



Post- och telestyrelsen

Enbart via e-post:
prisreglering@pts.se

Stockholm den 2 september 2010

Telenors synpunkter på det andra samrådet avseende kalkylmodellen för det fasta nätet vad avser – Förslag till reviderad Bottom-up-modell

Telenor¹ lämnar i det följande samrådssynpunkter på PTS utkast till förslag daterat den 21 juni 2010, dnr 10-420/2.1.2. Framställningen följer i möjligaste mån dispositionen i PTS dokument.

På grund av att konsultationsperioden i stora delar sammanfallit med semesterperioden har inte Telenor hunnit gå igenom modellen i den omfattning som krävs för att utvärdera om tidigare antaganden som gjorts kring t ex utrustningskostnader fortfarande är aktuella och behöver justeras. Telenor avser att inkomma med kompletterande synpunkter vid ett senare tillfälle.

Sammanfattning

1. I förslaget till reviderad BU-modell baseras enligt PTS beräkningarna på kostnaden för att anlägga och driva ett fibernät kompletterat med trådlösa lösningar i områden med mycket höga anläggningskostnader för fast nätinфраstruktur. Enligt PTS har anläggningskostnaden i BU-modellen därför anpassats till ett nät som i huvudsak är baserat på fiber. Telenor anser här att PTS inte anpassat modellen fullt ut, då modellen fortfarande bygger på ett stort antal noder anpassat för ett "gammalt nät" baserat på koppar. Telenor förordar att PTS anpassar modellen till att bättre ta hänsyn till ett nät baserat på fiber genom att bland annat se över antalet noder som ska ingå i modellen.

¹ Med Telenor avses i detta samrådssvar Telenor Sverige AB, B2 Bredband AB och Glocalnet Scandinavia AB.

2. Telenor förordar att PTS i modellen justerar de väldigt konservativa antaganden som gjorts om möjlighet till samförläggning, utifrån att accessnätet nu baseras på modern teknik med fiber och att möjligheten till samförläggning därför ökat avsevärt.
3. Telenor hävdar att PTS också fullt ut måste beakta de faktiska besparingar som det har inneburit att kunna planera grävarbeten i tiden så att en mycket hög grad av samfinansiering kan uppnås med andra nätägare och aktörer som beställer grävarbeten. Om detta faktum inte beaktas kommer en teoretisk möjlighet att uppstå att TD-modellen utgår från lägre kostnadsnivåer än BU-modellen, vilket strider mot grundprinciperna för hybridmodellen och även illustrerar varför TD-modellen inte längre är nödvändig för det aktuella regleringsbehovet.
4. Telenor förordar att ett pris skall gälla för fiber på samma sätt som för koppar. Detta oavsett användningsområde.
5. Telenor förordar att kostnader för en TeliaSonera etablering inte skall tas med i modellen för fastigheter där det redan finns ett fiber LAN (FTTH) indraget av annan aktör, även om TeliaSonera vinner en kund i fastigheten.
6. Telenor använder idag en schablon på 10 % av utrustningspriset vid beräkning av installationskostnaden och förordar därför att PTS ändrar antagandet i modellen till att installationskostnaden beräknas som 10 % av priset på utrustningen istället för 17,5 % som används i nuvarande modell.
7. I BU-modellen har antaganden gjorts om tidsåtgång för olika moment vid samlokalisering. Telenor anser generellt att tidsåtgången är alldeles för högt uppskattad och inte baseras på vad som kan beskrivas utgöra en effektiv operatör.
8. Telenor förordar att modellen justeras att ta hänsyn till att en effektiv operatör bygger sitt nya nät med stöd av tillgängliga bidrag för bredbandsutbyggnad.
9. Telenor hävdar att de antaganden som gjordes för icke nätrelaterade FA-kostnader (driftkostnader) 2003 rimligtvis inte kan utgöra antaganden för en effektiv operatör anno 2011 och framåt. Dessutom måste rimligtvis dessa antaganden påverkas drastiskt av att modellen för accessnätet nu baseras på modern teknik med fiber och inte koppar. Detta faktum i sig förändrar sättet att arbeta i accessnätet och leder till ett minskat behov av arbetskraft. Telenor förordar att PTS ser över och justerar dessa antaganden i modellen.

