

Handläggare:
Camilla Jönsson
08-214931
Camilla.jonsson@ssnf.org

2014-11-19

Remissvar

Post- och Telestyrelsen, PTS
smp@pts.se

Yttrande - samråd angående marknaderna för lokalt och centralt tillträde

Svenska stadsnätetsföreningen

Svenska Stadsnätetsföreningen är en bransch- och intresseorganisation som organiserar 155 stadsnät och 117 leverantörer av tjänster och utrustning inom bredbandsområdet. Föreningen företräder därmed en absolut majoritet av de aktörer som aktivt investerar i ny modern infrastruktur för bredband i Sverige.

Svenska Stadsnätetsföreningen verkar för öppna stadsnät, en modell som har varit mycket framgångsrik. Modellen öppna nät innebär att stadsnätet bär ansvaret för det öppna nätet, skall säkerställa att lika och icke-diskriminerande villkor efterlevs och skall säkerställa god konkurrens i nätet. Ett stadsnät med öppet nät inte är vertikalt integrerade, dvs. de erbjuder inte slutkundstjänster i konkurrens med andra tjänsteleverantörer. Det innebär att stadsnäten värnar om konkurrens i alla led, oavsett svartfiber eller kapacitetstjänster.

Inför EoI

PTS förslag till reglering av fibertillträde innebär ett införande av en förstärkt skyldighet om icke-diskriminering (Equivalence of Inputs, EoI), som inkluderar ett ekonomisk replikerbarhetstest (ERT), s.k. marginal-klämningstest, samt ett slopande av dagens prisskyldighet avseende fibertillträde.

Enligt förslaget från PTS ska TeliaSonera vad avser fiberbaserad nätinфраstruktur och därtill hörande tjänster tillämpa en prissättning som säkerställer att operatörer som köper en sådan tjänst med lönsamhet kan replikera de mest relevanta produkterna på slutkundsmarknaden.

Svenska Stadsnätetsföreningen förordar ett införande av EoI vilket innebär att prisregleringen upphör 20161130, men det ställer stora krav på tillsynsmyndigheten. Krav såsom att PTS måste behålla initiativet och säkerställa att den dominerande operatören anpassar sina grossisttjänster gentemot marknadens aktörer och inte diskriminerar i fråga om tjänsternas kvalitet, tillgång till information, fördröjningstaktik, oskäligen krav och strategisk utformning av väsentliga produkttegenskaper.

Svenska Stadsnätetsföreningen

Holländargatan 17
111 60 Stockholm Sweden
E-post: kansli@ssnf.org

Org.nr: 556676-6076
Tel: 08-21 49 30
<http://www.ssnf.org>

Ekonomisk replikerbarhetstest (ERT),

Skyldigheten om högsta pris ersätts med ekonomiska replikerbarhetstestet (ERT), vilket enligt PTS ska ske den 1 december 2016. Med hjälp av ERT ska PTS säkerställa att TeliaSonera prismässigt inte diskriminerar operatörer som köper svartfiber.

Genom att använda sig av testet ska PTS analysera marginalen mellan slutkundstjänster och grossisttillträde till nätinфраstruktur (lokalt tillträde). Hur väl förslaget till ny regleringen faller ut beror i hög utsträckning på dels precision och trovärdighet hos kalkylmodellerna, dels på PTS kompetens att sköta den nya regleringen.

Svenska Stadsnättsföreningen har tidigare framfört att det ekonomiska replikerbarhetstestet är viktiga förutsättningar för att EoI ska fungera. Det vilar ett tungt ansvar på PTS att genomföra testerna på ett korrekt sätt och att garantera kompetens för att bedöma produkterna, tidsintervall, kostnadsredovisning etc. Vi ser därför gärna en kompletterande kompetensförsörjningsplan för att möta de nya förhållandena.

ERT - processen

Svenska Stadsnättsföreningen ställer sig frågande till att PTS i detta förslag för lokalt tillträde i grossistledet presenterar en ny process för att införa ERT, där aktivt godkännande från PTS inte längre krävs om vilka principer som ska vara styrande för utformningen av ERT. Förslaget från PTS saknar information om tidplan och hur processen för framtagandet av ERT kommer att se ut.

