

Yttrande över PTS första samråd angående marknadsanalys avseende marknaden för nätinfrastruktur

Svenska Stadsnätsföreningen, SSNf, är en bransch- och intresseorganisation som organiserar 150 stadsnät och 130 leverantörer av tjänster och utrustning inom bredbandsområdet. Föreningen företräder därmed en majoritet av de aktörer som aktivt investerar i ny modern infrastruktur för bredband i Sverige. Huvudsyftet för våra offentligt ägda stadsnät är att ge invånare, företag och kommunal verksamhet i respektive kommun och region såväl på landsbygden som i tätort möjlighet till bredband via öppna konkurrensneutrala nät där valfrihet och öppenhet på icke diskriminerande villkor råder. Det öppna nätet ger befintliga och nya aktörer möjlighet att leverera sina tjänster utan att behöva investera i egen infrastruktur.

IT-infrastruktur baserad på fiberoptiska kablar är en framtidssäker infrastruktur som successivt byggts ut i landet. Tack vare kommunala insatser, under slutet på 1990-talet och fram till 2005, finns det i Sverige en stomme av fiber som kan säkerställa konkurrenskraften och framtida marknads- och tjänsteutveckling.

Med den tjänsteutveckling som sker och särskilt med hänsyn till den mobila utvecklingen är behovet större än någonsin att fortsätta utbyggnaden, särskilt i glesbygd men även i tätorter är en förtätning nödvändig. För Sverige är det viktigt att IT-infrastrukturen fortsätter byggas ut i snabb takt för att skapa goda möjligheter för invånarnas vardagsliv, för entreprenörskap, ett gott arbetsliv, en bra skola och även god tillgång till bra samhällelig eService.

Sammanfattning

SSNf ser att PTS har lyssnat på den kritik som tidigare riktats mot dem. Deloitte hävdade i sin rapport¹, som gjordes på uppdrag av SSNf och SKL, att PTS inte hade en holistisk syn i sina analyser. SSNf anser att PTS vidgat sin analys och bland annat ökat sin kunskap beträffande stadsnäten, vilket SSNf ser som positivt.

SSNfs grundsyn är att det generellt råder en konkurrens på fiber i Sverige men med stora lokala och regionala skillnader. Genom lokala, målmedvetna och framförallt långsiktiga investeringar utgör stadsnäten grunden för en konkurrens på infrastruktur- och tjänstenivå som egentligen inte finns på någon annan marknad internationellt. Stadsnäten var tidiga med att bygga ut fibernät i sina respektive

¹ Konsekvensutredning avseende regleringen av Marknad 4.

<http://www.ssnf.org/Documents/Rapporter%20o%20Remisser/Rapporter/Konsekvensutredning%20av%20regleringen%20av%20Marknad%204%20slutversion%20111102.pdf>

kommuner. I kommuner utan stadsnät har många fått vänta, och kanske fortfarande väntar, på att privata aktörer ska komma till regionen och erbjuda fiber.

PTS har konstaterat att det finns en dominerande aktör på alla nivåer. En dominerande aktör gynnas pga dess effektivitet och storskalighet som möjliggör synergieffekter. Agerar den dominerande aktören på flera marknader genom att denne både är horisontell och vertikal integrerad ökar dennes möjligheter att snedvrیدا konkurrensen. SSNf håller med PTS. Det finns en dominerande aktör som agerar inom flera områden.

SSNf förordar ett införande av EOI och att det genomförs så snart som möjligt för den svenska marknaden. SSNf strävar efter standardiseringar och enkelhet för stadsnäten och anser att EOI är i rätt riktning. Det är bra för marknaden att alla inklusive TeliaSonera, internt, köper fiberprodukter till samma villkor och samma priser. Dock måste PTS som tillsynsmyndighet vara vaksam över hur volymrabatter används inom TeliaSonera. Det ekonomiska respektive det tekniska replikerbarhetstestet kommer att bli mycket viktigt för att säkerställa att inte konkurrensen snedvrیدs. Därför anser SSNf att PTS kompetens att bedöma produkterna och tidsintervall måste spetsas till utifrån teknisk och ekonomiskt perspektiv.

SSNf håller inte med PTS i deras analys av substitutionen och anser att PTS bör fundera på att revidera sin analys om substitution. PTS har kartlagt flera marknader som kraftigt kommer att expandera under kommande år, men inte gått vidare med att analysera tillväxten. Under kommande regleringsperiod har LTE goda förutsättningar att bli ett omfattande substitut för ADSL. Dessutom finns det på mobilmarknaden flera operatörer som äger infrastruktur och som har intresse av att ta marknadsandelar från ADSL. SSNf anser att det mobila bredbandet är substitut till kopparaccessen och det kommer att bli allt tydligare de närmaste 3 åren.