1. Nätinfrastruktur tillträde

Fiber som modern teknik i accessnätet

I förslaget till reviderad BU-modell baseras enligt PTS beräkningarna på kostnaden för att anlägga och driva ett fibernät kompletterat med trådlösa lösningar i områden med mycket höga anläggningskostnader för fast nätinfrastruktur. Enligt PTS har anläggningskostnaden i BU-modellen därför anpassats till ett nät som i huvudsak är baserat på fiber. Telenor anser här att PTS inte anpassat modellen fullt ut, då modellen fortfarande bygger på ett stort antal noder anpassat för ett "gammalt nät" baserat på koppar.

Fiber har helt andra egenskaper som t ex mindre dämpning som gör att accessnätet kan byggas på ett helt annat sätt med betydligt färre stationer och med enklare och billigare byggnation tack vare den lättare fibern. Dessutom ger IP-tekniken till skillnad från PSTN möjlighet att placera tjänsteservers långt från kunden. Till exempel kan en server betjäna kunder i hela landet.

Telenor förordar att PTS anpassar modellen till att bättre ta hänsyn till ett nät baserat på fiber genom att bland annat se över antalet noder som ska ingå i modellen.

Möjligheter till samförläggning

En övergång från en modell där "gammal" kopparkabel har utgjort grunden i accessnätet till en modell där fiber nu utgör modern teknik, medför helt andra möjligheter till samförläggning. En fiberkabel är till skillnad mot en kopparkabel inte känslig för det kraftfält som utstrålas från elledningar och kan därför samförläggas med elnätet. Elnätet har sin spridning i hela landet och det pågår kontinuerligt ett arbete med att bygga bort störningar i elnäten genom att t ex gräva ned elledningar i marken, vilket ytterligare ökar på möjligheten till samförläggning framöver. En fiberkabel är också både lättare och tunnare vilket gör att samförläggning blir möjlig i många fler fall där utrymme och bärighet idag är en begränsande faktor.

Telenor förordar därför att PTS i modellen justerar de väldigt konservativa antaganden som gjorts om möjlighet till samförläggning utifrån att accessnätet nu baseras på modern teknik med fiber och att möjligheten till samförläggning därför ökat avsevärt.

Plan- och bygglagstiftningen spelar en viktig roll i arbetet för ett hållbart samhällsbyggande och det har inom Miljödepartementet pågått ett arbete med att omarbota lagstiftningen. I det PM som regeringen remitterade under sommaren 2009 föreslås att telekommunikation och annan informationsteknik förs in i den nya Plan- och bygglagen. I det förslag till lagtext som senare antogs av riksdagen i juni 2010 kommer kopplingen till infrastruktur för elektroniska kommunikationer att stärkas i planeringsprocessen. Enligt den nya lagtexten skall elektronisk

kommunikation planeras av kommunerna i både översiktsplanering och detaljplanering ihop med annan infrastruktur. Den nya lagen kommer att börja gälla från den 2 maj 2011.

Telenor anser att detta ytterligare ökar möjligheterna till samförläggning och att PTS även skall ta hänsyn till detta faktum när justering av antaganden om samförläggning görs i modellen.

En affärsmässig förutsättning för att etablera ett nytt fibernät är oftast att det finns möjlighet till samförläggning eller möjlighet till bidrag. TeliaSonera har mycket kabelrör nedlagda, men en betydande del av dessa har man inte grävt ned själva. Dessa kabelrör har lagts i samband med att andra aktörer som t ex vattenbolag och kommuner grävt i samband med t ex nyanläggning av stadsdelar. Detta görs många år i förväg innan ett faktiskt behov uppstår. Telenor förordar att det i TD-modellen inte ska vara tillåtet att ta med kanalisationskostnader som inte stämmer med TeliaSoneras opportunistiska utbyggnad av sitt accessnät, d v s för de delar av nätet där TeliaSonera har samförlagt kabelrör skall bara kostnader för att lägga kabelrör tas med, utan grävkostnader.

Fiberföreningar s k byalag finansierar sina utbyggnader av fibernät med stöd från bl a EU och kommuner. I dessa fall kan bidragsdelen utgöra 60 % av den totala kostnaden. Enligt pressrelease från PTS från 2010-08-30 kommer 95 miljoner kronor att kunna användas av byalag, andra lokala utvecklingsgrupper och kommuner för användning som offentlig medfinansiering inom ramen för de bredbandsstöd som finns i dag, exempelvis landsbygdsprogrammet eller kanalisationsstödet. Dessa nät kommer att kunna användas av TeliaSonera som accessnät.