PTS förslag till riktlinjer för ERT

För att kunna genomföra det ekonomiska replikerbarhetstestet kommer PTS utforma en modell (den s.k. ERT-modellen). PTS föreslår att marginalklämningstestet ska utgå från ett antal principer. När det gäller förslaget på principer för ERT är det svårt att närmare bedöma relevansen av vissa kriterier eftersom de inte har implementerats i en modell och därmed inte kan bedömas i ett sammanhang. Dessutom framgår det inte tydligt vilka tjänster och produkter som tillsammans med flaggskeppsprodukterna utgör den totala relevanta volymen för testet.

Det viktiga är att kostnaderna speglar realistiska förutsättningar för en tillträdande operatör. Det gäller för PTS att ha koll på kostnader, bokföring, avskrivningar etc.. Exempelvis görs det avskrivningar i bokföringen som reducerar anläggningsvärdena. Det kan innebära att nätelement som används vid produktion av flaggskeppsprodukten saknar ett värde i TeliaSoneras bokföring (FDC). Användningen blir då gratis i testet vilket leder till att kostnaderna i slutkundsledet underskattas vilket i sin tur kan leda till att grossistpriset för fiber får höjas i motsvarande mån. Det finns alltså en risk att kostnaderna inte speglar realistiska förutsättningar för en tillträdande operatör.

Operatörer bör ges möjlighet att delta i framtagandet av ERT. Insyn i processen kan vara avgörande för testets trovärdighet och legitimitet. Svenska Stadsnättsföreningen ser en risk med rådande förslag då TeliaSonera dels får en informationsfördel gentemot PTS och branschen (kan jämföras med situationen för COMPIS-modellen som PTS använde före LRIC-modellen), dels får en möjlighet att kontrollera resultatet för testet. PTS måste ha initiativet, säkerställa insyn och kompetens gällande ERT. Annars kan eventuella krav på affärssekretess från TeliaSonera leda till att det blir omöjligt för andra operatörer att ifrågasätta resultat från testet.

Bulric+-metoden

Enligt rådande förslag ska PTS arbeta med att ta fram den så kallade kostnadsberäkningsmetoden (BULRIC+) under 2015/2016. Metoden som EU-kommissionen rekommenderar och som enligt PTS förslag ska vara införd senast den 31 december 2016 i Sverige.

En modell som ska användas på en reglerad marknad måste förstås också kunna granskas av aktörerna på marknaden. Ingående parametrar måste synliggöras och hänsyn måste tas till den utveckling som branschen befinner sig i. PTS behöver således utveckla sina tankar kring hur arbetet kring dessa kalkylarbeten kommer att bedrivas av myndigheten

PTS – måste säkerställa sitt initiativ

PTS ska ta fram ett marginalklämningstest och ny modell för kostnadsorientering (BULRIC+). Dessutom under samma tidpunkt ha genomfört nya marknadsanalyser på bredbandsmarknaderna för att kunna fatta nya SMP-beslut med prisnivåer beräknade utifrån den nya kostnadsberäkningsmetoden. Det är komplexa processer som kräver kompetens och resurser.

Det marginalklämningstestet som PTS ska ta fram måste balansera mellan att inte bli för komplex men inte heller för enkelt. Det måste innehålla relevanta kriterier för att kunna följa upp eventuell marginalklämning. PTS måste kunna kontrollera TeliaSoneras skyldigheter. De ska ha förmågan och kunskapen att se igenom och analysera bakomliggande faktorer för att kunna kontrollera att skyldigheterna efterlevs.

Det som blir avgörande är hur väl PTS kommer att lyckas implementera skyldigheten om ERT och få fram ett test som fungerar som redskap att kontrollera TeliaSoneras skyldigheter. Dessutom vilka lagstöd som finns för ingripande om det behövs. För att kunna agera och kunna förstå krävs kompetens och att PTS kan försvara sina beslut i domstolen.

Den 1 december 2016.

