

Uppdrag att utreda förutsättningarna för och lämna förslag till reglering om vertikal separation

Regeringens beslut

Regeringen ger Post- och telestyrelsen (PTS) i uppdrag att utreda förutsättningarna för och lämna förslag till reglering om möjlighet för myndigheten att förplikta ett företag som har ålagts skyldigheter med stöd av 8 kap. 6 § och 4 kap. 4 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) som innefattar tillträde på icke-diskriminerande villkor till ett sådant nät som avses i 4 kap. 9 § samma lag, att säkerställa icke-diskriminering och transparens genom vertikal separation av funktioner som består i att driva, underhålla och tillhandahålla framförallt de delar av nätet som skyldigheterna avser från övriga funktioner i företaget. PTS skall samtidigt utreda möjligheten för PTS att godta åtaganden om åtgärder som syftar till att säkerställa icke-diskriminering och transparens som ett sådant företag gör. Även alternativa lagtekniska lösningar får redovisas.

PTS skall samråda med Konkurrensverket i konkurrensrättsliga frågor.

Förslag till reglering skall innehålla författningsförslag.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 juni 2007.

Bakgrund

Det är regeringens strävan – i likhet med Europeiska unionens – att på området för elektronisk kommunikation gå från sektorsspecifik konkurrensfrämjande reglering till generell sådan reglering. För att det i framtiden skall vara möjligt att enbart använda sig av den allmänna konkurrensrätten även på området elektronisk kommunikation krävs nu

verkningsfulla åtgärder som säkerställer icke-diskriminering och transparens när det gäller villkoren för tillträde till sådan infrastruktur som utgör flaskhalsresurser på området. Ett uppdrag att ta fram regler som säkerställer likabehandling av konkurrerande aktörer till det dominerande företaget på den relevanta marknaden bör ses som en del i regeringens arbete med regelförenkling. Arbetet skall syfta till att skapa klara och tydliga spelregler för alla aktörer på marknaden till nytta för en dynamisk marknadsutveckling och värdetillväxt i företagen inom sektorn.

Ett viktigt mål med det sektorspecifika regelverket för området elektronisk kommunikation är att hushåll och företag skall få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Det främsta medlet för att uppnå detta är att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens utan snedvridningar och begränsningar.

Enligt 4 kap. 4 § LEK skall en operatör som har ett betydande inflytande på en viss marknad, i enlighet med 8 kap. 6 § LEK åläggas en eller flera av de skyldigheter som anges i 4 kap. 5-12 §§. En sådan förpliktelse skall syfta till att skapa effektiv konkurrens.

Enligt 4 kap. 6 § LEK får en operatör med betydande inflytande förpliktas att tillämpa icke-diskriminerande villkor i sin verksamhet. En sådan skyldighet skall särskilt säkerställa

1. att operatören under likvärdiga omständigheter tillämpar likvärdiga villkor mot andra som tillhandahåller likvärdiga tjänster, och
2. att de tjänster och den information som operatören erbjuder andra tillhandahålls på samma villkor och med samma kvalitet som gäller för operatörens egna tjänster eller för dotterbolags eller samarbetspartners tjänster.

Bestämmelsen i 4 kap. 9 § LEK föreskriver en skyldighet som kompletterar en förpliktelse om tillträde enligt 4 kap. 8 § LEK när förpliktelsen avser ett allmänt telefontät mellan en korskoppling eller likvärdig anslutningspunkt och abonnentens fasta nätanslutningspunkt, om nätet där består av en parkabel av metall.

Det fasta telefontätet har byggts upp och traditionellt använts för telefoni på en marknad med de facto-monopol. Detta nät är till helt övervägande del utbyggt innan avregleringen på telemarknaden inleddes i början på 1990-talet och ägs i dag i princip av ett enda företag, TeliaSonera AB (TeliaSonera).