1. Marknadsavgränsning

1.1. Mobilt bredband är ett substitut till kopparaccesser

PTS bör allvarligt fundera på att revidera sin analys om substitution, så också Kommissionen. Tidsperspektivet för analysen är regleringsperioden 2013-2016. Den analysen som PTS gjort speglar historiken, nuläget och till en viss del även framtiden. SSNf anser att en prognos skulle ha gjorts av marknaden för att förstå dynamiken, teknikens påverkan och framtida användarmönster och SSNf ifrågasätter därför PTS slutsats. Under kommande regleringsperiod har LTE goda förutsättningar för att bli ett omfattande substitut för ADSL. Den svenska mobilmarknaden består av flera mobiloperatörer som äger egen infrastruktur och de kommer att vilja driva kunderna att skifta från ADSL till mobilt bredband. SSNf ser att det är självklart att fasta och mobila bredbandstjänster i flera fall utgör substitut under de närmaste 3 åren.

Telia lanserade mobilt bredband med LTE i Stockholm i slutet av 2009² och var därmed först i världen. Därefter har alla svenska mobiloperatörer lanserat LTE och allt fler städer har täckts med tekniken. Till en början, under 2010 och 2011, var tillväxten i antalet LTE abonnemang svagt enligt PTS. Skälet till det kan dels ha berott på att priset var högre för LTE än för 3G, dels för att utbudet av LTE-modem fanns i begränsad omfattning. Men studeras PTS statistik kan 2012 ses som en brytningspunkt för LTE och kan nu börja ses som en massmarknadsteknik. Priserna har sjunkit och tekniken har spridit sig till fler och billigare modeller av modem, paddor och telefoner. Antalet aktiva bredbandsabonnemang via LTE ökade 700 procent, mellan 2011 och 2012.

Enligt PTS finns det begränsningar med mobilt bredband precis som med accessformen ADSL. Användarna av de båda accessformerna når i princip aldrig upp till i den teoretiska maxhastigheten, men det betyder inte att exempelvis det mobila bredbandet är långsamt. Det unika, enligt Ericsson, är att det mobila bredbandet med LTE dels ger höga hastigheter jämfört med ADSL, dels har snabba

² Pressmeddelande 2009-12-14, Telia. I dag öppnar Telia världens första 4G-nät.

responstider jämfört med 3G. Mobiloperatörernas lansering av LTE innebär en förväntad hastighet mellan 20-80 Mbit/s, beroende på avstånd till närmaste mast. SSNf drar slutsatsen att det idag går utmärkt att ersätta exempelvis sitt fasta ADSL-abonnemang med LTE och dessutom i många fall få en bättre hastighet.

I en studie från NSN³, Nokia Solutions and Networks, syns tydligt att framstående LTE-operatörer i USA och Australien tar mark på bekostnad av xDSL. På dessa marknader är LTE en volymtjänst för massmarknaden och inte en premiumtjänst. Funktionaliteten är också, enligt NSN, bättre i ett LTE-nät jämfört med xDSL-nät. Den stora frågan för den svenska marknaden under de närmsta tre åren är inte om utan när LTE tar marknadsandelen på bekostnad på ADSL.

Teknikskiftet går redan att följa i PTS statistik. Enligt PTS *Individundersökning 2011* framgår det att individer som bytt till mobilt bredband hade bytt från xDSL. Det är visserligen 2 år sedan studien genomfördes men med tanke på de senaste årens utveckling av LTE finns det anledning att anta att denna utveckling fortsätter. Studeras PTS *Svensk Telemarknad* sjunker antalet ADSL-abonnemang och antalet LTE-abonnemang ökar. Det sistnämnda tillsammans med individundersökningen tyder på att LTE är ett substitut till kopparaccesser.

Något som också påverkat marknadsavgränsningen är EUs beskrivning av slutkundsmarknaden: ”Bredbandstjänsterna har en nedladdningshastighet som är högre än 128 kbit/s.” SSNf konstaterar att EU:s definition på bredbandstjänster innebär att LTE de facto är en bredbandstjänst.

1.2.Kabel-TV

Kabel-TV-nät förekommer främst i tätorter där både xDSL, fiber och mobilt bredband erbjuds. Underlag som PTS samlat in och sammanställt visar att en tredjedel av hushållen hade möjlighet att välja mellan bredbandstjänster från två eller tre olika nätägare.⁴ Det innebär att det i tätorterna råder infrastrukturkonkurrens.

Det finns med andra ord flera infrastrukturer att välja mellan för slutkunderna. Dessutom konkurrerar nätägarna med varandra om slutkunderna och då främst att få ansluta företag, fastigheter, bostadsrättsföreningar, allmännyttan etc. Kabel-TV en accessform som PTS behöver ta ställning till i sitt regleringsarbete, eftersom de bidrar till infrastrukturkonkurrens.

