

Konkurrenstillsyn

- första halvåret 2016



Rapportnummer

PTS-ER-2016:31

Diarienummer

16-2242

ISSN

1650-9862

Författare

Jennie Agardh, Lars-Göran Hansson, Roger Gustafsson, Emma Gunnesson,
Anna-Lena Alknert, Josefin Carlsson, Emma Nörler Trautmann, Karolina Sölsnaes
och Marielle Sjögren

Post- och telestyrelsen

Box 5398

102 49 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.se

www.pts.se

Innehåll

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | PTS konkurrenstillsyn första halvåret 2016 | 4 |
| 1.1 | Tillsynen bidrar till PTS strategiska mål | 4 |
| 1.1.1 | <i>Tillsynen enligt LEK</i> | 4 |
| 1.2 | Innehållet i PTS tillsynsplan för 2016 | 5 |
| 2 | Tillsynsärenden | 6 |
| 2.1 | Avslutade ärenden | 6 |
| 2.1.1 | <i>Tillträde till backhaul</i> | 6 |
| 2.1.2 | <i>Tillträde till nät i byggnader</i> | 7 |
| 2.1.3 | <i>Pristillsyn GTA</i> | 7 |
| 2.1.4 | <i>Broadcasting</i> | 8 |
| 2.2 | Pågående tillsynsärenden vid halvårsskiftet 2016 | 9 |
| 2.2.1 | <i>En förstärkt skyldighet om icke-diskriminering</i> | 9 |
| 2.2.2 | <i>Nyckeltal ger förutsättningar för ökad insyn</i> | 10 |
| 2.2.3 | <i>Information vid nedläggning av telestationer</i> | 10 |
| 2.2.4 | <i>Samlokalisering</i> | 11 |
| 2.2.5 | <i>Operatörsbyte</i> | 11 |
| 2.2.6 | <i>Regler om en öppen internetanslutning</i> | 11 |

1 PTS konkurrenstillsyn första halvåret 2016

1.1 Tillsynen bidrar till PTS strategiska mål

Det övergripande målet för PTS konkurrenstillsyn är att öka förutsättningarna för en effektiv konkurrens genom beslutade skyldigheter på de relevanta marknaderna. En effektiv konkurrens leder till nytta för konsumenterna i form av ett brett urval prisvärda tjänster.

PTS eftersträvar tydlighet och transparens för att graden av förutsägbarhet i både marknadsreglering och tillsynsarbete ska vara hög. För att åstadkomma det tar PTS årligen fram en tillsynsplan i dialog med marknadens aktörer. Tillsynsplanen följs upp både halv- och helårsvis med en tillsynsrapport.

PTS bedömer att detta arbete gör att förutsättningarna ökar för att marknadens aktörer långsiktigt ska känna förtroende för PTS arbete med reglering och tillsyn. Detta förtroende är i sin tur viktigt för att marknadsregleringen ska vara effektiv och kunna förbättra marknadens funktionssätt.

Arbetet med tillsynen planeras på ett sådant sätt att det går i riktning mot en måluppfyllelse av de strategiska mål som PTS beslutar. Genom PTS tillsyn av bl.a. skyldigheter i SMP-besluten bidrar myndigheten till att uppfylla målet att:

PTS ska skapa förutsättningar för ökad konkurrens på marknaden för elektronisk kommunikation, och på så sätt bidra till bättre bredband och telefoni för alla 2016.

1.1.1 Tillsynen enligt LEK

Resultatet av PTS tillsyn mäts genom uppföljning av effekter på marknaden snarare än antalet underrättelser och förelägganden. PTS prövar alltid om det är möjligt att uppnå frivillig rättelse genom dialog med de aktörer som tillsynen riktar sig mot. I de fall det är möjligt att uppnå en frivillig rättelse inom ramen för regelverket innebär det snabbare effekt på marknaden, jämfört med om prövning i domstol måste göras. Om frivillig rättelse inte sker kan PTS tillgripa formella verktyg såsom underrättelse och föreläggande enligt lagen (2003:389) om elektronisk information (LEK). Ett föreläggande får förenas med vite. Tillsynen ska förutom vad som anges i LEK bedrivas i enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer så som de kommer till uttryck i bl.a. Förvaltningslagen (1986:223).

1.2 Innehållet i PTS tillsynsplan för 2016

Av tillsynsplanen för 2016¹ framgår att PTS granskar samtliga områden där myndigheten har anledning att anta att det kan förekomma konkurrensproblem.

