

Post- och telestyrelsen  
Box 5398  
102 49 STOCKHOLM

## Yttrande enligt 23 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation

(Er referens 08-12046/23)

### Sammanfattning

Konkurrensverket konstaterar att marknaden för tv-distribution är stadd i snabb utveckling. Det krävs en noggrann uppföljning och analys av den fortsatta tekniska utvecklingen och tittarnas konsumtion av tv, mot bakgrund av exempelvis utvecklingen inom iptv och webb-tv samt radiobaserade tekniklösningar.

Konkurrensverket delar PTS bedömning att det inte finns skäl att förhandsreglera utsändningstjänster för betal-tv.

För att Konkurrensverket ska kunna bedöma behovet och lämpligheten av de skyldigheter som PTS avser att ålägga Teracom vad gäller distribution av fri-tv behöver marknadsbeskrivningen och analysen av densamma utvecklas eftersom den i vissa delar är oklar och innehåller slutsatser som behöver underbyggas bättre.

### Bakgrund

PTS har tillställt Konkurrensverket ett förslag till beslut avseende särskilda skyldigheter på den nationella grossistmarknaden för programutsändningstjänster för distribution av tv.<sup>1</sup>

Marknader som kan vara aktuella för förhandsreglering framgår av Europeiska kommissionens rekommendation. För att identifiera vilka marknader som bör komma ifråga för reglering har kommissionen utgått från de slutkundstjänster som tillhandahålls på marknaden, gjort en bedömning av konkurrensen på slutkundsnivå i frånvaro av reglering och därefter identifierat skyldigheter som kan

---

<sup>1</sup> Förslag till beslut av den 18 maj 2009 med dnr 08-12046/23.

behöva åläggas på grossistnivå.<sup>2</sup> Kommissionen har inte längre med den nu aktuella marknaden för programutsändningstjänster i sin rekommendation. Skälet till detta är främst att det inom EU skett en övergång från analoga till digitala plattformar<sup>3</sup> vilket leder till att det troligen finns färre kapacitetsbegränsningar på varje given plattform.<sup>4</sup>

Trots att kommissionen tagit bort marknaden för programutsändningstjänster från sin rekommendation gör PTS en översyn av den svenska marknaden för programutsändningstjänster, eftersom en översyn av en tidigare reglerad marknad ska ske oavsett om den relevanta marknaden finns kvar i kommissionens rekommendation eller inte.<sup>5</sup> Tilläggas kan att det av kommissionens rekommendation framgår att nationella regleringsmyndigheter själva kan fastställa relevanta marknader för förhandsreglering.<sup>6</sup> Så har även PTS gjort i detta fall.

PTS ska enligt 23 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation inhämta skriftligt yttrande från Konkurrensverket avseende fastställande och analys av marknader, identifiering av företag med betydande inflytande samt beslut om skyldigheter. Konkurrensverket ska enligt 4 § fjärde punkten förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket avge sådana yttranden.

Det bör noteras att de bedömningar som ska göras vid marknadsanalysen enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) kan skilja sig från de bedömningar som Konkurrensverket har att göra vid tillämpningen av konkurrenslagen. Konkurrensverket är inte bundet i sin prövning enligt de generella konkurrensreglerna av de bedömningar som görs i marknadsanalyserna enligt LEK.<sup>7</sup>

### **Generella synpunkter**

Konkurrensverket har tidigare konstaterat<sup>8</sup> att marknaden för tv-utsändningar befinner sig i snabb utveckling genom att nya tjänster utvecklas, som exempelvis beställvideo, samt att tekniska lösningar sammansmälter, som exempelvis webb-tv med traditionell tv. Detta, samt förändringar i tittarnas beteende, kräver noggrann uppföljning och analys. Konkurrensverket har tidigare konstaterat att det råder konkurrens mellan operatörer som verkar på olika sändningsplattformar på

---

<sup>2</sup> Se Kommissionens rekommendation av den 17 december 2007 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, (2007/879/EG) och tillhörande Explanatory note, C(2007) 5406.

<sup>3</sup> Marknätets sista analoga sändare i Sverige släcktes ner i oktober 2007.