Erfarenheter från bredbandsutbyggnad²³

- När en gata väl grävs upp är kostnaden för att anlägga fler fiberkablar parallellt en mycket blygsam tilläggskostnad - endast några hundra kronor per meter.
- För fiber finns möjlighet, om tillfället tas i akt när gatan grävs upp, att skapa konkurrens till en mycket ringa merkostnad.
- Det är gräv- och återställningskostnaderna som är dyra, själva fibern utgör i sig en mycket ringa kostnad. Av denna anledning är det av mycket stor betydelse att fibern anläggs på ett kostnadseffektivt sätt och att marknaden är konkurrensutsatt.

Nedanstående text³ är hämtad från den avsiktsförklaring som Nacka kommun 2009 avsåg att teckna med TeliaSonera och som avser utbyggnad av bredbandsnät i

² Utdrag ur rapport *Bredband i Örebro län – en kartläggning på uppdrag av Telenor, utfört av A-focus, november 2009*

³ Utdrag ur rapport *Bredband i Nacka kommun – en kartläggning på uppdrag av Telenor, utfört av A-focus, november 2009*

kommunen. Avsiktsförklaringen antogs inte av kommunstyrelsen, men ett uttalande gjordes av kommunstyrelsen i samma anda.

”I de fall kommunen avser att utföra egen grävning eller asfaltering inom de utpekade satsningsområdena skall TeliaSonera erbjudas att etablera en fiberinfrastruktur utan extra kostnad för samförläggning.”

Att kanalisation eller fiberinfrastruktur samförläggs i samband med andra grävarbeten är mycket positivt och något som bör eftersträvas i alla sammanhang. Det innebär att de annars generellt mycket höga anläggningskostnaderna för fiber kan reduceras och att det även skapas möjligheter att anlägga fiber till ställen som utan samförläggning skulle ha svårt att på ekonomiska grunder få fiberanslutning. Samförläggning innebär dock inte att den faktiska merkostnaden är obefintlig för den tillkommande infrastrukturen. Hur omfattande kostnaderna är och hur de fördelas kan se lite olika ut beroende på situation, infrastruktur och vilka parter som anlägger. I många fall delas kostnaderna baserat på någon nyckel som t ex tar hänsyn till storleken och schaktdjupet som krävs för respektive infrastruktur. Det förekommer dock att en part bär större delen av kostnaden. Ett sådant exempel är att vissa kommuner i markavtal har reglerat att ledningsägare skall lägga kanalisation åt kommunen i samband med grävarbeten.

Opportunismen i utbyggnaden är viktig eftersom en effektiv operatör alltid väljer att bygga ut sitt accessnät i samband med att nya områden etableras. Det innebär att nätet inte byggs över en natt utan i takt med att samhället utvecklas.

Opportunistisk nätbyggnad i beaktande av MRP-kriterier och bredbandsstöd kopplat till värdet av gräventreprenader

Enligt Model Reference Paper, MRP (t.ex. BU13, BU21, BU23), ska de priser och kostnader som används i modellen spegla den förhandlingsstyrka som en svensk SMP-operatör kan utnyttja, inklusive skalfördelar och effektiva kostnader från tidmässig och annan samordning med andra aktörers grävarbeten. Telenor hävdar att det innebär att PTS också fullt ut måste beakta de faktiska besparingar som det har inneburit att kunna planera grävarbeten i tiden så att en mycket hög grad av samfinansiering kan uppnås med andra nätägare och aktörer som beställer grävarbeten. Om detta faktum inte beaktas kommer en teoretisk möjlighet att uppstå att TD-modellen utgår från lägre kostnadsnivåer än BU-modellen, vilket strider mot grundprinciperna för hybridmodellen och även illustrerar varför TD-modellen inte längre är nödvändig för det aktuella regleringsbehovet.