Av PTS förslag framgår att om TeliaSonera inte efterlever EoI senast den 1 december 2016 kan PTS ompröva beslutet och i stället införa krav på kostnadsorientering. Det framgår inte av förslaget vilka alternativ som PTS anser finns i en sådan situation. Det borde framgå tydligt vilka åtgärder PTS vidtar gentemot att TeliaSonera om EOI inte kan efterlevas. Hur kan PTS inom en rimlig tid ersätta skyldigheten om ERT? Har PTS en ny kalkylmodell för fibertillträde i beredskap?

Marknadsanalysen

Svenska Stadsnättsföreningen ställer sig frågande till den marknadsanalys som ligger till grund för skyldighetsbeslutet. Skyldighetsbeslutet grundar sig nämligen på marknadsdata som är baserat på 2013 och i vissa fall från 2012. PTS slutsats är att TeliaSoneras marknadsandel har minskat.

Stadsnättsföreningens åsikt om 2014 är att TeliaSoneras marknadsandel har stärkts. Detta har skett dels genom uppköp, dels genom att TeliaSonera vinner marknadsandelar på villamarknaden. Under senaste åren har marknaden tagit fart just på villamarknaden och det är där som TeliaSonera bland annat tar igen sina marknadsandelar. Stadsnättsföreningen saknar en marknadsanalys gällande utbyggnaden mot den marknaden. TeliaSonera har också flyttat fram sina positioner som kommunikationsoperatör i och med köpet av Zitius under 2014, vilket rör bitströmsmarknaden.

Det hade varit önskvärt om PTS tillförskansat sig uppgifter och haft tillgång till färskare marknadsdata och gjort en analys av händelseförloppen under våren 2014. Alternativt kan PTS ha ett ytterligare samråd innan regleringen kommer på plats.

TeliaSonera och stadsnäten

Precis som PTS skriver i sitt utkast möter TeliaSonera ett fortsatt begränsat konkurrenstryck. Konkurrenslagen sätter begränsningar för de kommunala stadsnätens agerande och möjligheter till expansion på marknaden och i slutändan deras möjligheter att uppnå de skalfördelar som en expansion utanför kommungränsen skulle kunna medföra.

Stadsnäten måste få legala förutsättningar att kunna agera mer effektivt och möta marketens krav på bättre och billigare infrastruktur. Det finns ett flertal positiva fördelar med att undanta kommunala stadsnät från de kommunalrättsliga principerna. Förutom att de kommunala aktörerna bör ges samma förutsättningar att agera på marknaden som privata företag finns möjligheter för kommunala stadsnät att genom att agera utanför den egna kommunen uppnå stordriftsfördelar och samordningsvinster. Det innebär att det öppna nätet blir mer konkurrenskraftigt samt att utbudet av svartfiber och kapacitet ökar. Med förändrade spelregler för de kommunala stadsnäten förstärks möjligheten till en fortsatt ökad konkurrens och mångfald i Sverige.

Sammanfattningsvis

Ur ett europeiskt perspektiv så har vi Sverige en förhållandevis väl fungerande konkurrens där den dominerande aktören minskat sina marknadsandelar över tiden. Införandet av en ny regleringsmodell kan sannolikt förändra konkurrensen både till det bättre och till det sämre.

Svenska Stadsnätetsföreningen gör bedömningen att TeliaSonera under 2014 har återtagit vissa marknadsandelar. Det är viktigt att PTS väger in en marknadsanalys från 2014 i sitt fortsatta arbete.

PTS stora utmaning blir att på ett övertygande sätt visa att de kan övervaka TeliaSonera och säkerställa att de inte får nya fördelar som gör att de vinner tillbaka marknadsandelar. PTS behöver också säkerställa en kompetensförsörjning som kan möta de nya kraven.

Marginalklämningstestets funktion som redskap att kontrollera TeliaSoneras skyldigheter blir avgörande samtidigt som det ska finnas ett lagligt stöd för att kraftfullt agera om skyldigheterna inte efterlevs.

PTS behöver förtydliga vilka alternativa förslag som finns, om inte EoI genomförs senast den 1 december 2016. Det borde framgå tydligt vilka åtgärder PTS vidtar gentemot att TeliaSonera om EoI inte kan efterlevas.

Stefan Hedin,
Ordförande

Mikael Ek, vd