

Regional utveckling

Handläggare och telefon

Erik Larsson, 0730-79 98 29

Datum
2023-10-03
Ert datum
2023-06-12Vår beteckning
RUN/200580
Er beteckning
Dnr: 15-7200

Post- och telestyrelsen

Yttrande över PTS utkast till marknadsanalys – marknaden för lokalt tillträde i grossistledet via en fast anslutningspunkt (marknad 1)

Bakgrund

Post- och telestyrelsen (PTS) har den 12 juni 2023 inlett samråd avseende marknaden för lokalt tillträde till infrastruktur via en fast anslutningspunkt (marknad 1) och har bjudit in berörda aktörer att lämna synpunkter på myndighetens utkast till marknadsanalys.

Region Värmland tackar för möjligheten att lämna synpunkter och lämnar härmed följande yttrande.

Region Värmlands yttrande

Region Värmlands yttrande har handlagts av sakkunniga tjänstepersoner inom verksamhetsområde regional utveckling. Givet den tid som har beretts för yttrande, har Region Värmland inte haft möjligheter att bereda ärendet politiskt, utan lämnar härmed ett tjänsteyttrande.

Region Värmland ställer sig till förfogande om PTS önskar ytterligare dialog i ärendet.

Regleringsmetod

Region Värmland uppfattar att det enligt EU-direktivet är möjligt för medlemsstaten att använda sig av s.k. symmetrisk reglering för marknad 1.

PTS utkast till marknadsanalys kan sammantaget tolkas som att det är symmetrisk reglering som PTS vill åstadkomma, men det framgår inte varför PTS då inte har använt verktyget symmetrisk reglering, vilket skulle vara en betydligt mindre komplicerad regleringsmodell.

Rent generellt anser vi att PTS angreppssätt på den aktuella marknadssituationen riskerar att resultera i en alltför komplex tillträdesreglering. För att vara verkningsfull behöver en reglering inte bara fungera i teorin utan också i praktiken, annars uteblir inte bara den önskade

effekten utan det adderar negativa saker som osäkerhet, riskpremier och tveksamheter avseende investeringsvilja.

Om PTS ansats med att varje nät är en marknad över huvud taget godkänns av Europeiska kommissionen (kommissionen) och BEREC kommer den utmärka sig inom EU, vilket inte är fördelaktigt på lång sikt. Kanske vore det mer tillämpligt med så kallad symmetrisk fiberreglering, dvs. att tillträde till nät närmast slutanvändare regleras om anläggande av parallell infrastruktur bedöms ogenomförbart eller olönsamt, vilket Region Värmland tolkar det som att PTS förslag egentligen syftar till. BEREC har väl utarbetade riktlinjer för denna typ av reglering och skulle kunna vara ett mer lämpligt verktyg i sammanhanget. Det skulle även medföra en regulativ harmonisering inom EU samtidigt som lagstiftningen ger varje land möjligheter att välja den punkt i nätet varifrån tillträdet är mest lämpligt. En djupare analys av effekterna av detta verktyg skulle vara intressant för Värmlands län som karaktäriseras av områden där parallell infrastruktur inte kan/kommer anläggas.

Avgränsning av relevant geografisk marknad

PTS ska enligt 5 kap. 5 § LEK avgränsa den geografiska omfattningen av relevanta produktmarknader. Vid denna avgränsning ska myndigheten särskilt beakta graden av infrastrukturkonkurrens inom olika områden och i vilken utsträckning bredband är utbyggt. Metoden för fastställande av relevant geografisk marknad följer i huvudsak motsvarande bedömning för relevant produktmarknad. Den geografiska marknaden ska anses omfatta det område där de berörda företagen tillhandahåller de relevanta produkterna eller tjänsterna och konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade.

