separation torde kunna ske antingen funktionellt eller strukturellt.

Vid en funktionell separation i Sverige skulle TeliaSoneras accessnät placeras i en separat del som skulle fortsätta att ägas av TeliaSonera. Genom att bygga upp vattentäta skott mellan grossistverksamhet, det vill säga försäljningen av tillgång till accessnätet till andra operatörer, och övrig verksamhet skulle TeliaSonera inte kunna utnyttja de fördelar man har av att äga accessnätet.

Vid en strukturell separation placeras accessnätet i ett separat bolag som får en annan ägare än TeliaSonera. Operationen skulle kunna genomföras genom att ett accessnätsbolag knoppas av från TeliaSonera och delas ut till TeliaSoneras aktieägare. Avknoppningar av den typen är inte ovanliga bland börsföretag. Våren 2006 knoppades

till exempel Husqvarna av från Electrolux. Den som ägde en aktie i Electrolux fick helt enkelt en aktie i Husqvarna.

Internationella erfarenheter

I Storbritannien har det tidigare televerket och den numera dominerade teleoperatören BT genomgått en funktionell separation. Genom denna funktionella separation har telenätet flyttats över i en separat division kallad Openreach. Även i andra länder har frågan om olika former av separation diskuterats. På Irland diskuteras en separation byggd på frivillighet. I Australien och Nya Zeeland har man genomfört separationer som påminner mycket om den brittiska, med den skillnaden att den australiensiska och nyzeeländska modellen genomförts direkt genom lagstiftning. Även i Italien och Nederländerna pågår förberedelser för separationer.

Viktigt att notera är att när BT gick med på den funktionella separation som ledde till att telenät flyttades till Openreach så skedde det under ett reellt hot om strukturell separation. För BT var det uppenbart att alternativet till att samarbeta och medverka till en funktionell separation var att underställas en myndighetsprocess som mycket väl skulle kunna slutat i en tvångsmässigt genomförd separation.

Strukturell eller funktionell vertikal separation

Enligt Tele2s uppfattning är en strukturell separation av TeliaSoneras accessnät av flera skäl att föredra framför en funktionell separation.

En strukturell separation eliminerar incitamenten och möjligheten för TeliaSonera att korssubventionera, utnyttja informationsövertag eller på annat sätt utnyttja sin marknadsstyrka till men för konkurrensen. En strukturell separation undanröjer således på ett otvetydigt sätt de konkurrensproblem som är förknippade med den vertikala integrationen. En strukturell separation skapar fullständig säkerhet och förutsägbarhet. Den behöver, när den väl genomförts, inte övervakas. En strukturell separation leder inte till några processer om tillsyn eller fördröjda effekter utan får direkt genomslag på marknaden och konkurrensen. En strukturell separation kan verkställas snabbare och mer effektivt än en funktionell separation och ökar förutsättningarna för en effektivare konkurrens.

Erfarenheterna från den generella konkurrenslagstiftningen och, inte minst, tillämpningen av EGs koncentrationskontrollförordning visar också att strukturella åtgärder i regel är att föredra. Beteendemässiga åtgärder är sällan tillräckligt effektiva och är förknippade med en rad problem, t ex beträffande tolkning av den närmare innebörden, vilket skapar osäkerhet. De kräver dessutom kontinuerlig övervakning. En strukturell separation måste vara tillräckligt omfattande och genomföras snabbt för att vara ett effektivt remedium.

Även här finns generell vägledning att hämta från tillämpningen av EGs koncentrationskontrollförordning.¹

Frivilliga åtaganden

Som noteras i bakgrunden i PTS uppdrag finns möjlighet för såväl Kommissionen (med stöd av artikel 9 i förordning 1/2003) som Konkurrensverket (med stöd av 23 a § konkurrenslagen) att godta (frivilliga) åtaganden från företag som enligt en preliminär bedömning överträtt förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning. Genom beslut om att godta åtagandet görs detta bindande för företaget. Ett frivilligt åtagande kan vara av strukturell eller beteendemässig karaktär.

Det råder ingen tvekan om att ett frivilligt åtagande, förutsatt att det som i konkurrensrätten görs bindande och kan förenas med betydande avgift och/eller kraftigt vite vid bristande uppfyllelse, kan vara ett sätt att åstadkomma snabbare och mer ändamålsenliga och resurseffektiva åtgärder än en förpliktelse som myndigheten utformar. En reglering motsvarande den som finns inom konkurrensrätten torde därvid kunna tjäna som förebild.²

En modell med frivilliga åtaganden kan således komplettera men naturligtvis aldrig ersätta en reglering som ger PTS möjlighet att besluta om (strukturell eller funktionell) vertikal separation av TeliaSoneras accessnät. Vidare kan motsvarande skäl som talar starkt för strukturell separation, dvs. att strukturella åtgärder erfarenhetsmässigt i regel är att föredra framför beteendemässiga åtgärder, med skärpa anses tala emot frivilliga åtaganden som enda åtgärd för att skapa lika behandling och därmed en godtagbar konkurrens.