I dag konkurrerar många företag om slutkunder som är anslutna till det fasta allmänna telefontätet. Beträffande fast telefoni finns flera företag som tillhandahåller abonnemang till slutkunder och många aktörer tillhandahåller telefonitjänster genom förval eller prefixval. Utvecklingen på området elektronisk kommunikation gör att det fasta allmänna telefontätet blivit allt viktigare även för tillgången till bredbandsuppkoppling över landet. En sådan uppkoppling gör det möjligt att få tillgång till en rad elektroniska kommunikationstjänster. Även när det gäller bredbandsuppkopplingar är syftet med bestämmelserna i LEK att hushåll och företag skall tillförsäkras största möjliga utbyte vad gäller urval, pris och kvalitet. Det bredbandsnät som idag når ojämförligt flest slutkunder är bredband via en digitaliserad anslutning (xDSL-teknik) i accessnätet som består av parkabel av metall.

Det fasta telefontätets utbredning i accessdelen är så omfattande att det inte är möjligt för andra aktörer att inom överblickbar tid bygga ut en tillräcklig alternativ infrastruktur. För att uppnå effektiv konkurrens på de delmarknader som är beroende av tillgång till accessnätet för det fasta allmänna telefontätet är det därför särskilt viktigt att alla som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster ges tillträde till detta accessnät på likvärdiga villkor. TeliaSoneras egen slutkundsorganisation får inte gynnas på ett otillbörligt sätt som en följd av företagets roll som nätägare. För att öka förutsättningarna för effektiv konkurrens och minska riskerna för snedvridning av konkurrensen behövs en effektiv modell som säkerställer likabehandling av operatörer vid tillträde till accessnätet.

Dagens modell för att säkerställa tillträde innebär att de europeiska regleringsmyndigheterna efter analyser av konkurrenssituationen på marknaderna ålägger företag med betydande inflytande skyldigheter, t.ex. att ge andra aktörer tillträde till nät och tillhörande installationer. En sådan tillträdesskyldighet kan kombineras med en skyldighet att tillämpa icke-diskriminerande villkor eller kostnadsorienterade priser för tillträdet. Skyldighet att tillämpa icke-diskriminerande villkor skall säkerställa ett konkurrensneutralt tillträde, dvs. att ingen aktör, ej heller inom nätägarens egen organisation, ges otillbörliga fördelar gentemot sina konkurrenter.

PTS har i särskilt beslut den 24 november 2004 (dnr 04-6948/23, a) fastställt den svenska marknaden för tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster (LLUB), som en relevant marknad. Detta möjliggör åläggande av särskilda skyldigheter för företag med ett betydande inflytande på marknaden. I det nämnda beslutet har PTS identifierat TeliaSonera som operatör med betydande inflytande på den svenska marknaden för tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde)

till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster (LLUB).

PTS har därefter i beslut den 24 november 2004 (dnr 04-6948/23, b) fastställt särskilda skyldigheter enligt bl. a. 8 kap. 6 § LEK för TeliaSonera i egenskap av operatör med betydande inflytande på den aktuella marknaden.

Erfarenheterna från PTS tillsyn visar emellertid att det trots skyldighetsbesluten är problem för andra aktörer att få tillträde till TeliaSoneras accessnät för telefoni (LLUB). PTS omfattande tillsynsverksamhet på området har haft fokus på fyra områden, nämligen

- (1) andra operatörers samlokalisering i TeliaSoneras telefonstationer,
- (2) andra operatörers tillgång till information från TeliaSonera,
- (3) rutiner för beställningar, och
- (4) rutiner för leveranser.

På samtliga områden har det förekommit omfattande klagomål från andra operatörer. Vid en granskning av de tillsynsärenden som initierats av klagomålen kan det konstateras att PTS i flera fall utfärdat förelägganden mot TeliaSonera i syfte att få företaget att efterleva skyldigheten att tillämpa icke-diskriminerande villkor för tillträde. TeliaSonera har rättat sig efter besluten. Tillsynsåtgärder för att åstadkomma efterlevnad av skyldighetsbeslutet leder emellertid till betydande tidsutdräkt innan skyldigheterna får genomslag.