<sup>4</sup> Explanatory note, C (2007) 5406, s.48.

<sup>5</sup> Ibid, s.49 f.

<sup>6</sup> Ibid, s.11.

<sup>7</sup> Se prop. 2002/2003:110, Lag om elektronisk kommunikation, m.m., s. 275.

<sup>8</sup> Se Konkurrensverkets Konsekvensanalys till regeringen av lagrådsremissen "Tillstånd för digital marksänd TV", dnr 398/2007

marknaden för betal-tv. Det råder därmed s.k. infrastrukturbaserad konkurrens.<sup>9</sup> Infrastrukturbaserad konkurrens innebär att det skapas ett tryck på företagen att förnya och uppgradera tjänsteutbud, att differentiera prisstrukturer och att förbättra den interna effektiviteten överlag. Därmed uppnås inte bara statiska utan även dynamiska effektivitetsvinster på en marknad, vilket gynnar konsumenterna.

Beslutsutkastet utgår från förhållandena på slutkundsmarknaden för att sedan analysera behovet av reglering på grossistnivå, vilket enligt Konkurrensverket är en lämplig struktur. Dock ser verket utrymme för förbättringar. PTS översyn av marknaden förefaller redan från början vara inriktad på behovet av att reglera tv-sändningar via marknätet. Framställningen skulle tjäna på en mer förutsättningslös analys av marknaden. En sådan analys skulle sannolikt också ha större möjligheter att nå acceptans hos marknadens aktörer.

Enligt Konkurrensverkets uppfattning är PTS analys i vissa delar ofullständig och saknar uppgifter som underbygger PTS bedömningar, vilket kommenteras närmare i det följande.

#### **Synpunkter på de olika delarna i beslutsutkastet**

I det följande refererar Konkurrensverket – om inget annat anges – till de numrerade rubrikerna i beslutsutkast med dnr 08-12046/23.

##### *3 Beskrivningen av marknaden*

Konkurrensverket delar PTS bedömning att webb-tv för närvarande inte utgör substitut till traditionell tv. Konkurrensverket konstaterar emellertid att webb-tv-utbudet är stätt i snabb utveckling vad gäller kvalitet och tjänsteinnehåll. Även tv-tittarnas beteende förändras. Webb-tv och traditionell tv konvergerar och PTS analys av utbytbarheten under den kommande regleringsperioden borde därför fördjupas och slutsatserna kan eventuellt komma att behöva nyanseras.

Konkurrensverket delar även PTS bedömning att tv via befintliga mobilnät inte utgör substitut till traditionell tv. Konkurrensverket efterlyser dock en närmare beskrivning av förutsättningarna för att inom den kommande regleringsperioden använda andra radiobaserade tekniker för distribution av tv.

PTS konstaterar att plattformarnas marknadsandelar under flera år har varit tämligen stabila. Konkurrensverket ifrågasätter inte att så är fallet, bortsett från de senaste årens kraftiga tillväxt för iptv. Över tiden stabila marknadsandelar är emellertid inte ett bevis för bristande utbytbarhet mellan plattformarna för slutkunderna, eftersom en stor kundrörlighet kan dölja sig bakom stabila marknadsandelar. För att kunna bedöma utbytbarheten för slutkunderna bör PTS således

---

<sup>9</sup> Se Konkurrensverkets Konsekvensanalys till regeringen av lagrådsremissen "Tillstånd för digital marksänd TV", dnr 398/2007

utöka analysen så att den även inbegriper kundrörligheten mellan olika plattformar, vilken enligt vad Konkurrensverket erfarit inte är obetydlig.

#### *[4.2] Substitutionsanalys i slutkundsledet*

I analysen av slutkundsmarknaden väljer PTS att först bedöma i vilken utsträckning tv via olika sändningsplattformar tillhör samma marknad. Därefter analyserar PTS om betal-tv och fri-tv utgör substitut för slutkunden. Det skulle underlätta läsningen och förståelsen av resonemanget om analysen gjorts i omvänd ordning.

