

Avdelningen för marknadsreglering
Jennie Agardh

Inhämtande av synpunkter på utkast till beslut angående marknaderna för lokalt och centralt tillträde (marknad 3a och 3b)

Inledning

Post- och telestyrelsen (PTS) inleder härmed ett andra samråd avseende marknaderna för lokalt och centralt tillträde till nätinфраstruktur (marknad 3a och 3b). Detta innebär att berörda aktörer bjuds in till att lämna synpunkter på myndighetens utkast till beslut avseende de aktuella marknaderna. PTS kommer även att genomföra en hearing.

Sammanfattning av PTS bedömning

PTS bedömer att tillträde till koppar- respektive fibernät inte längre ingår på samma relevanta marknad. Detta betyder att det är två separata utkast till beslut för marknad 3a, som är föremål för detta samråd, ett avseende marknaden för lokalt tillträde till fibernät och ett för marknaden för lokalt tillträde till kopparnät. För marknad 3b samråds ett beslutsutkast som behandlar både koppar- och fibertjänster.

Beslutsutkasterna omfattar en analys och avgränsning av slutkundsmarknaden, en avgränsning av relevant grossistmarknad samt en analys av konkurrenssituationen och marknadsdynamiken på grossistmarknaderna. Avseende marknad 3a (både koppar- och fibernät) bedömer PTS att Telia har ett betydande inflytande som även i fortsättningen motiverar en förhandsreglering. Avseende marknad 3b står myndigheten fast i sin bedömning att en fortsatt förhandsreglering av lokalt tillträde till nät är tillräcklig för att säkerställa en effektiv konkurrens på slutkundsmarknaderna och anser inte att marknaden har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117 A
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

Bakgrund

PTS remitterade den 18 juni 2018 utkast till beslut till marknadsaktörer och övriga intressenter med förslag på marknadsavgränsning, trekriterietest och SMP-bedömning avseende marknaden för lokalt tillträde till nätinфраstruktur (marknad 3a). PTS presenterade i utkast till beslut två separata grossistmarknader; marknaden för lokalt tillträde till fiberbaserat accessnät, samt marknaden för lokalt tillträde till kopparbaserat accessnät.

PTS analys visade att Telia Company AB (Telia) hade en sådan ekonomisk särställning på båda delmarknaderna som motiverar en fortsatt förhandsreglering. Konkurrenssituationen ansågs inte vara sådan på någon av marknaderna att myndigheten fann skäl att avgränsa lokala eller regionala delmarknader, utan båda marknaderna ansågs vara nationella.

Avseende marknaden för centralt tillträde till nätinфраstruktur (marknad 3b) konstaterade PTS i en promemoria att en fortsatt förhandsreglering av lokalt tillträde borde vara tillräcklig för att säkerställa en effektiv konkurrens på slutkundsmarknaderna. PTS fann således inte skäl att göra en annan bedömning av marknaden än 2015. Något beslutsutkast presenterades dock inte.

PTS fattade den 18 september 2018 beslut om att från den 1 oktober 2018 tillämpa en ny kalkylmodell för det fasta nätet för att fastställa relevanta priser inom ramen för myndighetens konkurrensfrämjande reglering. Den nya modellen togs fram mot bakgrund av EU-kommissionens rekommendation av den 11 september 2013 om enhetliga krav på icke-diskriminering och kostnadsberäkningsmetoder för att främja konkurrensen och förbättra klimatet för bredbandsinvesteringar (2013/466/EU). Detta medförde att PTS fattade ett nytt beslut om skyldigheter på marknaden för lokalt tillträde till nätinфраstruktur med nya kostnadsresultat som återspeglar en kostnadsorienterad prissättning för en hypotetisk effektiv operatör.

Kommande notifiering till EU-kommissionen och slutligt beslut

Efter det samråd som nu genomförs kommer PTS att notifiera förslag till beslut till EU-kommissionen. Målsättningen är att beslut sedan ska fattas under hösten 2019.