1.3.Ökad efterfrågan på svartfiber

En förutsättning för att möta utmaningarna i regeringens bredbandsstrategi är att det finns tillgång till bredband med hög överföringshastighet i hela landet. Fibern är den infrastruktur som redan utgör grunden för de flesta infrastrukturer eftersom den är robust, snabb och kan hantera stora mängder data.

Ett stadsnät är ett bredbandsnät som är lokalt etablerat, vanligen inom en kommun, och näten baseras övervägande på fiberoptik. Stadsnäten i Sverige har de senaste 20 åren utgjort en stark kraft för utbyggnaden av fiber och bidragit till utvecklingen av vårt informationssamhälle. Genom lokala, målmedvetna och framförallt långsiktiga investeringar utgör stadsnäten grunden för en konkurrens på infrastruktur- och tjänstenivå som egentligen inte finns på någon annan marknad internationellt.

Efterfrågan på svartfiber ökar på grund av den ökade användningen av krävande elektroniska kommunikationstjänster och uppgraderingen till nya tekniker. Utvecklingen innebär att optisk fiber krävs längre ut i näten för att ansluta slutkunderna. Uppgraderingen av mobilnäten och utbyggnaden av LTE ökar också behovet av att fiber.

Vid anläggning av ny infrastruktur är gräv- och återställningskostnader höga och fibern utgör i sitt sammanhang en liten kostnad. Det är därför viktigt att det finns tillgång till svartfiber som möjliggör för marknadsaktörer att hyra svartfiber där det är möjligt, och endast gräva där de måste. Det är så

³ LTE Operator Strategies, NSN 2013.

⁴ Förstudie för strategiska analyser på områdena accessnät och samtrafik PTS-ER-2013:11.

Sverige kan nå regeringens bredbandsstrategi och säkerställa att fibern anläggs i Sverige på ett kostnadseffektivt sätt. Det är därför viktigt att det öppna nätet alltid erbjuder svartfiber där det är tekniskt möjligt på lika och icke-diskriminerande villkor.

PTS konstaterar i en rapport⁵ att både utbud av och efterfrågan på fiberinfrastruktur fortsätter att öka, vilket återspeglas i sjunkande priser på fiber. PTS konstaterar vidare att det finns flera positiva tecken på att konkurrensen ökar på bredbandsmarknaden, vilket är till nytta för hushåll, företag och offentlig verksamhet. Dessutom vittnar stadsnätens ekonomiska resultat om att konkurrensen hårdnat. SSNf håller med om att det råder konkurrens på fibermarknaden på lokalnivå.

1.4. Teknikskifte skapar efterfrågan på fiber

Det teknikskifte som sker där mobiloperatörerna uppgradera sina nät och investerar i LTE har inneburit en ökad efterfrågan på fiber. För att kunna leverera bra bredbandshastigheter behöver basstationerna i mobilnäten kopplas upp med fiber. Sverige är ett av det land i Europa med mest utbyggd fiber och med mest konkurrens på svartfiber på lokal nivå. Den ökade efterfrågan som funnits på svartfiber har de senaste åren omhändertagits av stadsnäten och Skanova.

Om koppar ställs mot fiber så kommer kopparutbudet att dominera över fiberutbudet i täckning. Det som är mer intressant är att jämföra hur fibersituationen ser ut. Det är fibern som kommer att ersätta kopparnäten inom en inte alltför avlägsen framtid, men om marknadens aktörer, SMP-operatören och övriga, ska investera i fiberinfrastruktur där det finns koppar kommer det till stor del bero på om slutkunderna efterfrågar högre kapaciteter och hastigheter. Däremot är valet enkelt i stora nybyggda områden där det inte längre anläggs koppar utan endast fiber för bredband, TV och telefoni.

På tre års sikt kommer xDSL produkternas andel ha minskat ännu mer och infrastrukturen kommer att ha svårt att hänga med om tjänsterna blir ännu mer kapacitetskrävande. Fibern kommer att bli en allt mer viktig produkt och efterfrågas i allt högre utsträckning.

Många stadsnät har byggt ut sina fibernät till flerfamiljshus och den utmaning som ligger framför dessa är att bygga ut sina fibernät till villor och i glesbygd. Lönsamheten vid anslutning av villor, särskilt i glesbygd, är oftast lägre än vid anslutning av flerfamiljshus. Samtidigt ökar kundernas krav på förbindelserna, såväl vad gäller hastighet som robusthet. Stadsnäten bygger som regel inte ut sina nät på spekulation eller ens baserat på prognoser om framtida efterfrågan. Det är i stället den faktiska efterfrågan som styr nätutbyggnaden, i de flesta fall alternativt eller i kombination med en politisk viljetryckning om att åstadkomma en viss täckningsgrad av fiber inom kommunen.