Tillsynen sker vanligtvis på myndighetens eget initiativ och i enlighet med tillsynsplanen. Planen hindrar dock inte PTS från att inleda tillsyn när myndigheten blivit uppmärksam på förhållanden som inte förefaller överensstämma med gällande skyldigheter.

Den 19 februari 2015 fattade PTS nya regleringsbeslut på marknaden för lokalt tillträde (3a) och marknaden för centralt tillträde (3b)². Marknaden för centralt tillträde avreglerades genom beslutet. För marknad 3a innebär beslutet att ett antal nya eller förändrade skyldigheter omfattas av PTS tillsyn. Vissa förändringar i regleringen av marknad 3a kommer att få effekt först i slutet av 2016. Prisregleringen av fiber kommer, om PTS inte beslutar annorlunda, att upphävas den 1 december 2016. Detta har påverkat tillsynen under hela 2016.

I linje även med 2015 års tillsynsplan har tillsyn av de högre kraven på icke-diskriminering på marknad 3a givits prioritet. För att PTS bland annat ska kunna bedöma behovet av fortsatt prisreglering på fiber efter den 1 december 2016 har myndigheten och kommer fortsatt att inrikta sin tillsyn på sådana åtgärder som Telia genomför för att uppfylla det kommande kravet på en förstärkt icke-diskrimineringsskyldighet (EoI). Prioriteringen innebär att PTS följer Telias implementering av den nya skyldigheten, men även att aspekten icke-diskriminering lyfts fram i samtliga tillsynsärenden där det är möjligt.

¹ http://www.pts.se/upload/Ovrigt/Tele/smp-analyser/2016/Plan%20f%c3%b6r%20PTS%20konkurrenstillsyn%202016_FINAL_161019.pdf

² <http://www.pts.se/upload/Beslut/Internet/2015/11-9306-rattelse-beslut-lokalt-tilltrade-150320.pdf>
<http://www.pts.se/upload/Beslut/Internet/2015/11-9313-beslut-centralt-tilltrade-150219.pdf>

2 Tillsynsärenden

2.1 Avslutade ärenden

2.1.1 Tillträde till backhaul³

PTS har sedan februari 2015 bedrivit tillsyn av Telia Company AB (Telia) avseende företagets skyldighet att tillhandahålla tillträde till backhaulförbindelse (dnr 15-1057) i enlighet med gällande skyldighetsbeslut på marknad 3a (dnr 11-9306).

PTS har under ärendets gång, såväl skriftligen som vid möten med Telia, inhämtat information gällande möjligheten för tillträdande operatörer att få tillträde till backhaulförbindelse och därmed frågan hur Telia uppfyller skyldigheten om tillträde till backhaulförbindelse.

Enligt skyldighet 5 punkten 1 i gällande skyldighetsbeslut ska Telia vid varje rimlig begäran från annan operatör tillhandahålla tillträde till en förbindelse mellan en operatörs samlokaliserade utrustning och en punkt högst 50 km bort (fågelvägen) där avlämning för transport till den tillträdande operatörens eget nät kan ske, i första hand genom tillträde till svart fiber, och i andra hand genom optisk våglängd eller digital förbindelsekapacitet.

Telia har framhållit att företaget sedan flera år tillbaka tillhandahåller produkten Fiber Backhaul för att erbjuda backhaulförbindelser enligt PTS krav men att tillträdande operatörers intresse för produkten varit närmast obefintligt och att någon begäran aldrig framställts. Enligt Telia tillgodoses operatörens behov av förbindelser mellan Telias stationslokal och operatörens eget nät med andra produkter än Fiber Backhaul, främst via produkten Skanova Fiber 2009.

Telia har under februari och mars 2016 inkommit med underlag som styrker att det inte finns tillgänglig svart fiber på de i ärendet aktuella sträckorna och att företaget inte heller tillhandahåller backhaulförbindelser i form av optisk våglängd eller digital förbindelsekapacitet via dessa.

PTS har bedömt Telias uppgifter i ärendet och har inte funnit anledning att utreda ärendet ytterligare. Någon skyldighet att tillhandahålla tillträde till backhaulförbindelse i enlighet med gällande skyldighetsbeslut har inte ansetts föreligga. PTS har därför skrivit av ärendet från vidare handläggning.

³ PTS dnr 15-1057

2.1.2 Tillträde till nät i byggnader⁴

Ärendet är inte tillsyn i formell mening men hanterades på PTS inom ramen för tillsynsverksamheten. Därför presenteras det också i denna rapport.

