

Remissyttrande – PM Bättre regler för elektroniska kommunikationer (Ds 20120:19).

Härmed överlämnas Näringslivets Telekommunikationsförbundet, NTK, yttrande över rubricerad promemoria. NTK tackar för möjligheten och förtroendet att påverka lagtexten med bakomliggande resonemang och förklaringar.

Sammanfattning

Övergripande ser NTK att de krav EU ställer på Sverige genomförs i lagstiftningen. Detta är bra. Det finns dock fler frågor som samtidigt borde ha hanterats.

NTK ser hellre att operatörerna konkurrerar med tjänster och innehåll än tvistar om tillträdesregler och priser sinsemellan. De föreslagna reglerna leder tyvärr åt motsatt håll.

NTK prioriterar några områden:

1. Tillgång till moderna accessnät som alla tjänsteleverantörer kan utnyttja.
 - Det ges lösningar i förslaget till ny lagtext men de förklarande texterna sänder ut en osäkerhet som i praktiken riskerar blockera det samutnyttjande av nät som rimligen åsyftas.
2. Incitament som skapar vilja att bygga nya nät – främst fiberbaserade.
 - Det saknas redan i dag vilja att bygga nya nät. Det finns inga förslag i promemorian som syftar till att lösa detta.
3. Rimliga och förutsägbara priser för mobiltjänster som används utomlands.
 - Regelverket ger inga lösningar för huvudproblemet. De av EU införda reglerna bevarar både orimlig prissättning och oförutsägbarhet.
4. LEK är nu inne på sitt åttonde år. Den nu föreslagna ändringen är nummer 21.
 - Lagen blir mer och mer ett lapptäcke med kvarstående begrepp som skapar osäkerhet för tillämpningen till förfång inte bara för branschens aktörer utan också för användarna. Såväl definitioner som föråldrade begrepp belastar lagen allt mer. Begreppet "fast nätanslutningspunkt" bör tas bort från kapitel 5.

1. Tillgång till moderna accessnät som alla tjänsteleverantörer kan utnyttja.

Det tillförs en ny paragraf (13a) i kapitel 4 som säger: *"En operatör eller någon annan som äger ledningar för elektronisk kommunikation inuti en byggnad får, efter ansökan av en operatör förpliktigas att mot marknadsmässig ersättning tillhandahålla sökanden möjligheter till gemensamt utnyttjande av sådana ledningar inuti byggnaden, eller fram till första utlopps- eller förgreningsställe om detta är beläget utanför byggnaden. En sådan förpliktelse får endast beslutas om anläggning av ytterligare sådan infrastruktur är olönsam eller fysiskt ogenomförbar."*

NTK har i tidigare yttranden konstaterat att fiberbaserad accessinfrastruktur, oavsett vem som äger den, är så samhällsviktig att tjänstekonkurrensen inte enbart ska vara hänvisad till de adresser där en dominerande nationell operatörs infrastruktur finns. För att främja innehålls- och tjänsteutveckling, för att bryta arvet med slutna värdekedjor och skapa långsiktighet i regleringen bör all trådbaserad accessinfrastruktur (oavsett om den anses vara dominant eller ej) vara öppen så att varje tjänsteoperatör som så begär ska kunna få tillträde till berörda nät. NTK uttalade då att "Om dagens lagstiftning inte medger detta bör en lagändring ske".

Lagförslaget bör kunna tolkas så, att den öppenhet avseende tillgång till befintlig och framtida accessinfrastruktur som NTK eftersträvar, blir uppfylld. Det finns dock flera otydligheter i

lagförslaget. Vad som avses med marknadsmässig ersättning respektive kriterierna olönsam eller fysiskt ogenomförbar är otydliga.

Promemorian hänvisar vad avser begreppet marknadsmässig ersättning (sid 304) till en text från förarbetena till LEK 2003. Där står: *"Ersättningen för utnyttjandet av annans egendom ... skall vara marknadsmässig. Därvid måste dock bortses från det förhållandet att den berättigade parten i ett aktuellt fall ofta saknar alternativ. Ledning måste då i stället sökas från förhållanden där en fungerande marknad finns eller så får priset vid en tänkt marknad uppskattas efter skälighet"*.