Koppar och fiber har förvisso delvis samma funktion men skiljer sig markant åt; kopparnätet kontrolleras av en aktör och är sedan lång tid fullt utbyggt och dess utbredning är minskande alternativt stillastående. Fibernätet kontrolleras av flera aktörer och befinner sig, som kommenterats i olika studier, i en expansionsfas, vilket tyder på att det finns en specifik efterfrågan på fiber.

1.5. Konkurrenssituationen

Citat, sid 78

Mot bakgrund av dessa begränsningar för de kommunala stadsnäten och TeliaSoneras mycket stora andel av försäljningen på marknaden för nätinfrastruktur tillträde är det inte troligt att förhållandet mellan aktörerna kommer att förändras märkbart.

Ovanstående citat från PTS rapport håller SSNf med om. Stadsnäten är en heterogen grupp av operatörer som är olika utifrån både affärsmodeller och storlek till skillnad från TeliaSonera. Det är sant att förhållandena mellan aktörerna inte kommer att förändras över en natt.

Olika operatörer kan nyttja en fiberoptisk infrastruktur genom att antingen hyra fiber eller hyra en förbindelse (kapacitet). På så sätt kan operatören upprätta ett " eget " nät som ansluter de områden och

⁵ Förstudie för strategiska analyser på områdena accessnät och samtrafik PTS-ER-2013:11.

fastigheter där operatören har kunder. I kommuner som saknar stadsnät har operatörer i regel endast möjlighet att hyra en förbindelse av TeliaSonera. Dessutom är det endast TeliaSonera som i nuläget har möjlighet att sälja svartfiber i hela Sverige på alla nivåer med ett homogent gränssnitt.

TeliaSoneras nättillväxt sker förutom egen utbyggnad också genom uppköp av stadsnät. Den konsolidering eller uppköp av stadsnät kan få negativa konsekvenser för marknadsutvecklingen. Det är oroväckande för konkurrensen om uppköpet leder till att det saknas alternativ till TeliaSonera som leverantör av svartfiber på den aktuella orten.⁶ Det leder till en konkurrensförsämring på svartfiberförbindelser och fiberaccess-tjänster på grossistnivå.

Små aktörer i form av stadsnät måste även i fortsättningen kunna vara pådrivande i utbyggnaden av fiber. Det finns stadsnät i cirka 200 kommuner och de är olika stora och har varierande affärsmodeller. För att möta efterfrågan och bli mer konkurrenskraftiga utvecklas nu handelsplatsen CESAR till CESAR2 som innebär att operatörer ännu mer effektivt ska kunna göra svartfiberaffärer med stadsnäten. Det nya systemet kommer att arbeta med en karta som bas där operatörer ska kunna planera sina förbindelser. Det innebär också att prissättning av svartfiber kan göras genom t ex ett eller flera fastprisområden som markeras i kartan. SSNf räknar med att ha en komplett tjänst under maj 2014 och räknar med att det kommer att påverka svartfibermarknaden positivt.

Trots lokal konkurrens och en utveckling av CESAR är det viktigt för Sveriges framtid att konkurrensen inte snedvrids och att utbudet av svartfiber blir högre. Stadsnäten är en del av marknaden och Acreo har dessutom visat att öppna stadsnät ger samhällsvinster.⁷ Investeringarna i fibernäten har genererat stora ekonomiska vinster för samhälle, företag och enskilda medborgare. Kommuner gör besparingar och de socio-ekonomiska vinsterna för företag och slutanvändare har bevisats. Dessutom har telekombolagens utbyggnad av LTE-nät kunnat effektiviseras och kostnadsoptimerats genom att de hyrt fiber av ett stadsnät. Investeringar i fiber måste säkerställas och man måste se till att utvecklingen inte avstannar för svenska aktörer på fibermarknaden. Den regleringen måste värna om stadsnätens existens på marknaden, som en av marknadens aktörer.

1.6. Marknad under hot

Citat, sid 80

Marknaden saknar, till följd av begränsningarna i de kommunala aktörernas expansionsmöjligheter och TeliaSoneras mycket stora andel av försäljningen, sådana tecken på marknadsdynamik som medför att den inte antas utvecklas mot effektiv konkurrens inom de närmaste tre åren utan förhandsreglering. Vidare är den generella konkurrenslagstiftningen i sig inte ett tillräckligt medel för att omhänderta de konkurrensproblem som kan uppstå på marknaden.

I en hel del kommuner finns en tydlig infrastrukturkonkurrens, men det oroar SSNf att det också skett systematiskt uppköp av lokala nätkonkurrenter. SSNf håller med PTS⁸ om att Konkurrensverket inte har verktyg att förhindra detta och konkurrenslagen är inte tillräcklig i detta avseende.