Enligt kommissionens rekommendation ska de nationella regleringsmyndigheterna vid avgränsningen av den geografiska marknaden avgränsa en grundläggande geografisk enhet som utgångspunkt för bedömningen av konkurrensvillkoren. Denna enhet kan följa nätets topologi eller administrativa gränser och bör (i) vara av lämplig storlek, (ii) kunna återspegla nätstrukturen för alla relevanta operatörer och (iii) ha tydliga och stabila gränser över tid. Enligt BEREC ska den geografiska analysen baseras på konkurrenssituationen på slutkundsmarknaden, eftersom huvudsyftet med att införa förhandsreglering på grossistnivå är att säkerställa utvecklingen av hållbar konkurrens på detaljhandelsmarknaderna till förmån för konsumenterna.

I utkastet till marknadsanalys överväger PTS olika relevanta subnationella geografiska marknader, däribland kommuner, tätorter och demografiska statistikområden. PTS menar dock att de inte kan utgå från att nätägare i ett på förhand avgränsat administrativt geografiskt område faktiskt konkurrerar med varandra. Utan grundläggande motivering landar PTS därmed i att den geografiska marknaden ska utgöras av respektive nätägares nät. Denna geografiska analysenhet frångår, såsom PTS själv konstaterar, kommissionens krav vad gäller storlek, täckning och stabila gränser.

Marknads- och konkurrenssituationen i Sverige präglas av ett stort antal nätägare av olika karaktär och olika storlek, så också i Värmlands län. Det unika på den svenska marknaden och i Värmland är emellertid förekomsten av kommunalägda stadsnät och lokala fiberföreningar. De kommunala stadsnäten har bidragit till utveckling och konkurrens inom sin geografiska yta och återspeglar väl de administrativa gränserna för alla relevanta operatörer.

Vidare konstaterar Region Värmland att regleringsmyndigheterna i de andra nordiska länderna har landat i kommuner som geografisk avgränsning. Detta gäller både Finland, Danmark och Norge. Norges struktur består av ett relativt stort antal mycket små kommuner. För att hantera den utmaningen har Norska Nkom aggregerat mindre geografiska enheter till geografiska enheter av rimlig storlek. Resultatet i Norge är 22 geografiska marknader, där mindre kommuner har slagits samman för att skapa större geografiska enheter.

Region Värmland skulle vilja ha ett förtydligande från PTS varför varje nät bör vara en avgränsad marknad och varför inte kommun är en given avgränsning. En kommunavgränsning har alla de egenskaper som en reglering bör ha, möjligen indelat i separata marknader för tätorter respektive landsbygder till följd av den svenska utbyggnadsmodellen med fiberföreningar vilket dock inte kan tas som en regel för hela Sverige. Givet den statistik som PTS tillhandahåller vad gäller marknadsandelar visar på stora skillnader i marknads- och konkurrenssituation på kommunal nivå, såväl i Värmlands län som i Sverige som helhet. Det stärker lämpligheten av kommun som den geografiska marknaden i Sverige. Som beskrivet ovan bör PTS följa exemplet från Norge och klustra kommuner i ett rimligt hanterbart antal geografiska marknader.

Mobilt bredband

Region Värmland noterar att avgränsningen av produktmarknader på såväl slutkunds- som grossistnivå ska ske i ett framåtblickande perspektiv. I kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser framgår det att hänsyn ska tas också till andra alternativa tekniker.

Även om kommissionen inte har ansett att mobilt bredband ingår i samma produktmarknad som fasta bredbandstjänster har kommissionen förklarat att utbyttbarheten mellan fast och mobilt bredband sannolikt ökar i takt med utvecklingen av 5G. Kommissionen menar mot denna bakgrund att utbyttbarheten mellan fast och mobilt bredband ska tas i beaktande vid definitionen av relevant produktmarknad. Kommissionen har även i andra sammanhang observerat att skillnaden mellan mobila och fasta tjänster har minskat. Mobila tjänster är idag produktmässigt närmare tjänster realiserade över fiber samt kabel-tv, än kopparbaserade tjänster.