Frågan i ärendet var om det fanns förutsättningar för PTS att bifalla två ansökningar om gemensamt utnyttjande av ledningar enligt 4 kap. 13 a § LEK.

Bakgrunden var att Borderlight AB (Borderlight) ansökte om att PTS skulle förplikta Uppsalahem och/eller Telenor Sverige AB (Telenor) att tillhandahålla gemensamt nyttjande av ledningar i två av Uppsalahems fastigheter. Uppsalahem hade efter en upphandling anlitat Telenor som exklusiv kommunikationsoperatör (KO) för hela sitt fastighetsbestånd. Borderlight hade kvar kontrollen över ett antal ledningar i Uppsalahems nät som användes för kommunens och landstingets verksamhet.

PTS fann i sin bedömning att det i ärendet inte framkommit att prisbilden för slutanvändarna i Uppsalahems nät, med Telenors KO-avtal, skulle vara onormalt hög. Inte heller fann PTS att det var visat att Uppsalahem eller Telenor otillbörligen begränsade slutkundernas möjligheter att få tillgång till tjänster med rimlig kvalitet. Uppsalahem hade rätt att begära att Borderlight skulle lämna ledningarna och att Telenor skulle få använda dem enligt sitt KO-avtal. Uppsalahem hade i förhandlingarna med Borderlight påpekat möjligheten att fortsatt leverera tjänster i nätet, men som tjänsteleverantör inom ramen för Telenors KO-avtal.

Vid en sammantagen bedömning av omständigheterna i ärendet fann PTS att det inte visats att slutanvändarnas intressen skulle främjas i så hög grad av ett bifall att det skulle uppväges de betungande följderna av en förpliktelse om gemensamt utnyttjande av ledningar. Ansökningarna om delad ledning avslögs därför.

2.1.3 Pristillsyn GTA

Ärendet initierades av PTS sedan det hade uppmärksammats att Telia hade höjt grossistpriset. För GTA-tillträde innebär gällande reglering att grossistpriset måste sättas på en nivå som medger en viss marginal i förhållande till Telias slutkundspris.

PTS granskade såväl grossist- som slutkundspriser och kunde därefter konstatera att det inte fanns skäl att misstänka att Telia bryter mot prisregleringen. Ärendet kunde därför avslutas med ett avskrivningsbeslut.

⁴ PTS dnr 14-10192 och 15-3099

2.1.4 Broadcasting

Tillsynen av Teracom ABs (Teracom) prissättning har regelmässigt skett varje år sedan 2009. De beslut som tillsynats i 2015-års tillsyn är 11-9384 (fri-tv) respektive 12-170 (ljudradio).

Syfte och centrala granskningsfrågor

Syftet med pristillsynen är att, i enlighet med skyldighetsbesluten, motverka monopolprissättning. Teracom är den enda aktören på grossistmarknaderna för utsändning av fri-tv och nationell analog ljudradio. I likhet med andra företag strävar monopol efter att ge sina ägare så stor vinst som möjligt. Detta kan ta sig uttryck i s.k. monopolprissättning. I praktiken innebär det mindre volymer till högre priser, dvs. en ineffektiv undanträngning av konsumtionen, än vad som skulle ha gällt vid effektiv konkurrens. Detta medför nyttoförluster för samhället och konsumenterna. En överprissättning i förhållande till kunderna skulle leda till en ökning av deras kostnader, vilket kan resultera i att mindre resurser kan användas till programverksamhet till nackdel för fri-tv tittarna och radiolyssnarna.

Teracom är ålagt att tillämpa en kostnadsorienterad prissättning enligt FDC-metoden till faktiska historiska kostnader plus en kalkylränta (WACC). Pristillsynen ska alltså tillse att de priser som kunderna betalar inte överstiger de av Teracom redovisade kostnaderna.

Pristillsynen för år 2015

Teracom har beslutenligt kommit in med ett kostnadsunderlag i maj 2015. Därpå har Teracoms kunder inkommit med uppgifter om de priser de betalar.

Pristillsynen för år 2015 (2014-års kostnadskalkyl) har schematiskt bestått i att jämföra olika kostnadsslag med tidigare år och sinsemellan men också i att stämma av priserna till kunderna med de av Teracom redovisade kostnaderna.

Efter jämförande analyser har PTS inte kunnat se att Teracoms prissättning strider mot prisskyldigheten i beslutet. Därför avskrev PTS ärendet från vidare handläggning den 17 juni 2016.