Ett annat problem är att olika operatörer har olika tillgång till information, t.ex. information om när och hur mycket kapacitet som finns att beställa på en telefonstation som tidigare varit full men där ny kapacitet skapats. Tillgång till information kan även röra frågan om tillträde till informations- och beställningssystem. PTS erfarenhet av tillsynen på detta område är att den är komplicerad och resurskrävande. I samband med tillhandahållande av tjänster till slutkunder över accessnätet och de däremot svarande grossisttjänsterna finns en mängd olika stödsystem och dessa skiljer sig mellan extern och intern verksamhet. Detta gör området särskilt komplicerat och intressant när det gäller att säkerställa likabehandling. Det är svårt för såväl tillsynsmyndigheten som andra aktörer i grossistledet att få en överblick över systemen och TeliaSoneras konkurrenter har påtalat att de upplever att de inte har tillträde till system med samma information och prestanda som de TeliaSonera använder internt. Detta är särskilt allvarligt, eftersom tillgång till information ofta är avgörande för om den konkurrerande operatören skall kunna etablera sig eller ta marknadsandelar i ett visst område. TeliaSonera har i detta avseende en mycket tydlig fördel gentemot andra operatörer och även gentemot tillsynsmyndigheten, som

dessutom ofta är hänvisad till att granska frågor om stödsystem i enskilda fall.

Sammantaget pekar dessa erfarenheter på två problemområden vid tillämpningen av dagens regleringsmodell. Det handlar dels om det informationsövertag som TeliaSonera har, särskilt vad gäller de komplicerade informations- och stödsystem som är en avgörande del i köp- respektive säljrelationen mellan TeliaSonera och andra operatörer, och dels om att de tillsynsverktyg som PTS i dag förfogar över inte ger resultat i tid så att konkurrensneutraliteten får önskat genomslag på marknaden vid varje tidpunkt.

Informationsövertaget skapar, tillsammans med det faktum att TeliaSonera är vertikalt integrerat, möjligheter för företaget att gynna sin egen slutkundsorganisation och diskriminera andra operatörer till men för konkurrensen. Tillsynsärenden hos PTS vittnar om flera fall av sådan behandling av konkurrenter som är till men för konkurrensen. Problemet med fördröjda effekter av tillsynen medför en betydande osäkerhet på marknaden och marknadsaktörerna får inte det mått av förutsägbarhet som är så viktigt för att hantera risker vid beslut om att investera och träda in på nya marknader.

Den nuvarande regleringsmodellen är således resurskrävande för alla parter och medför en tröghet som är allvarlig på så snabbväxande marknader som de inom området för elektronisk kommunikation.

Erfarenheterna från andra länder tyder på att det kan behövas en vertikal separation som stöd för andra åtgärder som syftar till att uppnå likabehandling, eftersom en uppdelning minskar incitamenten att utnyttja marknadsaktörernas makt och agera till men för konkurrensen.

Slutsatsen är att de delmarknader som i dag till stor del är beroende av tillträde till TeliaSonerans fasta accessnät inte fungerar tillfredsställande. Dagens situation rimmar dåligt med de målsättningar som LEK ställer upp och skapar inte heller tillräckliga förutsättningar att gradvis ta bort den konkurrensfrämjande särregleringen på området. Ur ett samhälls- ekonomiskt perspektiv skapas dessutom dåliga förutsättningar för investeringar, innovationer och tillväxt på det för samhällsekonomin så viktiga bredbandsområdet.