PTS anger i sin sammanfattande bedömning att det föreligger väsentliga skillnader mellan bredbandstjänster över fiber- och kabel-tv-nät och mobila bredbandstjänster vad gäller faktorer som påverkar tjänsternas kvalitet och

kapacitet samt att 5G inte är ett substitut till fiber idag. Region Värmland delar PTS bild att olika tekniker kan ge olika tekniska egenskaper. Detta faktum behöver dock inte automatiskt innebära att konsumenterna uppfattar att tjänsternas kvalitet och användning skiljer sig påtagligt. Så är fallet i vissa delar i Värmlands län.

Sedan en tid marknadsför mobiloperatörer att 5G möjliggör prestanda motsvarande bredband via fiber (främst högre överföringshastigheter). 5G kan alltså redan idag av konsumenterna uppfattas som ett substitut till fiber. 5G är dock inte ett standardiserat begrepp som per automatik innebär viss överföringshastighet eller fördröjning. Vidare innebär inte 5G automatiskt likvärdiga prestanda över hela landet. Vilka prestanda som mobiloperatörerna har förutsättningar att leverera beror på flera faktorer, bl.a. tillgängligt spektrum i den aktuella mobilnäten och typ och kapacitet på transmissionen till mobilnäten. I flera fall, inte minst i tätorter kan mobiloperatörerna redan idag leverera en kapacitet som många konsumenter upplever likvärdiga med de prestanda som levereras genom fibernät.

PTS bedömer att det finns utmaningar i att kapaciteten i mobilnäten under den kommande regleringsperioden inte kommer att räcka till för att mobiloperatörerna ska kunna erbjuda sina tjänster till en betydande andel av de slutanvändare som idag köper bredbandstjänster över fibernät. Detta är givetvis fallet i delar av Värmlands län. Oaktat detta, är det sannolikt att en disciplinerande effekt uppstår på fiberoperatörerna genom att mobilt bredband utgör ett betydande konkurrenshot, d.v.s. fibernätsägarna tar hänsyn till att det finns en risk att kunder flyttar sina abonnemang från fiber till mobila lösningar, inte huruvida kapaciteten är tillräcklig för att leverera motsvarande tjänst.

Visserligen är det sannolikt att kapacitetsskillnaderna i mobilnäten i tätbebyggda områden relativt glesbebyggda områden, kan vara betydande och att skillnaderna kommer öka vilket är fallet i Värmlands län. Oaktat detta är det vissa konsumenter i Värmlands län som ser mobilt bredband som ett realistiskt alternativ till fiber. Ett exempel på en studie som bekräftar ovanstående är den bortfallsanalys¹ som Region Värmland under hösten 2022 gav ett uppdrag till konsultföretaget A-focus AB att genomföra i syfte att öka kunskapen om varför vissa invånare i länet väljer att tacka nej till ett erbjudande om att ansluta sin fastighet till ett fibernät, hur stort intresset är för fiberuppkoppling bland dem som inte är anslutna, och vad som skulle behövas för att få fastighetsägarna att ändra sig. Studien slutfördes februari 2023. Resultatet visar att en stor del av den grupp som inte har fiber idag har tagit ett medvetet och rationellt beslut att inte skaffa fiber. De flesta tycks ha vägt för- och nackdelar och kommit fram till att deras behov kan tillgodoses genom mobil uppkoppling till internet. Majoriteten av respondenterna anser att det är helt nödvändigt att vara uppkopplad men är samtidigt nöjda med sitt mobila bredband.

¹ Bortfallsanalys fiberanslutningar, A-focus AB på uppdrag av Region Värmland, februari 2023

Region Värmland tycker att det finns tecken på att bredbandstjänster realiserade genom publika mobilnät (mobilt bredband) utövar ett visst konkurrenstryck på fiber och att slutsatsen att bredbandstjänster via mobila nät inte skulle ingå på slutkundsmarknaden för bredbandstjänster kan ifrågasättas, inte minst utifrån den tidshorisont som analysen ska spegla. PTS analys av dessa delar skulle behöva utvecklas för att Region Värmland till fullo delar PTS slutsats.