2.2 Pågående tillsynsärenden vid halvårsskiftet 2016

2.2.1 En förstärkt skyldighet om icke-diskriminering

Skyldigheten om icke-diskriminering innebär i grunden att Telia ska tillämpa icke-diskriminerande villkor vid tillhandahållande av lokalt tillträde till nätinфраstruktur.

Enligt skyldighetsbeslutet på marknad 3a förstärks skyldigheten om icke-diskriminering från den 1 december 2016. Detta är ett av flera villkor för att PTS ska kunna lätta prisregleringen på fiber från och med samma datum. Den nya skyldigheten innebär att Telia från och med 1 december 2016, för fiberbaserade accesstjänster, ska tillämpa icke-diskriminering enligt principen om lika insatsresurser (EoI), det vill säga ett tillhandahållande av samma tjänster och information till Telia interna slutkundsverksamhet och externa operatörer, inbegripet tjänsternas pris- och kvalitetsnivå, inom samma tidsramar och med samma system och processer, samt med samma grad av tillförlitlighet och prestanda.

I praktiken innebär kravet att Telia måste använda samma processer och rutiner för såväl internt som externt tillhandahållande av lokalt tillträde till det fiberbaserade accessnätet. Telia avser, något förenklat, att uppfylla skyldigheten genom att flytta över den interna slutkundsverksamheten till samma stödsystem och processer som redan idag används av externa operatörer. I samband med detta genomförs också omfattande förändringar av bakomliggande stödsystem. Detta medger att behörigheter och befogenheter kommer att kunna begränsas bättre än idag vilket syftar till att minska risken för diskriminering av externa operatörer. I syfte att säkerställa icke-diskriminering förbättrar Telia också styrningen genom beslut om nya interna regelverk för bl.a. användning av stödsystem, s.k. code of conducts.

Om Telia inte uppfyller de högre kraven på icke-diskriminering kan PTS behöva besluta om fortsatt prisreglering efter den 1 december 2016. För att myndigheten ska kunna bedöma behovet av fortsatt prisreglering granskar och följer PTS upp de åtgärder som Telia genomför för att uppfylla kraven som följer av skyldighetsbeslutet.

Arbetet med tillsyn av icke-diskrimineringskyldigheten sker löpande genom avstämningar mellan PTS och Telia varannan månad. Telia har också presenterat planerade förändringar av stödsystem och processer vid PTS aktörsmöte den 25 april och 20 oktober 2016. Tillsynsärendet pågår fortfarande (dnr 16-378).

2.2.2 Nyckeltal ger förutsättningar för ökad insyn⁵

Det finns särskilda svårigheter förknippade med att bedriva tillsyn över skyldigheten att tillämpa icke-diskriminering i gällande skyldighetsbeslut. Ett av skälen till detta är att Telias egen slutkundsverksamhet i praktiken alltid har en annan affärsmässig relation till företaget i övrigt än vad externa grossistkunder har. Kombinationen av att Telia dels tillämpar olika rutiner, stödsystem etc. för den externa och den interna verksamheten och dels har ett generellt informationsövertag jämfört med PTS innebär att det är svårt att kartlägga Telias rutiner och egentliga tillgång till information.

Ett sätt för PTS att hantera denna problematik är att arbeta med redovisning och analys av nyckeltal som synliggör funktioner snarare än ett specifikt tillträde. PTS publicerar månatligen Telia utfall av nyckeltal för koppar och fiber på PTS hemsida.

PTS har sedan 2015 begärt en utökad redovisning av nyckeltalen. Telia ska utöka redovisningen med antalsuppgifter per månad om försäljning av de reglerade tillträdena. Den utökade redovisningen är ett viktigt hjälpmedel för PTS analysarbete.

Utfallet fram till hösten 2016 har inte visat på några signifikanta, varaktiga skillnader mellan de externa grossistkunderna och Telia slutkundsverksamhet som direkt tyder på diskriminering. PTS har möjlighet att inom ramen för tillsynen kontinuerligt följa upp hur nyckeltalen mäts så att processflöden och mätpunkter är fortsatt relevanta. PTS tar därför gärna emot förbättringsförslag kring nyckeltalen även framgent.

Arbetet med nyckeltalen sker löpande.