Beslutsutkast om marknaderna för lokalt och centralt tillträde

Slutkundsmarknaden

Marknadsavgränsning

Myndighetens analys visar att slutkundsmarknaden för fasta bredbandstjänster till hushåll och småföretag i första ledet utgörs av två olika produktmarknader baserade på det underliggande nätet:

1. Fasta bredbandstjänster levererade över **fiber- och kabel-tv-nät**, och
2. Fasta bredbandstjänster levererade över **kopparnät**

Bakgrunden till denna uppdelning är att slutanvändarna sett till användning, egenskaper och pris, inte längre bedömer bredbandstjänster över koppar- och fiber/kabel-tv-nät som utbytbara. Vidare föreslår myndigheten att slutkundsmarknaden för fasta bredbandstjänster över fiber- och kabel-tv-nät delas upp i ytterligare två delmarknader:

- 1a) Fasta bredbandstjänster över fiber- och kabel-tv-nät till enfamiljshus, samt
- 1b) Fasta bredbandstjänster över fiber- och kabel-tv-nät till flerfamiljshus

Slutkundsmarknaderna anses vara nationella.

Konkurrenssituationen

Regleringen avseende Telias fibernät har gett andra operatörer möjlighet att konkurrera med Telia på slutkundsmarknaderna och har gett slutanvändarna möjligheter att välja mellan olika operatörer att köpa tjänster ifrån. Regleringen har även kunnat förhindra Telia från att agera utifrån det incitament företaget har att försvåra för andra företag att konkurrera på slutkundsmarknaderna till gagn för Telias egen slutkundsverksamhet.

PTS bedömer alltså att det krävs en reglering av Telia avseende lokalt tillträde till fibernät, då det utan sådan reglering sannolikt hade funnits konkurrensproblem på slutkundsmarknaderna.

Fråga: Håller ni med PTS i denna bedömning? Anser ni att det behövs en reglering av Telia avseende lokalt tillträde till fibernät och vad anser ni i så fall är grunden till detta?

Grossistmarknaden för lokalt tillträde (marknad 3a)

Mot bakgrund av uppdelningen på slutkundsnivå mellan koppar och fiber, konstaterar PTS att även grossistmarknaden (lokalt tillträde till nätinfrastuktur) omfattar två skilda produktmarknader, nämligen

Lokalt tillträde till fibernät, dvs.

- a) fysiskt tillträde till fiberaccessnät, mellan slutanvändarens fasta anslutningspunkt, fastighetsanslutningspunkten, eller motsvarande nätanslutningspunkt och den nätägande operatörens anslutningspunkt för aktiv transmissionsutrustning i närmast följande nod, eller motsvarande anslutningspunkt, och
- b) virtuellt tillträde över fiberaccessnät mellan slutanvändaren och en överlämningspunkt i, eller i omedelbar anslutning till, den accessnod slutanvändaren är ansluten till.

Lokalt tillträde till kopparnät, dvs.

- a) lokalt fysiskt (fullt och delat) tillträde till kopparnät, och
- b) virtuellt tillträde över kopparnät mellan en slutanvändares anslutningspunkt och en överlämningspunkt i, eller i omedelbar anslutning till, den nätägande operatörens närmaste accessnod.

Båda marknaderna anses vara nationella.

Särskilt om marknaden för lokalt tillträde till fibernät

PTS har i tidigare samråd tagit emot ett antal synpunkter om att marknaden för lokalt tillträde till fibernät dels bör delas upp mellan flerfamiljshus och enfamiljshus, dels att den geografiska marknaden bör delas upp i geografiska delmarknader.

PTS står fast i sin bedömning att lokalt tillträde till fibernät till enfamiljshus och flerfamiljshus inte utgör olika produktmarknader

På slutkundsnivå har PTS funnit att bredbandstjänster över fiber- och kabel-tv-nät till enfamiljshus respektive flerfamiljshus utgör olika produktmarknader. I nästa led behöver PTS därför utreda huruvida grossistkundernas behov av tillträde för att kunna leverera bredband till respektive segment medför att en motsvarande uppdelning bör göras på grossistnivå.

Vid en sammantagen bedömning av produkternas egenskaper, användning och pris finner PTS att det inte finns tillräckligt starka skäl som talar för att fiberanslutningar till en- respektive flerfamiljshus ska anses befinna sig på skilda produktmarknader. PTS bedömer därför att anslutningar till en- och flerfamiljshus tillhör en och samma relevanta produktmarknad på grossistnivå.

PTS står fast i sin bedömning att marknaden för lokalt tillträde till fibernät är nationell
Utgångspunkten för avgränsningen av en geografisk marknad är enligt tillämplig metod att produktmarknaden är nationell.