##### *4.2.1 Kabel-tv och fiber-LAN är inte substitut till tv via marknät, satellit och iptv via xDSL*

PTS bedömer att det begränsade konkurrenstrycket mellan de två grupperna av plattformar är en följd av skilda egenskaper vad gäller målgrupper och täckning. Konkurrensverket delar PTS bedömning att utbytbarenheten kan påverkas av att kabel-tv-nät och fiber-LAN vanligen inte är utbyggda till enfamiljshus eller i glesbefolkade områden. Däremot torde skillnaderna i vilka som fattar köpbeslutet inte utesluta ett visst konkurrenstryck mellan de olika plattformarna. Vidare bör den eventuella förekomsten av substitutionskedjor, exempelvis genom iptv via xDSL, undersökas för att slutsatser om marknadsavgränsningen ska kunna dras.

##### *4.2.2 Betal-tv är inte ett substitut till fri-tv på slutkundsmarknaden*

PTS presenterar i avsnittet vilka programbolag som tillhandahåller fri-tv, nämligen SVT, TV4, TV6 och Axess TV. Konkurrensverket vill påpeka att det är en sammanblandning av tv-kanaler och programbolag i denna uppräkningslista.

##### *4.2.3 Substitutionsanalys avseende betal-tv-plattformarna*

PTS gör bedömningen att det råder viss utbytbarenhet mellan tv-sändningar via marknät, satellit och xDSL. Konkurrensverket delar PTS bedömning. Med hänsyn bl.a. till den eventuella förekomsten av substitutionskedjor (se ovan), bör en fullständig analys av betal-tv-plattformarna även inkludera kabel-tv och fiber-LAN.

Konkurrensverket vill också uppmärksamma PTS på att underrubrikerna till avsnitt 4.2.3 inte synes överensstämma med PTS avslutande bedömningar under respektive underrubrik.

#### *4.3 Substitutionsanalys i grossistledet – produktmarknadsavgränsning*

Som Konkurrensverket har förstått avsnitt 3.6 (Tv-marknadens struktur) finns i grossistledet en efterfrågan på distribution av tv-innehåll. Distribution tillhandahålls av nätoperatörer. För fri-tv efterfrågas distributionen direkt av programbolag. För betal-tv är det SMS-bolagen som köper distributionstjänster, medan programbolagen säljer rättigheter att visa innehåll till SMS-bolagen, och får härigenom tillgång till distribution. Programbolagen ser emellertid inte alltid kostnaden för distributionen.

I PTS substitutionsanalys i grossistledet beskrivs förhållandet mellan programbolag och nätoperatör vad gäller distribution av fri-tv. För distribution av betal-tv saknas emellertid en närmare beskrivning och analys av förhållandena mellan SMS-bolag och nätoperatör samt mellan programbolag och SMS-bolag.

Eftersom PTS avgränsar grossistmarknader för utsändning av betal-tv-innehåll via marknät, satellit och xDSL, bör analysen inkludera köparnas, dvs. SMS-bolagens, efterfrågan av utsändning samt konkurrensen mellan SMS-bolagen. PTS bör därför utveckla avsnittet i detta avseende.

#### *5 Fastställande av relevant marknad (trekriterietestet)*

Följande kommentarer baseras på de marknadsavgränsningar PTS gör i beslutskastet.

Konkurrensverket delar PTS bedömning att det inte finns skäl att förhandsreglera utsändningstjänster för betal-tv, eftersom det råder konkurrens mellan betal-tv-operatörer som använder olika infrastrukturer.

När det gäller de tre kriterierna för den av PTS avgränsade grossistmarknaden för fri-tv via marknätet har Konkurrensverket följande synpunkter. Givet att den fördjupade analys av utvecklingen inom webb-tv och radiobaserade tekniker som Konkurrensverket efterfrågar under avsnitt 3 (Beskrivningen av marknaden) inte leder till någon annan slutsats, delar Konkurrensverket PTS bedömning att det råder sådana inträdeshinder på grossistmarknaden för fri-tv via marknätet att det första kriteriet är uppfyllt.

Givet den snäva marknadsavgränsningen finns endast ett företag som tillhandahåller tjänster på marknaden, nämligen Teracom. Enligt gällande reglering har Teracom skyldighet att ge fysiskt tillträde till sitt nät. Om denna möjlighet hade utnyttjats av någon nätoperatör hade det funnits förutsättningar för marknadsdynamik. Enligt beslutskastet (s. 12) har PTS inte fått in någon begäran om fysiskt tillträde, varför utrymmet för marknadsdynamik förefaller vara begränsat.