Den nivå som föreslagen BU-modell utgår ifrån bygger enligt uppgift från PTS på de enkätsvar som operatörerna lämnat angående andelen fibernät som inte har samförslagts med annan infrastruktur. De låga värden som rapporterats från andra operatörer färgas med stor sannolikhet av att nätägare under de senaste tio årens utrullning av fibernät i flertalet fall har kunnat dra betydande fördel av olika former av kommunala och statliga finansiella bidrag i form av bredbandsstöd för att stimulera en snabb utbyggnad. Detta torde ha inneburit att många nätägare har valt en tidplan för grävarbeten som inte längre sammanfaller med den kostnadsmässigt mest effektiva eller ”opportunistiska” tidplanen. Detta gäller

sannolikt för samtliga geotyper. Värdet av grävarbete har kunnat tillgodoräknas som medfinansiering vid ansökan om bidrag, vilket också kommenteras i Bredbandsutredningen SOU 2008: 40. Detta har inneburit att kommersiella incitament för effektiv planering av samförläggning och grävarbeten i praktiken har satts ur spel. Telenor har inte kunnat tillgodogöra sig några sådana bidrag och uppvisar följaktligen till skillnad från flertalet andra nätägare en fullt ut kommersiellt och marknadsmässigt betingad andel samförläggning. Anledningen till att Telenor inte kunnat tillgodogöra sig bredbandsstöd är att affärsmässigt fokus i glesbygd har varit att tillhandahålla anslutning av kund via grossist tjänster och inte med hjälp av egna fibernät.

Fördelning av kostnader

Telenor förordar att ett pris skall gälla för fiber på samma sätt som för koppar. Detta oavsett användningsområde. Om användningen av en fiber tillåts styra priset, som i PTS förslag till BU-modell, skapas behov av övervakning av slutkundernas beteende. Ett exempel kan vara att en slutkund använder sitt bredband för en s k hot spots, vilken kan få fler användare än vad som ansluts över FTTB fiber till en LAN-fastighet. Att tvinga operatören till polisiära insatser för att kontrollera eller stoppa slutkundens användande av bredband är en dålig och oönskad effekt av prisreglering och ska därmed undvikas.

PTS har i BU-modellen utgått ifrån hur många fastigheter som har fiber/koppar till TeliaSonera. Endast de fastigheter som helt saknar anslutning till TeliaSoneras accessnät med koppar eller fiber undantas från modellen. Telenor förordar att kostnader för en TeliaSonera etablering inte skall tas med i modellen för fastigheter där det redan finns ett fiber LAN (FTTH) indraget av annan aktör, även om TeliaSonera vinner en kund i fastigheten.

Beräkning av installationskostnader

Enligt BU-modellen är installationskostnaden 17,5 % av utrustningspriset. Detta gäller generellt, d v s oavsett priset på utrustningen. Telenor anser att detta antagande är alldeles för högt. Telenor använder idag en schablon på 10 % av utrustningspriset och förordar därför att PTS ändrar antagandet i modellen till att installationskostnaden beräknas som 10 % av priset på utrustningen.

Samlokalisering

I BU-modellen har antaganden gjorts om tidsåtgång för olika moment vid samlokalisering. Telenor anser generellt att tidsåtgången är alldeles för högt uppskattad och inte baseras på vad som kan beskrivas utgöra en effektiv operatör. Telenor föreslår att PTS rådgör med aktörer inom området för att erhålla rimliga värden på tidsåtgången för olika arbetsmoment.

2. Övrigt

Beaktande av kompletterande finansieringskällor

I BU-modellen tas idag inte hänsyn till att delar av näten byggs med stöd av bidrag. En effektiv operatör måste rimligtvis antas ta del av dessa bidrag. Exempelvis kan bidrag erhållas från EU eller från PTS nya kanalisationsstöd på 95 MSEK. Telenor förordar att modellen justeras att ta hänsyn till att en effektiv operatör bygger sitt nya nät med stöd av denna typ av bidrag.

FA-kostnader (driftkostnader), Icke nätrelaterade kostnader

Denna del har i princip inte uppdaterats sedan modellen togs fram 2003. Modellen tar hänsyn till antal resurser i varje kategori. Telenor hävdar att de antaganden som gjordes 2003 rimligtvis inte kan utgöra antaganden för en effektiv operatör anno 2011 och framåt. Dessutom måste rimligtvis dessa antaganden påverkas drastiskt av att modellen för accessnätet nu baseras på modern teknik med fiber och inte koppar. Detta faktum i sig förändrar sättet att arbeta i accessnätet och leder till ett minskat behov av arbetskraft. Telenor förordar att PTS ser över och justerar dessa antaganden i modellen.

Telenor Sverige AB

Stefan Wahlstedt

Legal & Regulatory