Vad beträffar olönsam eller fysiskt ogenomförbar anges i promemorian (sid 304) att *"Frågan om lönsamhet bör bedömas mot bakgrund av den tid som nätet kan förväntas komma att användas. Rekvisitet fysiskt ogenomförbar bör inte anses uppfyllt förrän möjligheterna till en frivillig överenskommelse med nätägaren är uttömda."*

På annan plats i promemorian (sid 291) anges att *"För ägarna till de berörda anslutningarna kan en tillämpning av bestämmelsen innebära ökade kostnader. Dock bör det i sammanhanget betonas att bestämmelsen ska användas proportionerligt och avser fall då parallell infrastruktur är olönsam eller tekniskt ogenomförbar, vilket talar emot att bestämmelsen kommer att användas i stor omfattning"*.

- Vi ser de lämnade förslagen som ett steg i rätt riktning. Förslaget kan leda till ökad tjänstekonkurrens och bör innebära att tjänsteleverantörer kan få tillträde till framför allt fiberbaserade accessnät oavsett om ägaren är utpekad som SMP-operatör eller ej.
- Resonemangen om marknadsmässig ersättning och olönsamhet är dock så otydliga att de riskerar blockera tillträden under lång tid. Promemorian bedömer dessutom att regeln inte kommer att användas i stor omfattning. NTK vill se ett djupare resonemang som utvecklar idén med förslaget, gärna med exempel, så att tydligare vägledning ges inför tillämpningen.

2. Incitament som skapar vilja att bygga nya nät.

I EU:s direktiv, som är grunden för promemorians förslag, pekas i inledningen på flera förhållanden som lagstiftningen ska hantera. Det handlar om förhandsregleringen som, i takt med att konkurrensen utvecklas och blir effektiv, ska regleras av konkurrenslagstiftningen. Det handlar också om att det behövs lämpliga incitament till investeringar i nya höghastighetsnät. Det står att det är nödvändigt att främja varaktiga investeringar i utvecklingen av dessa nät.

EU uttalade för sju år sedan, i samband med att man definierade de olika relevanta produkt- och tjänstemarknaderna enligt direktiv 2002/21/EG detta: *Syftet med det nya regelverket är att slutligen uppnå en situation där det råder fullständig konkurrens på infrastrukturensida **mellan en mängd olika typer av infrastrukturtyper, varvid samma eller olika tekniska plattformar används.** Bestämmelser om skyldighet att ge tillträde till befintliga nät är en vanlig övergångsåtgärd för att se till att det råder konkurrens mellan tjänster och att konsumenterna har valmöjligheter till dess att det råder tillfredsställande konkurrens mellan olika typer av infrastruktur. Investeringar i ny nätinфраstruktur kommer att göra att förhandsregleringen på den här marknaden kan upphävas snabbare.*

I promemorian förs flera resonemang om incitament för investeringar. Orden risker, förutsägbarhet, rimlig avkastning och avskrivningstider skrivs ofta. Det används också begreppet effektiva investeringar liksom kortsiktiga och strategiska investeringar. Det förs däremot inga resonemang om varför investeringsviljan för närvarande är låg, vad avser etablering av nya höghastighetsnät.

Ett genomgående ord i lagtexten och i förarbetena är begreppet effektiv konkurrens där ibland ordet effektiv byts ut till hållbar, långsiktig eller fungerande. Tyvärr saknas entydiga förklaringar av vad dessa begrepp betyder. LEK är den lag som ska åstadkomma den effektiva konkurrensen. Hur den ser ut förblir däremot otydligt.