För en lokal marknad kan det få en stor påverkan på både priset och marknadsutvecklingen eftersom stadsnät i de flesta fall är den enda alternativa leverantören av svartfiber på den lokala marknaden. När den dominerande operatören köper upp ett stadsnät leder det till att det saknas alternativ för andra operatörer att hyra svartfiber av, i den aktuella kommunen⁹ och det leder till en konkurrensförsämring på svartfiberprodukter.

SSNf konstaterar vidare att det saknas stöd för små aktörer i regleringen. Till skillnad mot andra EU-länder har Sverige ett antal små lokala aktörer som erbjuder alternativ infrastruktur. Sverige måste värna om stadsnäten och säkerställa att regler och lagar omhändertar även dessa nät. Stadsnäten är en viktig del av den svenska marknaden för fiberinfrastruktur.

⁶ Förstudie för strategiska analyser på områdena accessnät och samtrafik PTS-ER-2013:11.

⁷ Forskningsinstitutet Acreo Swedish ICT. <https://www.acreo.se/media/news/oppna-stadsnat-ger-samhallsvinster-visar-ny-studie>

⁸ Rapport Utkast till beslut. sid 79.

⁹ Förstudie för strategiska analyser på områdena accessnät och samtrafik PTS-ER-2013:11.

Effektivare stadsnät

Citat, sid 78

Kommunallagen torde således sätta upp vissa 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.

Det är korrekt det PTS skriver i sin rapport, se citatet ovan. Marknadens nuvarande spelregler begränsar stadsnäten i att bli effektivare. Stadsnät som önskar bli effektiva motverkas av konkurrenslagen, dels genom den så kallade lokaliseringsprincipen som innebär att stadsnäten inte utan enskilda bedömningar i varje en skilt fall tillåts agera på en annan geografisk marknad än den inom kommungränsen, dels av självkostnadsprincipen som innebär ett förbud för kommunala bolag att driva företag i vinstsyfte. Dock finns ett undantag från självkostnadsprincipen, som motiveras av de för stadsnäten ofta tunga infrastrukturinvesteringarna, men för att undantaget inte ska vara för långtgående skulle undantaget från lokaliseringsprincipen behöva ses över ytterligare.

Det har under senare år blivit tydligt att mindre stadsnät och andra små nätägare får allt svårare att klara sig ekonomiskt. Detta beror främst på att de inte lyckas få tillräcklig volym i verksamheten, och även att¹⁰ de inte har nödvändiga resurser för drift och underhåll. Man kan i dag se att mindre stadsnät söker samarbeten med andra stadsnät i samma region, en utveckling som sannolikt kommer att öka de närmaste åren. SSNf har vid ett flertal tillfällen framfört behovet av en lagändring för att stadsnät ska kunna verka utanför den egna kommunen bland annat genom en inlaga till Näringsdepartementet 2011¹¹. Även PTS är positivt inställd till förändringar som potentiellt skulle skapa väsentligt bättre förutsättningar för att bedriva stadsnätverksamhet i mindre kommuner.¹²

SSNf anser att stadsnäten måste få legala förutsättningar för att kunna agera mer effektivt och kunna forma regional samverkan för att möta marknadens krav på bättre och billigare infrastruktur, inte minst för att de tillsammans med TeliaSonera står för merparten av fiberinvesteringarna. Sverige behöver fiberinvesteringar och konkurrens för att upprätthålla sin position på den globala marknaden, och ge förutsättningar för tillväxt och kommunala besparingar.

Dominerande aktör i alla led

PTS konstaterar i utredningen att TeliaSonera är en dominerande operatör i alla led. Om konkurrensen ska säkerställas måste dominantens dominans brytas eller begränsas enligt regleringen. SSNf är dock oroliga för att TeliaSoneras dominans endast kommer att minska marginellt under regleringsperioden. PTS borde ha analyserat hur de kan bryta dominansen där det verkar som om den sektorsspecifika regleringen och den generella konkurrensrätten har problem med att åtgärda problemen, exempelvis utvärderat hur den funktionella separationen fungerat kontra en strukturell separation.

¹⁰ Förstudie för strategiska analyser på områdena accessnät och samtrafik PTS-ER-2013:11.

¹¹ http://www.ssnf.org/PageFiles/319/pm_kommunalverksamhet.pdf

¹² Förstudie för strategiska analyser på områdena accessnät och samtrafik PTS-ER-2013:11.

