

7 Sammanfattning och slutsatser

7.1 Inledning och syfte

År 1993 bolagiserades Televerket och en ny telelagstiftning infördes i Sverige. Bakgrunden till förändringarna var de nya produktionsförutsättningar och konkurrensmöjligheter som inträtt under 1980-talet. Ny teknik gjorde det möjligt att drastiskt sänka överföringskostnaderna och nya aktörer uppträdde på marknaden, särskilt inom områden som internationell trafik där vinstmarginalerna var höga. I Sverige uppträdde konkurrenter till Televerket, både inom fast och mobil telefoni.

Denna utveckling är inte unik för Sverige. År 1984 privatiserades BT i Storbritannien och ett duopol med en speciell regleringsmyndighet med uppgift att främja konkurrensen på marknaden inrättades. I USA genomgick AT&T samma år en vertikal uppdelning, där den lokala trafiken behölls inom regionala monopol medan långdistans-trafiken fick andra konkurrensförutsättningar.

Den spontana utvecklingen av konkurrens på telemarknaden kompliceras av flera skäl. Ett är att det existerar betydande samproduktionsfördelar hos de befintliga operatörerna som innebär att nya operatörers inträde kanske inte är effektivt. Skevheter i prissättningen, det s.k. ombalanseringsbehovet, menar många stimulerar till ineffektivt inträde och s.k. "cream skimming".

Det är svårt att värdera styrkan av dessa argument eftersom marknadsförhållandena ofta medger att dominanten kan bestämma priserna både på slutkundsmarknaden och på konkurrenternas nödvändiga "insatsvara", samtrafiken. Samarbete med den etablerade operatören i ett

land, kallad dominanten, genom s.k. samtrafik är nämligen ofta en nödvändig förutsättning för nya operatörer. Nykomlingar måste kunna erbjuda uppkoppling inte bara från och till sina egna (få) kunder utan också från och till kunder inom det dominerande nätet (som är så många fler).

Ett alternativ för nya operatörer är naturligtvis att bygga ut egna nät, vilket också pågår på marknader som avreglerats. Trots ny teknik är det emellertid fortfarande dyrt att bygga ut de yttersta delarna av ett fast telenät. Detta innebär att innehavaren av de befintliga lokala näten, de s.k. accessnäten, i kraft av sin kontroll över det etablerade rikstäckande nätet har betydande fördelar framför nya operatörer när det gäller möjligheterna att tillhandahålla rikstäckande teletjänster. Detta betyder inte med nödvändighet att denne operatör är effektivare som leverantör av sådana tjänster än andra operatörer.

Som en följd av monopolinslag inom delar av telenätet och förekomst av prisreglering i slutledet uppkommer även finansieringsproblem i samband med vissa investeringar. Statsmakterna har t.ex. reglerat att de ekonomiska villkoren för anslutning för permanentboende skall ske på likartade villkor i hela landet (s.k. samhällsombäddande tjänster). Detta förutsätter någon form av kollektiv finansiering. I den tidigare marknadsstrukturen var tillhandahållaren av dessa anslutningar, i Sverige Televerket, ensamt om att också utnyttja näten. På en ny marknad med flera konkurrerande operatörer som använder näten är det rimligt att även dessa är med och finansierar underskott som uppkommer till följd av statsmakternas krav.

Syftet med denna studie är att analysera hur konkurrensen på telemarknaden utvecklats sedan Televerket bolagiserades och telelagen infördes år 1993, diskutera behov av lösningar och redovisa möjliga åtgärder som statsmakterna kan vidta för att förändra konkurrensvillkoren.

Den avgränsning vi valt är prissättnings- och investeringsproblem inom fast telefoni.

Vår utgångspunkt är att statsmakterna inom ramen för den översyn av telelagen som nu pågår bör ta ställning till om och i så fall hur ramarna för den konkurrens som utvecklas på marknaden för fasta telefonitjänster i Sverige behöver förändras.