Tjänster som skall erbjudas av ett "avknoppat" TeliaSonera Nät-bolag

Utgångspunkten för PTS utredningsuppdrag är att all grossistförsäljning skall ske på lika villkor. Ingen köpare, inte heller TeliaSonera, får särbehandlas jämfört med andra köpare.

För att uppnå en god och uthållig konkurrenssituation på marknaden för fastnätstjänster i allmänhet och bredbandstjänster i synnerhet är två frågor av avgörande betydelse:

¹ Jfr t ex Kommissionens tillkännagivande om korrigerande åtgärder (2001), p 9-10; Kommissionens Merger Remedies Study (2005) och Kommissionens förslag till nytt tillkännagivande om korrigerande åtgärder, vilket förväntas antas under 2007.

² Angående artikel 9 i förordning 1/2003, se som bilaga 1 bifogad artikel av Wils *Settlements of EU Antitrust Investigations: Commitment Decisions under Article 9 of Regulation No 1/2003*, september 2006. Angående motiven bakom 23 a § konkurrenslagen, se som bilaga 2 bifogat utdrag ur prop. 2003/2004:80.

- Det måste säkerställas att alla operatörer får köpa samtliga nödvändiga insatsvaror på samma villkor avseende:
 - tillträde till nät,
 - tillgång, beställning och leverans av tjänster,
 - felanmälan och felavhjälpning
 - information och stödsystem
- Att grossistpriserna är satta antingen i full konkurrens eller baserade på verkliga (eller LRIC-beräknade) kostnader med en rimlig vinst. Det innebär att inga medel som tillförts grossistaffären får överföras för att subventionera försäljning av slutkundprodukter, korssubventionering.

När det gäller att säkerställa lika tillträde till nät innefattar det en mängd olika tjänster som måste ingå i den separerade delen av bolaget. Det är i det sammanhanget inte av intresse att skilja på idag reglerade och oreglerade produkter och tjänster. Skälet härtill är att den reglering som idag gäller inte medfört att tillräcklig konkurrens skapats. Vissa resurser utgör alltjämt flaskhalsar vilket innebär att ägaren av infrastrukturen kan utnyttja monopol fördelar för att helt eller delvis utestänga andra operatörer från marknaden.

För att en godtagbar konkurrenssituation skall skapas måste följande produkter och tjänster tillhandahållas på lika villkor:

- Koppar, delad ledning (LLUB)
- Koppar, hel ledning (LLUB)
- Samlokalisering
- Svart fiber
- Samtrafik (access, transit och terminering)
- Anslutningspunkt och anslutningskapacitet för samtrafik
- Förval fast telefoni
- Nummerportering
- Operatörsbyte (hel o delad ledning, Bitström, Skanova Bredband)
- Fast telefoniabonnemang (GTA/TAB)
- Bitströmsaccess (IP-Stream) utan *krav* på samtidigt PSTN-abonnemang
- Operatörsaccess för Bitström och samtrafik
- Förbindelseprodukter (terminerande avsnitt av hyrda förbindelser)
 - Anatel
 - Backbone
 - Digitel
 - Flexibel n*64
 - Operatörstrunk
- IP-City, ADSL-ATM eller liknande nya tjänster (t.ex. ethernet-tjänster)
- Skanova Bredband, i den mån det är en grossistprodukt, och inte en av TeliaSonera Sverige AB etablerad LLUB-produkt

- Inplacering
- Trunk-kapacitet
- Fiber
- Kanalisation i den mån det kan komma att erbjudas

Till ovanstående lista kommer även tillgång till gränssnitt för grossistprodukter. För att likabehandlingen skall säkerställas även i denna del krävs att alla operatörer, inklusive TeliaSonera, använder samma gränssnitt, exempelvis Netbusiness Connect eller Netbusiness Web för samtliga produkter. Situationen hittills har varit och är sådan att TeliaSonera använder ett annat gränssnitt med andra stödsystem än övriga operatörer. En sådan situation är ur såväl likabehandlings perspektiv som konkurrenssynpunkt helt oacceptabelt

Särskilt om tillgång till fiber

Fiber kommer inom snar framtid att i allt större utsträckning ersätta kopparnätet som primärt accessmedium till slutkundmarknaden. Denna utveckling pågår redan och tempot i strukturomvandlingen förväntas öka. Operatörer som inte får tillgång till slutkund över fiber, utan enbart över koppar och därtill begränsade tjänsteutbud, kommer på sikt inte att kunna konkurrera på marknaden. Det är därför av vitalt intresse för konsumenterna att tillträde till accessnät av andra medium tillförsäkras på samma sätt som tillträde till kopparnätet görs idag.