2. Två förslag till reglering av marknaden för nätinfrastruktur tillträde

2.1. Införande av Equivalence of Input (EOI)

Det är viktigt att regleringen är stabil, rimlig och förutsebar som bl.a. medger flexibilitet vid prissättningen av fiber och inte prisreglera där det finns konkurrens. Det är avgörande faktorer för kommersiella investeringar i infrastruktur med hög överföringskapacitet som är förknippat med ett långsiktigt åtagande. Den del av regleringen som under de senaste åren bidragit till störst osäkerhet och som dessutom begränsat flexibilitet är den kostnadsbaserade prisregleringen.

Men SSNf förordar att EOI genomförs så snart som möjligt för den svenska marknaden. Det är positivt för marknaden att SMP-operatören åläggs att tillhandahålla exakt samma tillträdesprodukter externt som internt, över samma beställnings- och informationssystem, och på samma villkor. Detta förslag möjliggör en mer rättvis pris- och kostnadsnivå för operatörer som hyr fiber. Införande av EOI och ett upphävande av prisregleringen främjar konkurrensen och skapar en marknad dynamik som gynnar branschen och Sverige som helhet.

Vid införandet av EOI kommer skyldigheterna, teknisk respektive ekonomisk replikerbarhet, att vara av största vikt. När det gäller den tekniska replikerbarheten stödjer SSNf att det är viktigt att den dominerande aktören inte får oskäligen fördelar gentemot övriga operatörer. Därför anser SSNf att PTS kompetens att bedöma produkterna och tidsintervall måste spetsas till utifrån teknisk och ekonomiskt perspektiv.

SSNf stödjer också syftet med det ekonomiska replikerbarhetstestet. En avgörande framgångsfaktor blir dock hur PTS lyckas göra replikerbarhetstestet i kombination med andra åtgärder som vidtagits för att skydda konkurrensen, såsom krav på likvärdiga resurser, tekniskt replikerbarhetstest och en grossistprisbegränsning till följd av alternativa infrastrukturer. Idag säkerställs ekonomisk replikerbarhet via konkurrenslagen vilket innebär att kontroll görs för att säkerställa att det finns ett tillräckligt utrymme mellan den dominerande aktörens grossistpriser och prissättningen av slutkundsprodukten. För att marknaden ska fungera och för att nå en sund konkurrens är det viktigt att alternativa operatörer klarar att reproducera de slutkundsprodukter som är relevanta för operatören och som den dominerande operatören tillhandahåller.

SSNf anser att reglering avseende ekonomisk replikerbarhet bör ta sin utgångspunkt i konkurrenslagen och utformas så att de positiva effekterna av ett borttagande av en kostnadsbaserad prisreglering i form av ökad stabilitet och flexibilitet i prissättningen inte inskränks. Enligt EUs förslag ska den nationella tillsynsmyndigheten fastställa och offentliggöra innehållet i det ekonomiska replikerbarhetstestet i den antagna åtgärden efter en marknadsanalys. Utgångspunkt för replikerbarhetstestet bör vara konkurrenslagen och om PTS ska genomföra dessa bör kompetensen vidgas utifrån ett ekonomiskt och tekniskt perspektiv.

Kostnader och införandet av EOI

SSNf ifrågasätter kostnaderna för att anpassa systemen. Det borde inte vara förknippat med en hög kostnad eftersom den dominerande operatören redan idag håller isär sina marknader. TeliaSonera tog redan 2010 ett inriktningsbeslut med likabehandling och att bygga ett system som hanterar både interna och externa affärer. *”Likabehandling betyder i detta sammanhang att samtliga operatörer ska erbjudas samma avtalsvillkor, samma tillgång till relevanta stödsystem och att få information på samma sätt. Inriktningen är dessutom att på sikt använda samma eller likvärdiga system och processer för beställning, leverans och support till såväl interna som externa kunder.”*¹³

SSNf anser att PTS borde kunna ställa högre krav på genomförande av TeliaSonera. De har både personella och organisationsmässiga fördelar för att kunna hantera införandet snabbare än vad som

¹³ <https://www.teliaoperator.se/OmOss/Likabehandling.html>

indikerats. Betänk också att TeliaSonera bör få ner sina processkostnader eftersom de kommer att få ett och samma system gentemot kund.

Tillsyn

SSNf anser att detta är en bra utgångspunkt men den är lite utopisk utifrån rådande situation med en dominerande aktör. Det är inte realistiskt att tro att EOI undanröjer alla problem utan kräver mycket tillsynsarbete.

Det avgörande med förslaget är att tillsynsmyndigheten måste tillskaffa sig kontrollförmåga för att kunna följa att SMP-operatören internt inte flyttar sina marginaler mellan nät- och slutkundsmarknad. Marginalklämning måste motverkas och därför måste PTS ha detaljkoll på kostnaderna.