Vi menar att det i princip finns tre alternativ. Det första är att genom reglering av priser och andra avtalsvillkor övervaka att Telia

inte utnyttjar sina möjligheter att begränsa eller snedvrída konkurrens till fördel för det egna företaget. Det andra är att genom strukturella åtgärder, t.ex. en uppdelning av Telia, försätta de konkurrerande företagen i en någorlunda likvärdig situation. Strukturella förändringar kan även i vissa fall vara nödvändiga för att en viss reglering skall fungera.

Det tredje alternativet är att avvakta, dvs. göra så lite som möjligt tills bilden klarnat och problemen antingen försvunnit eller blivit mycket tydligare.

Analysen baseras på en genomgång av marknadsutvecklingen i Sverige vad gäller aktörer, utbud och prisutveckling på tjänster. Dessutom redovisas hur regleringen av konkurrensförutsättningarna, i första hand samtrafiken, fungerat. Vidare presenteras ekonomisk teori med relevans för teleområdet, i första hand organisationsteori och pristeori. Därefter redovisas något om de konkurrensvillkor som framöver kommer att gälla för teleföretagen internationellt, inom EU och WTO. Här redogörs även för utvecklingen i två länder med mångårig erfarenhet av konkurrens på teleområdet, Storbritannien och USA.

Slutligen diskuteras en modell för särreglering av viss telenätverksamhet utifrån en nyligen införd reglering på ett annat infrastruktur-område, elmarknaden. Motivet för detta är att vi menar att elmarknaden i vissa relevanta delar uppvisar paralleller till telemarknaden.

Nedan följer en relativt omfattande sammanfattning på basis av innehållet i respektive kapitel. Den läsare som inte har behov av denna genomgång hänvisas till den korta sammanfattning av konkurrenssituationen som inleder avsnitt 7.3 nedan med slutsatser och rekommendationer.

7.2 Rapportens huvudinnehåll

7.2.1 Telepolitik

Något formellt nätmonopol infördes aldrig i Sverige. Däremot hade Televerket länge ett monopol på anslutning till telenätet. Detta anslutningsmonopol kom under 1980-talet att successivt avvecklas.

Dessa förhållanden gör Sverige till ett av de liberalare länderna i världen på teleområdet.

Konkurrens inom nationell telefoni försvåras ofta av förekomst av legala nationella monopol. I de fall detta inte är fallet, som i Sverige, försvåras marknadsintroduktionen av höga inträdeskostnader, i form av nätinvesteringar och/eller höga (i förhållande till slutkundspriserna) samtrafikavgifter till dominanten.

Målen för den svenska telepolitiken beslutades av riksdagen år 1988. Det övergripande målet är att medborgarna, näringslivet och den offentliga förvaltningen skall erbjudas en tillfredsställande tillgång till telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Riksdagen har även uttalat att staten skall skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på utrustningsmarknaden och vid utveckling av teletjänster. Samtrafikens betydelse för en fungerande konkurrens framhålls.

Televerket bolagiserades den 1 juli 1993. Bolaget, Telia AB, ägs av staten. Samtidigt blev Televerket Radio ett helägt dotterbolag inom Teliakoncernen. Någon strukturell separering i övrigt, t.ex. av det fasta nätet inom eller fristående från Teliakoncernen vidtogs inte.

Det statliga ansvaret skall efter verkets bolagisering upprätthållas inom ramen för telelagen. Telelagen skall tillgodose statsmakternas behov av styrning på teleområdet så att de telepolitiska målen kan uppfyllas. Regeringen valde dock att även reglera vissa frågor i ett särskilt avtal med Telia som går ut vid utgången av 1996. Det särskilda avtalet reglerar bl.a. pristaket för telefoni till slutkund samt Telias ansvar för s.k. samhällsomfattande tjänster. Det som regleras i avtalet skulle dock i allt väsentligt kunna regleras med stöd av telelagen.

Telelagen omfattar särskilda regler för samtrafik. Med samtrafik avses den process som innebär att kopplad teletrafik som transporteras i ett nät överlämnas för transport i ett annat nät. Överlämnandet sker vid en punkt som tekniskt definieras som ett gränssnitt.