Fiberföreningar och andra liknande aktörers nät bör ingå i marknadsanalysen

PTS anger på sida 67 i utkastet att enligt 5 kap. 8 § LEK är det endast operatörer som kan åläggas SMP-skyldigheter i form av t.ex. tillträde till accessnät. Av detta följer att endast nätägare som är operatörer i lagens mening ska omfattas av PTS analys av grossistmarknaden.

Begreppet operatör definieras i 1 kap 7 § LEK som den som tillhandahåller eller avser tillhandahålla ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät eller tillhörande facilitet. Ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät är, enligt samma bestämmelse i LEK, ett elektroniskt kommunikationsnät som helt eller huvudsakligen används för att tillhandahålla allmänt elektroniska kommunikationstjänster och som stödjer informationsöverföring mellan nätanslutningspunkter.

Accessnät som fiberföreningar (s.k. byanät) har byggt ut bedömer PTS dock inte vara allmänt tillgängliga eftersom de inte står öppna för en vid krets av användare att ansluta sig till nätet. PTS grundar sin ståndpunkt på formuleringar i propositionen till den tidigare lagen (prop. 2002/03:110 s. 120). Där hänvisas emellertid i sin tur till flera delar i förarbetena till telelagen (1992/93:200, ss. 88, 91f och 99). Av dessa förarbeten framgår det tydligt att frågan om nätet står öppet för en vid krets av användare bara är ett av flera kriterier vid bedömningen av om nätet är allmänt tillgängligt.

Av den sistnämnda propositionen framgår att näten i princip kan vara av två slag, öppna eller enskilda (slutna). Allmänna nät är till skillnad från enskilda eller slutna nät öppna för abonnemang (s. 88). Ett av kännetecknen för att ett nät ska anses allmänt tillgängligt är att det står öppet för en vid krets av användare att ansluta sig till nätet. Ett annat exempel som framförs på vad som bör förstås med ett allmänt tillgängligt nät är att alla inom ett visst geografiskt avgränsat område kan ansluta sig till ett nät. Det är också tillräckligt att redan en på visst sätt avgränsad användarkategori kan använda nätet för att det ska anses som allmänt tillgängligt. Dessutom torde sammankopplingen med det allmänna telenätet och den därav följande möjligheten för abonnenterna i de respektive näten att ringa till varandra i sig också medverka till att det nya nätet kan betraktas som allmänt tillgängligt (s. 91). Det senare bekräftas av formuleringen på s. 99 att även mindre fastighetsnät och vissa företagsnät som i sig saknade betydelse för ett effektivt telekommunikationssystem och därför inte krävde tillstånd, även om de ansågs ingå i ett allmänt tillgängligt telenät.

Det avgörande för frågan om näten är allmänt tillgängliga är alltså om näten är öppna för abonnemang och sammankopplade med andra öppna nät så att det blir möjligt för alla anslutna användare att kommunicera med varandra, oavsett till vilket nät användaren är ansluten. Alla dessa sammankopplade nät, oavsett storlek, anses som allmänt tillgängliga. Däremot är privata eller slutna nät där kommunikationen enbart sker inom den slutna kretsen av användare, t.ex. ett företags, en myndighets eller samfällighets interna nät s.k. intranät, inte allmänt tillgängliga nät.

Utöver ovanstående är det uppenbart att fastighetsägare vars byggnader är anslutna via fiberföreningars nät, uppfattar nätet som ett allmänt kommunikationsnät. Fastighetsägare reflekterar sällan över nätägarens associationsform. Visserligen är många fastighetsägare formellt sett medlemmar i en ekonomisk förening, men i praktiken ser man fiberföreningen som vilken nätägare som helst.

Konsekvenserna av PTS synsätt blir att samma tjänst blir olika reglerad beroende på vilket nät som abonnenten är ansluten till. Nät som inte anses allmänt tillgängliga faller utanför tillämpningsområdet för LEK och därmed för PTS tillsyn. Risken blir då att abonnenter som är anslutna till fiberföreningar och liknande nät får ett sämre skydd än andra abonnenter då kraven på nätsäkerhet, integritet och tjänsternas kvalitet kan sättas lägre än som följer av regleringen.