Bristande kontroll kan leda till högre grossistpriser som innebär att den dominerande aktören kan ha andra slutkundspriser och klämmer marginalerna på ovanstående kedja eftersom operatören är vertikalt integrerad. Den dominerande aktörens resultat- och balansräkningarna måste studeras på löpande basis och rätt myndighet måste ha en redovisningsenhet som kan granska posterna i deras kostnadsredovisning. SSNf anser att grunden för detta är full transparens mellan den dominerande aktören och PTS när det gäller reglerade produkter. Det måste råda en öppen redovisning i resultat- och balansräkning i samtliga TG1-TG4 (täckningsgrader). Självklart under sekretess.

SSNf har läst bilaga 1 och ser att TeliaSonera vill, enligt citatet nedan, kunna ge volymrabatter. Det innebär att Skanova kan ge TeliaSonera rabatter som kan komma att förändra marginalerna för övriga på marknaden. Detta måste hanteras av PTS och i det ekonomiska replikerbarhetstestet.

Citat, sid 3 i bilaga 1

Ett test avseende ekonomisk replikerbarhet måste därför ge utrymme för differentiering av såväl pris som marginal mellan olika kundkategorier beroende på faktorer såsom användning, tjänster, kvalitet, boendeform, etc. Differentiering av pris och marginal är ett viktigt medel för att kunna möta olika kundbehov men också för att kunna anpassa en produkt eller erbjudande utifrån olika konkurrenssituationer. Flexibilitet i prissättningen är därför helt avgörande för att kunna uppnå en tillräckligt hög beläggningsgrad och intjäning så att en investering i ny infrastruktur ska kunna bli lönsam. Testet måste därför utformas efter dessa principer och lönsamheten bedömas utifrån ett "portföljtänk" snarare än utifrån enskilda produkter, tjänster eller erbjudanden.

SSNf anser vidare att PTS bör studera möjligheten att vitesförelägga den dominerande aktören vid ett upptäckt missbruk. Den operatör som blivit drabbad av ett missbruk, och förlorat marknadsandelar genom sämre konkurrensmöjligheter och fått sämre avkastning, bör kompenseras av den dominerande operatören.

Ett införande av EOI kommer att leda till ett ökat krav på stadsnäten att klara av att matcha reglerade produkter. Stadsnäten konkurrerar med den dominerande operatörens tillträdesprodukter. Dock har TeliaSonera många fördelar som t ex stordrift och inköp. Stadsnäten måste bli mer effektiva genom ökad samverkan och/eller konsolidering. Stadsnäten måste få tillräcklig volym i verksamheten och de måste få legala förutsättningar att kunna agera mer effektivt och forma regional samverkan för att möta marknadens krav på bättre och billigare infrastruktur.

2.2.Häv prisregleringen på svartfiber

Ett införande av EOI skapar också förutsättningar för att fibernäten görs tillgängliga och öppna för marknadens alla aktörer på likvärdiga/icke-diskriminerande villkor. Ett åtagande i enlighet med kommissionens rekommendation är också villkorat av att den kostnadsbaserade prisregleringen av fiber tas bort. Att häva prisregleringen på fiber skapar en grund för att investeringsviljan ökar inom branschen. Det är en självklarhet att prisregleringen ska lyftas. PTS prisreglering syftar till att modellera fram låga kostnader (även om detta slår ut befintlig konkurrens) för att ge låga priser till kunderna. SSNf anser att modellen att låta marknaden utvecklas enligt de marknadsmässiga kriterier som lagstiftaren har angett är att föredra. Den tillämpning som nu råder är inte den lagstiftaren avsåg då LEK beslutades. Se SSNfs remissvar gällande MRD.

SSNf håller fast vid sin åsikt att genom prisregleringsbeslut, med syfte att skapa låga inträdesbarriärer, hindras den konkurrensutveckling som finns vad avser fiberaccesser. De enda som gynnas av den inriktning som nu råder är den största aktören TeliaSonera. TeliaSonera har ingen dominans vad avser fiberaccesser. Det är endast tillsammans med kopparaccesserna som dominansen finns. Genom prisregleringen av fiber ges nu TeliaSonera möjlighet att också få dominans på fiber. Effekten blir att regleringen skapar utslagningseffekter på framför allt mindre stadsnät. Om stadsnät ska slås ut bör det vara marknadskrafterna som slår ut dem, inte regleringsbeslut.

PTS konstaterar själva i sin rapport att den prisreglering av fibermarknaden som PTS beslutade om i maj 2011 påverkar stadsnäten indirekt. Detta sker genom att prisregleringen, i vissa kommuner, påverkar den prisnivå som TeliaSonera slutligen sätter och TeliaSoneras pris blir ofta ett jämförelsepris för stadsnätens kunder.¹⁴ SSNf anser inte att PTS med hjälp av prisreglering ska försöka styra utvecklingen på marknaden. Det är enligt vår uppfattning inte myndighetens roll. Det är marknaden som ska styra och driva på utvecklingen och ett införande av EOI och att prisregleringen lyfts kommer att gynna marknadsutvecklingen.