Avgränsning av mindre geografiska delmarknader förutsätter att PTS kan visa att det finns objektiva och märkbara skillnader i konkurrensvillkor mellan varaktigt etablerade områden. För att undersöka om så är fallet på den svenska marknaden har PTS analyserat konkurrensförhållandena i Sveriges kommuner.

PTS har särskilt analyserat skillnaderna i stadsnätens prissättning för att undersöka om förekommande prisskillnader beror på objektiva och märkbara skillnader i konkurrensförhållanden. PTS analys visar inte på något systematiskt samband med stadsnätens marknadsandel inom den egna kommunen och prisnivån.

PTS har även tittat på andra faktorer, nämligen befolkningsstorlek, befolkningstäthet och andel villor i kommunen, och inte kunnat finna något signifikant samband mellan dessa faktorer och prisnivån. Analysen visar inte på några systematiska mönster som förklarar en viss lokal prisnivå.

Sammantaget går det enligt PTS bedömning inte att påvisa ett samband mellan konkurrensförhållandena i kommunen och stadsnätens prissättning på lokalt tillträde till fibernät.

När det gäller kommunikationsoperatörers prissättning ger PTS analys inte stöd för att skillnaderna i priser eller prisutveckling följer några särskilda geografiska mönster, t.ex. kommuners befolkningstäthet eller andel villor i kommunen. Det kan inte heller observeras någon signifikant korrelation mellan prisnivån i en viss kommun och Telias prissättning (olika färgkoder) för kommunen. Analysen av prisbilden hos Telia och andra nätägare visar således sammantaget inte i tillräcklig utsträckning att konkurrensvillkoren skiljer sig åt i olika delar av landet.

Inte heller i övrigt anser PTS att utredningen ger stöd för att de skillnader som har identifierats mellan olika geografiska områden är tillräckligt märkbara för att dra slutsatsen att vissa särskilda delar av landet präglas av konkurrensvillkor som är märkbart annorlunda än i andra geografiska områden.

PTS bedömer således trots de synpunkter som lämnats i tidigare samråd att marknaden för lokalt tillträde till fibernät ska anses vara nationell.

Fråga: Håller ni med PTS i denna bedömning? PTS efterfrågar särskilt synpunkter och ytterligare underlag från de aktörer/intressenter som tidigare inte valt att prioritera frågeställningen om den geografiska avgränsningen för att kunna bilda sig en så komplett bild som möjligt i denna fråga.

Fastställande av företag med betydande inflytande

PTS bedömning om Telia har ett betydande inflytande på marknaden för lokalt tillträde till fibernät syftar till att avgöra om Telia, i frånvaro av reglering i ett framåtblickande perspektiv, på grund av sitt marknadsinflytande i omfattande utsträckning kan agera oberoende i förhållande till företagets konkurrenter, kunder och i sista hand konsumenter.

Telias marknadsandel på den relevanta marknaden uppgår till 36,9 procent. En sådan marknadsandel är inte i sig ett tecken på marknadsinflytande. Telias marknadsandel är dock väsentligt högre än samtliga andra nätägares på marknaden. Telia är vidare det överlägset största företaget på marknaden. Telia

har kunnat använda företagets storlek för att uppnå den största graden av kontroll över infrastruktur i form av fibernät. Utöver kontroll av fibernät är Telia vertikalt integrerat och kontrollerar även nätinфраstruktur som är nödvändig för att leverera såväl grossist- som slutkundstjänster. Genom företagets vertikala integration är Telia i stor utsträckning självförsörjande och inte, till skillnad från företagets konkurrenter, beroende av att köpa grossisttjänster i olika grossistled för att kunna leverera egna grossist- och slutkundstjänster. Detta innebär att Telia i stor utsträckning kan agera oberoende av sina konkurrenter, såväl grossist- som tjänsteleverantörer, vilka själva i många fall måste köpa grossisttjänster av Telia.

Genom Telias horisontella integration kan företaget i stor utsträckning agera oberoende i förhållande till sina konkurrenter och slutkunder. Telia äger det rikstäckande koptarnätet. Vid anläggning av fibernät kan Telia få kostnadsfördelar gentemot sina konkurrenter genom att återanvända befintlig nätinфраstruktur, såsom telestationer och kanalisation.