Vidare vill Region Värmland också uppmärksamma PTS på att fiberföreningsägda nät inte är en homogen grupp. T.ex. finns det flera exempel där en annan operatör via avtal sköter drift och underhåll av fiberföreningars nät och har därmed kontroll över prissättning på grossisttillträde i dessa fiberföreningars nät. I PTS utkast till marknadsanalys saknas en beskrivning av denna situation.

Region Värmland menar att PTS bör inhämta mer information hur det faktiskt ser ut och hur det fungerar för konsumenten. Om PTS har komplett informationen är den i så fall för dåligt återgiven i utkastet till marknadsanalys.

Mot bakgrund av ovanstående anser Region Värmland att även dessa nät ska ingå i analysen. Tillsammans är dessa typer av nät för omfattande i antal slutkunder för att helt exkluderas. I vilken omfattning de sen ska åläggas tillträdesskyldigheter eller inte är en senare fråga.

Återhållande effekter

Enligt muntlig uppgift från PTS i samband med presentationen av marknadsanalysen den 13 september 2023, ska PTS i samband med SMP-besluten utreda huruvida det finns återhållande effekter för operatörer som är rena grossistföretag. Olika exempel anges, bl.a. den kommunala självkostnadsprincipen. Region Värmland anser här att är mycket svårt för

PTS att påvisa några återhållande effekter som t.ex. är kopplade till nätägarens associationsform eller huruvida ägandet är privat eller offentligt.

Det är av yttersta vikt att PTS noggrant kan redogöra fakta och bevisa eventuella återhållande effekter som härrör till exempel till nätägarens associationsform eller ägarförhållanden, för att en sund konkurrens på den aktuella marknaden ska kunna vidmakthållas både kortsiktigt och långsiktigt. Region Värmland anser dels att slutsatsen kan ifrågasättas, dels att PTS bör inkludera resonemanget i beslutet då det har legat till grund för den marknadsanalys PTS genomfört.

Vertikalt integrerade operatörer

Region Värmland noterar att lagen om elektroniska kommunikationer föreskriver att operatörer som enbart är grossistföretag ska åläggas mindre ingripande regleringsåtgärder. I detta sammanhang uppfattar Region Värmland att det finns flera operatörer som är vertikalt integrerade om man ser på en operatörs samtliga bolag i en koncern. I PTS arbete med marknadsanalysen är det viktigt att när man analyserar huruvida en aktör är vertikalt integrerad, att PTS ser till hela koncernen exempelvis om en aktör delar nätverksamhet, kommunikationsoperatörsverksamhet och slutkundstjänster i separata bolag i en koncern, är situationen i praktiken den att koncernen som helhet är vertikalt integrerad. Vidare är det helt avgörande att PTS kommunicerar sin ståndpunkt om kommunikationsoperatörsverksamhet är en del av en grossistverksamhet eller inte. Kort sagt, är det möjligt att bli klassad som grossistföretag även om man äger sin egen KO?

Såväl ur ett konkurrensperspektiv som ett konsumentperspektiv är det således viktigt att samtliga operatörer som bedriver både grossistverksamhet och försäljning av slutkundstjänster på den svenska bredbandsmarknaden, betraktas som vertikalt integrerade operatörer oavsett om de båda verksamheterna organiseras inom ett och samma aktiebolag eller om verksamheterna organiseras i olika bolag i en företagskoncern. Det är angeläget att PTS är uppmärksamma på detta så att det inte uppstår någon snedvridning av konkurrensen på den aktuella marknaden.