- NTK saknar förändringar i regelverket eller beskrivningar i förarbetet som vägleder myndighet och aktörer så att incitament skapas att bygga nya nät. NTK saknar också resonemang och exempel som ger vägledning och politisk inriktning för den svenska marknaden avseende EU:s ovan relaterade uttalande om "*fullständig konkurrens på infrastrukturen mellan en mängd olika typer av infrastrukturtyper*". NTK vill gärna se ett resonemang om synen på olika typer av infrastruktur för att åstadkomma konkurrerande infrastruktur.
- Det finns några delar i LEK som enligt NTK uppfattning blockerar viljan att bygga nya nät. En är den stora mängden ändringar som kontinuerligt genomförs i LEK (se punkt 4 nedan). Dessa ständiga ändringar ger inte den förutsägbarhet som vi som användare av tele- och datakommunikation önskar. En annan är effekten av tillträdesregleringen till nätinфраstruktur. I praktiken har prisregleringen gynnat användning av befintliga nät vilket hållit alla aktörer borta från att etablera nya nät som per definition blir dyrare att anlägga än att använda det som redan finns. Prisregleringen innebär också att PTS anger vad som är en acceptabel vinstnivå för berörda företag. Som NTK uppfattar det förefaller prisregleringen vara en av huvudorsakerna till det visade ointresset att etablera nya nät. TeliaSoneras dominans har därigenom blivit större, samtidigt som även de har samma ovilja att bygga nya nät som de flesta andra större aktörer har.
- NTK ser att LEK inte hittills har förmått att skapa någon större konkurrens vad avser grundläggande accessnätinfrastruktur. Det innebär också att det är föga troligt att LEK och dess olika verktyg kommer att leda till att det uppstår konkurrerande trådbaserade accessinfrastrukturer. De nu liggande skyldighetsbesluten på TeliaSonera leder snarare till effekten att incitamenten minskar ytterligare. Detta behöver inte utgöra ett problem. NTK önskar en genomlysning som beskriver alternativa affärsmodeller för trådbaserad accessinfrastruktur. NTK är inte främmande för modeller som främjar samarbeten kring accessinfrastrukturer för att åstadkomma konkurrens om tjänster och innehåll. Sådana samarbeten finns etablerade då det gäller mobilaccesser.
- NTK ser gärna att regeringen (till exempel inom ramen för bredbandsforum) skapar en dialog kring dessa frågor för att se om det finns andra bättre lösningar för Sverige. NTK ser hellre att operatörerna konkurrerar med tjänster och innehåll än tvistar om tillträdesregler och priser sinsemellan. Detta skulle frigöra kreativiteten till områden som skapar konkurrenskraft för svenska företag genom nya innovativa tjänster.

3. Rimliga och förutsägbara priser för mobiltjänster som används utomlands.

Det införs regler om internationell roaming som innebär att PTS kan ingripa om en operatör i Sverige inte följer EU-förordningen om roaming i allmänna mobila kommunikationsnät. EU-förordningen ställer krav på ett högsta pris för mobiltelefoni per minut mot slutkund och för datatrafik på grossistnivå på ett högsta pris per förbrukad mängd megabyte mellan operatörer. Förordningen utgår från två typer av volymbegrepp; "per minut för tal" och "per megabyte för datatrafik". För tal är det den modell som har varit rådande sedan telefonin uppfanns. För datatrafik har det historiskt aldrig funnits någon volymbaserad prismodell. Det är först när mobilnäten förändrades så att datatrafik kunde förmedlas i näten som ett behov uppstod av någon form av affärs- och betalningsmodell. Mycket snabbt etablerades en fastprismodell inom en viss volym mätt i förbrukade megabyte. Typiska exempel i Sverige och de flesta andra länder är pris under 100 kronor för 1 eller 2 gigabyte under en månad med viss högsta hastighet (2 megabit/s). Med den prismodell som EU

anger blir prisbilden för 2 gigabytes förbrukning mer än 25 000 kronor inom EU, vilket visar att EU:s modell leder fel.

- Detta är bra att det görs tydligt att PTS kan ingripa. Tyvärr hjälper förordningen om roaming inte för att få fram rimliga och förutsägbara priser varken mellan EU:s medlemsländer eller internationellt.
- Det är, som NTK uppfattar det, motstående operatörsintressen i världen som leder till ovilja eller oförmåga att skapa en fungerande lösning. Det förefaller som om det krävs ett politiskt initiativ för att skapa en ny modell för internationell roaming. Inom EU kan en modell vara att ange att den prismodell som är dominerande mot slutkund i respektive land skall vara den norm som används även för internationell roaming. Det skulle betyda att nationella affärsmodeller av den typ som exemplifieras ovan blir rådande. Den bör ge såväl rimliga som förutsägbara priser.
- NTK vill att regeringen tillsätter en allsidig utredningsgrupp vars uppdrag är att analysera och föreslå nya vägar så att priserna blir rimliga och förutsägbara. NTK uppfattar att branschen inte kommer att göra detta på eget initiativ bland annat för att det kan uppfattas som ett kartellsamarbete.