PTS konstaterar (s. 58) att konkurrensrättens förbud mot missbruk av dominerande ställning inte på ett effektivt sätt kan tillgripas i syfte att bryta ned strukturell dominans och samtidigt främja uppkomsten av konkurrens. Konkurrensverket delar förvisso PTS bedömning, men kan samtidigt konstatera att inte heller de av PTS föreslagna skyldigheterna syftar till att bryta ned strukturell dominans och främja uppkomsten av konkurrens, utan snarare syftar till att mildra effekterna av de identifierade konkurrensproblemen.

För att bedöma huruvida konkurrensreglerna är tillräckligt effektiva för att, i avsaknad av förhandsreglering, komma tillrätta med konkurrensproblem på en viss marknad måste de faktiska eller potentiella konkurrensproblemen först identifieras. De konkurrensproblem som ska avhjälpas med hjälp av de föreslagna skyl-

digheterna framgår först av avsnitt 8. Förslagsvis kompletteras texten i avsnitt 5 med korsreferenser till de delar av beslutsutkastet där konkurrensproblemen identifieras.

Med beaktande av de problem som PTS identifierat delar Konkurrensverket PTS bedömning att de generella konkurrensreglerna, i avsaknad av sektorspecifik reglering, inte är tillräckliga för att för närvarande komma tillrätta med konkurrensproblemen.

#### *9 Skyldigheter i syfte att skapa effektiv konkurrens*

Konkurrensverket delar PTS uppfattning att tillträdes- och prisreglering bör utformas så att den skapar korrekta investeringsincitament för såväl befintliga som nya aktörer på marknaden. När möjlighet till infrastrukturbaserad konkurrens finns är det lämpligt, som PTS konstaterar, att tillämpa en prisreglering med framåtblickande perspektiv som baseras på återanskaffningskostnader.

PTS gör emellertid bedömningen att en paralleletablering av infrastruktur inte är realistisk vad gäller fri-tv via marknät. Även om det stämmer att det inte kommer att etableras en parallell infrastruktur med den teknik som för närvarande används för marksänd tv (DVB-T), bör hänsyn tas till möjligheten att etablera annan typ av infrastruktur som kan tillgodose fri-tv-kanalers behov av distribution. Jämför Konkurrensverkets kommentarer till avsnitt 3 (Beskrivningen av marknaden) och avsnitt 5 (Fastställande av relevant marknad (trekriterietestet)).

Givet att en prisreglering baserad på historiska kostnader ändå är motiverad är det enligt Konkurrensverkets uppfattning viktigt att regleringen ger Teracom möjlighet att återvinna investeringskostnader. Under samrådet med aktörer på marknaden har farhågor framförts av Teracom att den föreslagna prisregleringen inte skulle medge detta. Enligt Konkurrensverket bedömning torde emellertid en prisreglering baserad på historiska kostnader kunna utformas så att hänsyn tas till tidsförskjutningar mellan investeringar och intäkter.

En förmögenhetsbevarande prisregleringsmodell baserad på faktiska historiska kostnader riskerar att ge incitament till företag att inte använda tillgångar under hela deras ekonomiska livslängd. Konkurrensverket vill därför fästa PTS uppmärksamhet på vikten av att använda korrekta avskrivningstider.

Vad gäller skyldigheten om icke-diskriminering framför PTS att skyldigheten ska förhindra exkluderande beteende. Samtidigt har Konkurrensverket noterat att skyldigheten kan få motsatt effekt, särskilt mot mindre tv-kanaler.<sup>10</sup> Beslutet bör kompletteras med en bedömning av denna risk som vissa programbolag upplever och en avvägning om skyldigheten trots dessa eventuella risker är motiverad.

---

<sup>10</sup> Se yttrande från Axess tv och Nonstop television

YTTRANDE

2009-06-17 Dnr 334/2009 7 (7)

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrensakkunnige Staffan Martinsson.

Dan Sjöblom

Staffan Martinsson