Sammantaget anser PTS att det finns tillräckligt starka skäl som talar för att Telia, i frånvaro av reglering, skulle kunna agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och påverka utvecklingen av konkurrensen. Telia har således möjlighet att utöva ett betydande marknadsinflytande på den relevanta grossistmarknaden.

Fråga: Håller ni med PTS i denna bedömning? Ser ni andra omständigheter som talar för eller emot att Telia har betydande marknadsinflytande på marknaden för lokalt tillträde till fibernät?

Särskilt om föreslagna skyldigheter

Skyldigheter avseende lokalt tillträde till fibernät

På grossistmarknaden för lokalt tillträde till fibernät bedöms Telia alltjämt ha en dominerande ställning och ska åläggas skyldigheter, i syfte att upprätthålla konkurrensen på slutkundsmarknaden. PTS bedömer att konkurrenssituationen har förbättrats, i vissa delar, sedan förra marknadsanalysen. Det finns därför anledning att förändra några av de skyldigheter som åläggs Telia. Sammantaget anser PTS dock att de tidigare ålagda skyldigheterna i stora delar fortfarande är ändamålsenliga.

Den största förändringen vad gäller skyldigheterna är att PTS inte ålägger Telia någon skyldighet att ge tillträde till kanalisation.

PTS anser inte längre att skyldigheten att vid rimlig begäran tillhandahålla tillträde till kanalisation behövs

I PTS beslut från 2015 (2015 års beslut)¹, ålades Telia en skyldighet att, under vissa förutsättningar, ge tillträde till Telias kanalisation. Skyldigheten innebar att

¹ Se PTS beslut från den 19 februari 2015 med dnr. 11-9306

på de sträckor, inom ett stationsområde, där Telia inte kunde tillhandahålla tillträde till svart fiber, skulle Telia tillhandahålla tillträde till kanalisation. För det fall att Telia saknade rättsliga möjligheter att upplåta sin kanalisation i andra hand eller det inte fanns möjlighet att hålla den tillträdande operatörens fiber åtskild från de ledningar som redan finns i kanalisationen, hade Telia ingen skyldighet att tillhandahålla kanalisation.

Enligt vad PTS känner till har operatörerna på den svenska marknaden inte åberopat kanalisationsskyldigheten i 2015 års beslut i någon nämnvärd utsträckning. Detta kan antas bero på att fibernätinfrastrukturen redan är utbyggd i stora delar av Sverige.

I avsaknad av en särskild kanalisationsskyldighet i nu aktuellt beslut kan operatörerna begära tillträde till kanalisation enligt utbyggnadslagen.

Mot denna bakgrund gör PTS bedömningen att det inte längre finns något behov av att ålägga Telia en skyldighet att tillhandahålla tillträde till kanalisation.

Skyldigheten om icke-diskriminering omfattar inte något krav på att Telia ska genomföra ett tekniskt replikerbarhetstest

I 2015 års beslut införde PTS krav på icke-diskriminering enligt principen om lika insatsresurser (EoI) för fibernät från den 1 december 2016. Med anledning av att EoI numera gäller fullt ut i Telias verksamhet som avser tillhandahållande av lokalt tillträde till fibernät, innehåller icke-diskrimineringskyldigheten enligt detta beslut inte något krav på att Telia ska genomföra ett tekniskt replikerbarhetstest.

Skyldigheten att säkerställa ekonomisk replikerbarhet kvarstår

PTS ålägger i likhet med 2015 års beslut en skyldighet för Telia att säkerställa ekonomisk replikerbarhet. Jämfört med skyldigheten i 2015 års beslut gör PTS vissa ändringar vad avser tidpunkt för PTS genomförande av ett ekonomiskt replikerbarhetstest liksom beträffande beskrivning av relevanta produkter som testet kan omfatta.

Fråga: Anser ni att det saknas någon skyldighet i beslutsutkastet för lokalt tillträde till fiber eller finns det någon skyldighet som inte längre är relevant?

Särskilt om skyldigheten om prissättning på marknaden för lokalt tillträde till kopparnät

PTS anser alltså att det behövs en skyldighet om prissättning på marknaden för lokalt tillträde till kopparnät.