4. LEK är nu inne på sitt åttonde år.

Den föreslagna ändringen är ändring nummer 21. Denna ändring innehåller ett försök till uppstramning av diverse begrepp. Det föreslås att begreppet "allmänt telefontät" tas bort och ersätts av "allmänt kommunikationsnät". Detta motiveras av att EU:s USO-direktiv vill åstadkomma teknikneutralitet. Den tidigare samhällsomfattande tjänsten "anslutning till det allmänna telefontätet till en fast anslutningspunkt" ersätts av "anslutning till ett allmänt kommunikationsnät till en fast anslutningspunkt" (5 kap. 1 §). Utan att det uttalas betyder det också att regeringen kan ange en viss "lägsta datahastighet som medger funktionell tillgång till internet" som kan gå utanför de begränsande ramar som begreppet telefontät gav. I LEK är begreppet "nätanslutningspunkt" definierat som "en fysisk punkt vid vilken en abonnent ansluts till ett allmänt kommunikationsnät". Vad som avses med en "fast anslutningspunkt" definieras inte.

Begreppet "fast nätanslutningspunkt" används i kapitel 4 (Samtrafik och andra former av tillträde) och kapitel 5 (Tjänster till slutanvändare) i LEK. Dessa kapitel har olika utgångspunkter avseende "fast nätanslutningspunkt". Att begreppet finns kvar i tillträdeskapitlet kan motiveras av de regler EU har kring tillträde. Att begreppet finns kvar i kapitlet om samhällstjänster saknar motivering. Effekten att begreppet kvarstår i kapitel 5 innebär att den samhällsomfattande tjänsten telefoni (5 kap. 1 § punkt 1 och 2) låser samhällstjänsten till det som oftast kallas en fast telefon. Detta stämmer inte med den tillämpning PTS har. PTS informerar på sin hemsida att "*Lagen om elektronisk kommunikation är teknikneutral. Du kan därför inte kräva att få fast telefoni genom ett vanligt telefonjack. Ibland kan det vara så att mobiltelefoni är en bättre lösning, både för dig och för telebolaget. I vissa fall kan du därför erbjudas en annan teknisk lösning än vad du själv hade tänkt dig.*"

- NTK uppfattar att flera av förändringarna syftar till att skapa ett teknik neutralt regelverk. Det är bra att lagens begrepp moderniseras och anpassas till dagens och framtidens teknik. Det är bra att begreppet allmänt telefontät slopas. Förändringen har dock inte genomförts fullt ut.
- Utvecklingen av mobiltjänster får inte genomslag i regelverkets definitioner och begränsas nu med det kvarstående begreppet fast nätanslutningspunkt. Om regelverket avser att bli teknik neutralt borde det få genomslag i alla definitioner och eventuella begränsningar bör inte ske mot olika teknikval. Det finns fortfarande flera sådana begränsningar kvar. Ett exempel är kravet på telefaxmöjlighet i kapitel 5 §2.



2010-09-30

- Den samhällsomfattande tjänsten i kapitel 5 definieras att gälla en fast nätanslutningspunkt. Den samhällsomfattande tjänsten kopplas därmed till en viss typ av teknik där mobilnäten inte betraktas som en möjlighet att lösa ett behov av en samhällsomfattande tjänst. Som NTK uppfattar det, finns det en osäkerhet i regelverket redan idag som inte rättas till. Dagens och framtidens tjänster produceras teknikneutralt i förhållande till nätlösning redan idag. Detta borde återspeglas i regelverket redan nu. Begreppet "fast nätanslutningspunkt" förefaller ha spelat ut sin roll. Ett minimum är att begreppet tas bort från kapitel 5.
- Det är bra att regeringen kommer att kunna definiera en viss lästa datahastighet som medger tillträde till internet som inte låses av den gamla definitionen av telefonnät. Med de kvarstående definitionerna enligt ovan innebär det dock att det mobila bredband som nu har stark tillväxt inte tydligt räknas som en möjlighet att nå internet. Detta borde rättas till.

Pedra Herdegen

Ordförande NTK

www.ntk-forening.se

NTK är en leverantörsoberoende organisation för användare av elektroniska kommunikationer och representerar såväl stora som små företag. NTK jobbar för att motverka monopol, för ökad konkurrens, för snabbare tjänsteutveckling, för prissänkningar och kostnadseffektivitet samt internationell harmonisering. NTK prioriterar ständigt ökad tjänstekonkurrens. Syftet är att få tillgång till allt fler nya tjänster till ett pris och en kvalitet som skapar konkurrenskraft för svenska företag i hela landet.