Företagsperspektivet behöver utvecklas i marknadsanalysen

Region Värmland saknar en beskrivning av företagsperspektivet i PTS utkast till marknadsanalys. Som PTS skriver omfattar marknad 2 det segment av affärsmarknaden som behöver dedikerade anslutningar med egenskaper som skiljer sig från de hos massmarknadsprodukter, t.ex. den digitaliserade industrin och offentliga inrättningar som skolor och sjukhus. Alla företag har inte samma behov och alla företag köper inte låg- eller högförädlade tjänster som baseras på dedikerad kapacitet i grossistledet. Ett antal företag köper massmarknadsprodukter som riktas till företagsmarknaden, vars egenskaper liknar privata massmarknadsprodukter. Det går dock inte att förutsätta att massmarknadsprodukter riktade till företagskunder är identiska som massmarknadsprodukter riktade till

privatkunder, det är bara den dedikerade grossistmarknaden man kan ta hänsyn till. Att företagskunder inte köper dedikerade anslutningar är därmed inte detsamma som att dessa företag köper samma massmarknadsprodukter som privatkunder. Det finns också en stor skillnad i konkurrenssituationen mellan privat- och företagskunder, oavsett om det inte handlar om dedikerade förbindelser. PTS analys är otillräcklig och allt för förenklad vad gäller företagstjänster. Det föreligger också en otydlig sammanblandning av produktmarknadsavgränsning och byggnadstyper som är svår att se logiken i.

Skyldigheter i SMP-beslut för att lokalt tillträde ska realiseras i praktiken

SMP-regleringen syftar till att åstadkomma en situation med förhållanden som liknar de som skulle ha gällt om det funnits en fungerande konkurrens på den aktuella marknaden och där operatörer ges möjlighet att köpa grossisttillträde hos nätägarna. Som PTS anger i det nu gällande SMP-beslutet på marknaden behövs förutom en tillträdesskyldighet även andra skyldigheter för att kunna realisera tillträdet. Det kan t.ex. gälla samlokalisering och backhaul. Även denna typ av faciliteter behöver därför regleras. Dessutom är det av största vikt att en skyldighet om icke-diskriminering samt en skyldighet att publicera villkor för tillträdet införs. Mekanismer som säkerställer att inte orimliga priser tas ut bör också införas, att t.ex. backhaul utgör ett stort inträdeshinder samt en skyldighet att hålla rättvisa och skäliga priser.

Rimligen har det inte någon betydelse vilken typ av ägare näten har utan det behövs för i princip samtliga nät att tillträdesreglering införs för att möjlighet till tillträde ska ges. Associationsformen spelar rimligtvis inte någon roll för vilka skyldigheter som åläggs nätägaren och någon återhållande effekt baserad på associationsform är sannolikt mycket svårt att påvisa.

Övrigt

PTS bör analysera möjliga negativa konsekvenser av vad en förhandsreglering kan komma att innebära för fortsatt utbyggnad och förtätning av fibernäten i Sverige.

Region Värmland efterlyser även en analys av eventuella negativa konsekvenser av vad en förhandsreglering kan innebära i förändrat tjänsteutbud i glesbebyggda områden där aktörernas intresse av lokalt tillträde i grossistledet kan vara svagt. Det är inte osannolikt att en framtida marknadsutveckling i högre grad än i dag skulle präglas av s.k. gruppanslutningar eller lokalt tillträde i grossistledet till villor skulle kunna skapa lägre priser för vissa konsumenter. Men vad innebär en framtida reglering i områden med svagare kommersiellt intresse för lokalt tillträde i grossistledet? Kan en reglering medföra att kundunderlaget för att upprätthålla öppna kommunikationsoperatörsplattformar undergrävs eller att kundunderlaget minskas så att tjänsteleverantörerna tvingas höja priserna

markant för en sådan kundgrupp? Det skulle vara olyckligt om prisnivåerna ökar markant för tjänster som är tillgängliga för konsumenter i glesbefolkade delar av landet, eller om tjänster i dessa områden i värsta fall helt uteblir.

Karlstad, dag som ovan

Eleonore Åkerlund
Regional utvecklingsdirektör

Erik Larsson
Regional bredbandskoordinator