Uppdraget

Utifrån de redovisade utgångspunkterna skall PTS utreda förutsättningarna för och möjligheterna att i författningarna om elektronisk kommunikation införa en reglering som främjar icke-diskriminering och transparens i tillgängligheten till accessnätet. En reglering skall syfta till att skapa organisatorisk åtskillnad och oberoende beslutsfattande inom en vertikalt integrerad operatör, som ålagts LLUB-skyldigheter, mellan å ena sidan sådan verksamhet som består i att tillhandahålla nät och tjänster på grossistnivå och å andra sidan verksamhet som består i försäljning till slutkunder av tjänster som tillhandahålls över sådana nät (vertikal separation).

Ett åliggande om att genomföra vertikal separation bör kopplas till skyldigheter som ålagts med stöd av 8 kap. 6 § och 4 kap. 4 § LEK som innefattar tillträde på icke-diskriminerande villkor till ett sådant nät som avses i 4 kap. 9 § samma lag. Den funktion som skall separeras från övriga funktioner skall gälla drift, underhåll och tillhandahållande av framförallt de delar av nätet som skyldigheterna avser. Det skall noteras att den särskilda funktionen även kan ha betydelse för tillhandahållandet av andra grossisttjänster som regleras med stöd av LEK, t.ex. tillträde till en grossistprodukt för återförsäljning av telefonabonnemang (GTA).

I samband med det arbete som PTS har bedrivit för att åstadkomma likabehandling avseende tillgängligheten i accessnätet har diskussioner förts med berörda aktörer om möjliga åtgärder för att säkerställa icke-diskriminering och transparens. Vid kommande diskussioner med berörda aktörer skulle förslag på lämpliga åtgärder för att säkerställa icke-diskriminering och transparens kunna framkomma. Det skulle underlätta hanteringen om sådana åtgärder kunde göras bindande för ett företag som åtar sig att genomföra dem. Samråd med berörda aktörer och överenskommelser med det företag som ålagts skyldigheter enligt LEK kan vara ett sätt att åstadkomma snabbare och mer ändamålsenliga och resurseffektiva åtgärder än en förpliktelse som myndigheten utformar. Inom den allmänna konkurrensrätten finns motsvarande möjlighet för Europeiska Gemenskapernas kommission och Konkurrensverket att godta åtaganden från ett företag som enligt en preliminär bedömning har överträtt ett förbud. Genom beslut om att godta åtagandet görs detta bindande.

Utöver det som enligt ovan skall redovisas skall PTS därför även utreda möjligheten för PTS att godta åtaganden som innefattar åtgärder från en sådan vertikalt integrerad operatör som ålagts LLUB-skyldigheter som syftar till att säkerställa icke-diskriminering och transparens och föreslå den reglering som fordras för detta.

Även andra lagtekniska lösningar får redovisas som alternativ.

En ytterligare utgångspunkt bör vara att åliggandet att separera verksamheten endast skall avse tillgångar som utgör flaskhalsresurser. Där infrastrukturkonkurrens kan uppstå inom överskådlig tid bör ett åliggande inte meddelas. Förslaget bör även behandla hur en organisatorisk uppdelning kan se ut och vilka krav som skall ställas på den. I detta ingår beskrivning av mekanismer för att säkerställa ett oberoende beslutsfattande i den reglerade funktionen.

Författningarna om elektronisk kommunikation och EG:s regelverk på området berörs, varför uppdraget förutsätter att detta regelverk studeras särskilt. Dessutom måste den allmänna konkurrensrätten studeras. Även associationsrättsliga spörsmål kan behöva behandlas.

En internationell utblick skall göras. Länder som särskilt skall studeras är Italien, Nederländerna, Nya Zeeland och Storbritannien där man antingen övervägt eller redan vidtagit åtgärder för att säkerställa likabehandling mellan olika aktörer på telekommunikationsmarknaden. Även erfarenheter från andra länder som är av intresse i sammanhanget får redovisas.

PTS skall samråda med Konkurrensverket i konkurrensrättsliga frågor.

Förslag till reglering skall innehålla författningsförslag.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 juni 2007.

På regeringens vägnar

Åsa Torstensson

Hans Öjemark

Kopia till

SB

N/MK

N/SÄ

Konkurrensverket