2.2.3 Information vid nedläggning av telestationer

Telias omställning till ”Framtidens” nät innebär att de succesivt kommer avveckla kopparnätet och lägga ner telestationer. Enligt skyldighet 4 punkten 1 i gällande skyldighetsbeslut ska Telia tillhandahålla samlokalisering i sina telestationer. I punkten 2 står att de måste informera samlokaliserade operatörer om kommande nedläggningar minst fem år i förväg. Telia har meddelat att de kommer att informera cirka ett år i förväg.

Telia har inkommit med information om vilka telestationer som rörs av de nedläggningar som är planerade i dagsläget samt vilka operatörer som är samlokaliserade i dessa. PTS har därefter kontaktat de samlokaliserade

⁵ PTS dnr 14-3483

operatörer som berörs av nedläggningarna under 2016 för att informera om skyldigheten Telia har att informera dem minst fem år i förväg och om deras möjlighet att begära ersättning. Telia har också inkommit med information om hur en samlokaliserad operatör som har icke avskriven utrustning i någon av de telestationer som ska läggas ner ska gå till väga för att begära ersättning.

Ärendet pågår fortfarande (dnr 16-357).

2.2.4 Samlokalisering

PTS har på eget initiativ, efter att Com Hem AB har begärt tillsyn på flera områden med anledning av bolagets satsning på fiber till villor, inlett tillsyn av villkoren för samlokalisering.

Samlokalisering är viktigt för den operatör som ska begära tillträde till Telias accessnät. En samlokalisering i en telestation innebär en omfattande investering och består av ett antal delmoment som sammantaget skapar en komplex situation där många frågor behöver lösas ut mellan Telia och en tillträdande operatör. PTS har inte granskat området i närtid och har därför beslutat inleda tillsyn.

Tillsynsärendet pågår fortfarande (dnr 16-7145).

2.2.5 Operatörsbyte

Tillsynsärendet rörande operatörsbyte har inletts mot samma bakgrund som det ovan beskrivna ärendet rörande samlokalisering. Frågan om operatörsbyten har varit aktuell tidigare, men under senare tid har efterfrågan på operatörsbyten på framförallt fiber till villa kommit att öka.

PTS bedömer att fungerande operatörsbyten är nödvändigt för att säkerställa valfrihet för slutkunder och att möjliggöra verklig konkurrens mellan olika operatörer på tjänstenivå. PTS har därför prioriterat att inleda en tillsyn på området. Även detta tillsynsärende pågår fortfarande (dnr 16-7334).

2.2.6 Regler om en öppen internetanslutning

PTS har sedan maj 2016 bedrivit tillsyn av Telia och Hi3G Access AB (Tre) avseende erbjudanden som innebär att vissa tjänster inte belastar abonnentens surfmängd. Telia erbjuder två olika tjänster som inte belastar abonnentens

surfmängd ”Fri surf Sociala medier”⁶ och ”Fri surf Lyssna”⁷. Tre erbjuder en sådan tjänst ”Fri surf på musikstreaming”⁸.

Tillsynen tar bland annat sin utgångspunkt i TSM-förordningen⁹. TSM-förordningen trädde i kraft i november 2015 och tillämpas sedan den 30 april 2016. Förordningen innehåller regler som syftar till att fastställa gemensamma regler för att skydda likvärdig och icke-diskriminerande behandling av trafik vid tillhandhållande av internetanslutningstjänster och därtill kopplade rättigheter för slutanvändare. En huvudregel i TSM-förordningen är att all trafik på internet ska behandlas likvärdigt av leverantörer av internetanslutningstjänster. Reglerna i förordningen benämns även som regler om nätneutralitet.

Det aktuella fenomenet att viss trafik för till exempel en viss musiktjänst eller vissa sociala medier inte räknas inom abonnentens surfmängd, även kallat zero-rating, är inte uttryckligen förbjudet i TSM-förordningen. Däremot finns det aspekter i dessa affärsmetoder som PTS funnit skäl att granska närmare.

PTS inledde tillsynen genom att skicka skriftliga frågor till operatörerna Telia och Tre. Telia och Tre har inkommit med skriftliga svar på dessa frågor. PTS har därefter hållit möte med Telia och Tre inom ramen för de aktuella tillsynsärendena. PTS har inledningsvis fokuserat på frågor om hur operatörerna behandlar trafiken i samband med de aktuella erbjudandena.

Tillsynsärendena pågår fortfarande.

⁶ Dnr 16-5475

⁷ Dnr 16-5476

⁸ Dnr 16-5477

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120 av den 25 november 2015 om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och förordning (EU) nr 531/2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen, fortsättningsvis benämnt TSM-förordningen.