2.3.Om EOI inte införs

Givet att EOI inte införs är det rimligt att anta att det blir kommuner som anses vara en lämplig marknadsindelning. Det är också i grunden bra eftersom det redan finns en strukturell indelning i Sverige efter kommuner.

Den marknad som PTS reglerar är under ständig förändring gällande teknik, tjänsteutbud, marknad och juridik vilket skapar utmaningar för aktörerna och inte minst för regleringsmyndigheten. Dessutom karaktäriseras marknaden av ett teknikskifte där xDSL och Kabel-TV minskar, enligt PTS Svensk Telemarknad, till förmån för mobilt bredband och bredband via fiber. LTE är ett fullgott alternativ till ADSL och följer Sverige den trend som finns i USA och Australien kommer LTE att ta marknadsandelar. Den traditionella infrastrukturkonkurrensen får en ny spelare och i regioner såsom i glesbygd kan LTE bli en dominerande infrastruktur. Det kommer att krävas många analyser av PTS för respektive marknad med många parametrar.

När en sådan här lösning implementeras innebär det att fler parametrar måste studeras och analyseras. Exempelvis måste regulatören ha insikt och kunskap om regionala och kommunala bredbandsplaner utöver operatörernas. Lägg därtill prognoser och analyser över teknikskiften och användarbeteenden. Dessutom måste den dominerande aktörens olika verksamheter i området beaktas eftersom denne kan nyttja sin horisontella och vertikala ställning på marknaden för att bearbeta sina konkurrenter. En vertikalt integrerad operatör har fler marginaler att ta av. PTS måste studera dels nätets täckning, dels den totala affärsvolymen i området i varje region.

Det gäller alltså för PTS att kunna skapa rätt förutsättningar i en bedömning om det finns tillräcklig konkurrens på en lokal marknad. Stadsnäten måste få legala förutsättningar att kunna agera mer effektivt och kunna forma regional samverkan för att möta marknadens krav på bättre och billigare infrastruktur.

Prisreglering

SSNf vidhåller att prisregleringen ska hävas även om inte EOI införs, och hänvisar tillbaka i detta yttrande till avsnitt 2.2.

Konsolidering och uppköp

Regleringens syfte är att begränsa den dominerande aktören och säkerställa att konkurrensen förbättras. Det är samma problematik som el-sidan hade när den avreglerades. Då skapades skydd för kommunala elbolag gentemot de större elbolagen. I och med konkurrensutsättningen, då elmarknaden

¹⁴ Prisstudie stadsnät- Redovisning av en enkätstudie och intervjuer med ett urval stadsnät. PM PTS 2012-12-12. Dnr: 12 - 2091.

avreglerades, blev de kommunala elbolagen utsatta för konkurrens. En förutsättning för att de kommunalt ägda elbolagen skulle kunna agera på en fri marknad var att de kommunala rättsprinciperna förändrades. Anledningen till att de kommunala elbolagen undantogs från kommunallagen var att deras konkurrens inte hämmade konkurrensen utan snarare främjade den.¹⁵ Flera kommuner valde trots detta att sälja ut sina kommunala el- och fjärrvärmebolag till underpriser, enligt Energimyndighetens f.d. generaldirektör Tomas Kårberger¹⁶, vilket minskade ägarspridningen, konkurrensen och att kommuninvånare förlorade pengar. Han säger också att den svenska reformen varit positiv, och att ”*Invånarna i Skellefteå, Västerås och Göteborg har det bättre idag än de i Uppsala, Stockholm och Malmö*”. Skälet är att de tre första städerna valde att värna om sina kommunala energibolag och sålde inte ut dem. De små kommunala bolagen oavsett om de är energibolag eller stadsnät är viktiga för konkurrensen och ägarspridningen.

Med tanke på de strukturella förändringarna som sker på marknaden tror SSNf att det kan komma att behöva ske årliga omprövningar på den reglerade lokala marknaden. Exempelvis om TeliaSonera köper upp ett stadsnät förändras spelplanen och rådande beslut måste omprövas och marknaden regleras. SSNf instämmer med Konkurrensverket i deras slutsats gällande elmarknaden att uppköp av små bolag kan väsentligt hämma konkurrens.¹⁷

Mikael Ek
VD, SSNf

Stefan Hedin
Ordf. SSNf

¹⁵ http://www.kth.se/polopoly_fs/1.175053!/Menu/general/column-content/attachment/2008_12.pdf

¹⁶ Han ska rädda Japans elförsörjning. Dagens samhälle nr 30 2013. Hanna Sistik.

¹⁷ Koncentrationen på elmarknaden – konkurrensverkets fel? Konkurrensverkets A4 serie 2006:1