PTS bedömer att en prissättning baserad på kostnader beräknade enligt LRIC-metoden även fortsättningsvis ger slutanvändarna den mest förmånliga situationen när det gäller urval, pris och kvalitet för fasta bredbandstjänster. De högsta priser som Telia har att tillämpa framgår av en ny prisbilaga, PTS prisbilaga v. 3.0. De priser som finns angivna i prisbilagan är baserade på PTS

kalkylmodell för det fasta nätet – version 1.0. Kalkylmodellen är utformad enligt Modellreferensdokument (MRD Kalkylmodell).

Marknaden för centralt tillträde (marknad 3b)

PTS avgränsar marknaden för centralt tillträde till att omfatta följande:

Tillträde till fiber- eller kabel-tv-nät som ger tillgång till en virtuell transmissionsförbindelse som kan användas för produktion av bredbandstjänster och medger dubbelriktad överföring av data mellan slutanvändarens fasta anslutningspunkt och en överlämningspunkt på regional eller nationell nivå i grossistleverantörens nät.

Den relevanta marknaden omfattar transmissionsförbindelser som ger grossistkunden begränsande möjligheter att differentiera sina bredbandstjänster, till följd av begränsad kontroll över transmissionsnätet, men medger att grossistkunden kan producera internetanslutningar med symmetriska eller asymmetriska överföringshastigheter mellan 10 Mbit/s – 1 Gbit/s. Förutom internetanslutning gör transmissionsförbindelsen det möjligt för grossistkunden att producera ip-telefoni- eller ip-tv-tjänster.

Marknaden bedöms vara nationell.

Vad gäller marknaden för centralt tillträde konstaterade PTS i beslut från 2015² att regleringen av denna marknad haft liten betydelse för konkurrenssituationen på slutkundsmarknaden. PTS beslutade därför att upphäva de skyldigheter som tidigare ålagts Telia på marknaden för centralt tillträde.

Myndigheten står fast i sin bedömning att en fortsatt förhandsreglering av marknaden för lokalt tillträde är tillräcklig för att säkerställa en effektiv konkurrens på slutkundsmarknaderna. Myndigheten finner inte skäl att göra någon annan bedömning än 2015 och anser att marknaden för centralt tillträde ska förbli oreglerad.

Särskilt avseende centralt tillträde till kopparnät

PTS bedömer att ett införande av reglerade skyldigheter för Telia att, utöver lokalt tillträde, också tillhandahålla centralt tillträde till kopparnät inte skulle förbättra konkurrenssituationen på den aktuella slutkundsmarknaden.

Däremot kan PTS komma att behöva vidta andra åtgärder för att främja rörligheten bland slutanvändarna som köper bredbandstjänster via kopparnät, exempelvis genom att gå ut med riktad information som beskriver möjligheterna att byta tjänsteleverantör och anslutningsteknik.

² PTS Beslut om fastställande av företag med betydande inflytande på marknaden för central tillträde nätinfrastruktur (marknad 3b), dnr. 11-9313.

Inbjudan att lämna skriftliga synpunkter

PTS ger nu marknadens aktörer och övriga intressenter möjlighet att lämna synpunkter på de bifogade beslutsutkasterna på marknaderna för lokalt och centralt tillträde. Notera gärna särskilt de frågor som PTS ställt ovan.

Den som vill lämna synpunkter kan göra detta skriftligen till PTS på adressen smp@pts.se, **senast den 19 juni 2019**. Svaren kommer att publiceras på PTS hemsida och i samband med detta kommer PTS att behandla personuppgifter från de svarande. Mer information om PTS behandling av personuppgifter finns på myndighetens webbplats: <https://www.pts.se/gdpr>.

Om ni anser att era synpunkter innehåller uppgifter som omfattas av sekretess, vänligen markera de uppgifter som det är fråga om och ange grund för er begäran. PTS kommer att göra en självständig bedömning av vilka uppgifter som omfattas av sekretess innan svaret publiceras på PTS webbplats.

Inbjudan till hearing

PTS kommer precis som i samband med förra samrådet bjuda in berörda aktörer till en hearing **den 29 maj 2019, kl. 09.00-10.30**. Hearingen kommer att äga rum i Valhall, i PTS lokaler. Syftet med hearingen är att ge berörda parter möjlighet att ställa frågor till myndigheten avseende aktuella beslutsutkast. Anmälan till hearing sker även den via smp@pts.se, **senast den 24 maj 2019**.

Mer information

Jennie Agardh, PTS, Avdelningen för marknadsreglering, 073-644 57 92