För att säkerställa att ett beslut om separation leder till en någorlunda ”framtidssäkrad” marknad som präglas av konkurrens måste tillgång till fiber ingå i PTS utredning och därmed ingå i en separation.

För att operatörer skall kunna utnyttja sina investeringar i samlokalisering, inplacering och LLUB krävs också att de kan kommunicera från det egna nätet till och mellan de siter i TeliaSonerans nät där de har sin utrustning placerad. Dessa kommunikationslänkar är en vital del av den fabrik över vilken operatörerna levererar sina tjänster till skutkunder.

Kommunikationslänkarna kan realiseras på många sätt, men endast genom tillgång till svart fiber tillåts full handlingsfrihet och full möjlighet till optimering av det egna nätet. Svart fiber möjliggör teknisk integration med andra system till lägsta möjliga kostnad. Alla andra lösningar innebär dyrare och mindre flexibla alternativ. Brist på tillgång på svart fiber innebär i förlängningen väsentligen sämre konkurrens på slutkundmarknaden, till konsumenternas nackdel.

Förutsättningen för att ovanstående skall kunna realiseras är att det separerade ”Nätbolaget” äger alla lokaler; stationer, konzentrorer (KC), kabinett, etc., i vilka det finns utrustning för elektronisk kommunikation i det fasta nätet. ”Nätbolaget” måste vidare råda (äga) hela accessnätet, oberoende av medium, alla lokalstationer (PSTN), förmedlingsstationer (PSTN), all DSLAM-utrustning för generering av xDSL-trafik,

utrustning för transmission som knyter samman samliga noder i "Nätbolaget" inklusive radio, kablar, kanalisation, multiplexorer, ODF:er, MDF:er, KK etc. Tjänsteplattformar samt en stor del av dagens stödsystem skulle dock troligen kunna hållas utanför den separerade delen.

TeliaSonera skall dock ha möjlighet att på samma villkor som andra operatörer köpa samlokalisering och att installera sin egen tjänstplattform i denna samlokalisering.

Relevant myndighet – sektorspecifik eller generell konkurrensfråga

En vertikal separation av TeliaSoneras accessnät har, oavsett om den "framtvungad" eller frivillig, ett mycket nära samband med reglerna i EkomL och de därpå följande beslutade ex ante skyldigheterna. Det framstår redan på den grunden som naturligt att en reglering beträffande vertikal separation mest ändamålsenligt sker inom ramen för EkomL. Beslut om att antingen genom lag framtvunga separation av TeliaSonera eller om lika tillträde istället skall realiseras genom frivilliga åtaganden medför inte att tidigare beslutade ex ante skyldigheter upphör att gälla. Huruvida sådana skyldigheter skall bestå även efter det att regler om lika tillträde införts och den närmare utformningen av dessa är en fråga som enligt bestämmelser i EkomL och EkomF det ankommer på PTS att pröva. PTS är den myndighet som har bäst förutsättningar att hantera frågan om vertikal separation på det här området, om än i sedvanligt samråd med bland annat Konkurrensverket. Att överlämna frågan till en annan myndighet, exempelvis Konkurrensverket, får bl.a. med hänsyn till den djupa och breda kunskap PTS besitter inom området elektronisk kommunikation anses som helt uteslutet. Förutom detta skäl också beaktas den skyndsamhet med vilken lika tillträde måste realiseras för att säkerställa en rimlig konkurrenssituation på marknaden. Att låta någon annan myndighet hantera vissa frågor som helt eller delvis rör ex ante reglering av marknaden för elektronisk kommunikation skulle leda till en oacceptabel försening i genomförandet.

Tele2 välkomnar som framgår ovan regeringens uppdrag till PTS och är berett att på alla sätt hjälpa till med information etc. Det sagda innebär att Tele2 med kort varsel kan stå till tjänst med underlag och information som krävs för att PTS inom given tid skall kunna avsluta sin utredning och lämna förslag till förändringar.

Med vänlig hälsning

Tele2 Sverige AB
Regulatoriska frågor

Mikael Grape