Skyldighet att bedriva samtrafik skall föreligga mellan tillståndshavare. Ersättningen för samtrafik avseende telefoni skall vara rättvis och skälig med hänsyn till prestationerna. Samtrafik skall i första hand bygga på frivilliga överenskommelser. Om det visar sig att en överenskommelse inte kan nås kan en part begära medling hos Post- och Telestyrelsen (PTS). PTS kan även på begäran yttra sig om huruvida

ett erbjudande eller ett villkor som tillämpas är förenligt med telelagen. Ett sådant yttrande är dock inte bindande för parterna. PTS har dock vissa möjligheter att med hjälp av förelägganden definiera vad som skall ingå i kostnadsunderlaget för samtrafikavgiften. Denna möjlighet har dock hittills inte utnyttjats.

Medlingsinsatserna rörande samtrafik har krävt att PTS genomfört egna undersökningar av kostnadsstrukturen i Telias fasta kopplade nät. Medlingsinsatserna mellan Telia och Tele2 pågick från hösten 1994 till maj 1995. Båda parter var dock missnöjda med resultatet. Sedan dess har diskussionerna fortsatt.

I slutet av 1995 anmälde Tele2 Telia till Konkurrensverket. Anmälan föranleddes av att Telia förändrat prisrelationerna på slutkundsmarknaden utan att samtidigt förändra samtrafikavgifterna. Detta medförde att Tele2:s möjligheter att konkurrera inom nationell telefoni försvårades eller omöjliggjordes. Konkurrensverket beslöt i ett interimistiskt besked i januari att Telia vid vite måste sänka samtrafikavgiften för Tele2. Telia överklagade emellertid beslutet till tingsrätten, som i april upphävde Konkurrensverkets interimistiska beslut. Trots att tingsrätten delade verkets uppfattning att starka skäl talar för att Telias agerande utgör missbruk av dominerande ställning fann rätten att det inte förelåg tillräckliga skäl för ett interimistiskt åläggande. Tingsrätten hänvisade också till att ett slutligt avgörande kan förväntas inom en tämligen nära framtid. Det är inte klart huruvida tingsrättens beslut nu kommer att överklagas till Marknadsdomstolen.

Även PTS har agerat och på begäran av Tele2 avgivit ett särskilt yttrande över samtrafikavgiften utifrån en genomgång av Telias kostnadsunderlag. PTS kommer i sin analys fram till ett väsentligt lägre samtrafikpris än det avtalade.

Konflikterna kring samtrafiken mellan Telia och Tele2 illustrerar de svårigheter som uppkommer till följd av rådande relationer mellan slutkundspriser och samtrafikavgifter. Båda uppges numera av Telia vara kostnadsanpassade, men i det ena fallet (slutkundspriserna) finns stora inslag av fasta avgifter (abonnemangsavgifterna) medan det i det andra fallet (samtrafikavgiften) endast förekommer rörliga avgifter. Två myndigheter, PTS och Konkurrensverket, med var sitt lagrum försöker hantera problemen.

Också inom EU pågår diskussioner om vilka regler som skall gälla för den inre marknaden på teleområdet. Avregleringen skall vara

genomförd senast den 1 januari 1998, då de legala monopolen inom EU skall vara avskaffade. Grunden för avregleringen utgör det s.k. ONP-direktivet (Open Network Provision) som går ut på att säkerställa tillträde till infrastruktur på teleområdet.

De för denna studie viktigaste frågorna som diskuteras inom EU rör licensiering, samhällsomfattande tjänster och samtrafik. En annan viktig fråga för EU gäller reglerna för EU-operatörer vid etablering i tredje land. Denna fråga förhandlas nu inom WTO.

EU-kommissionen menar att tillståndsgivningen inom EU skall baseras på öppenhet, icke-diskriminering och transparens. Antalet operatörer får endast begränsas utifrån vissa grundläggande och speciella förhållanden som gäller t.ex. tillgången på frekvensutrymme för mobiltelefoni. Om de tjänster som skall tillhandahållas avser telefoni måste övervägas vilka operatörer som skall bidra till finansieringen av samhällsomfattande tjänster (USO).

EU-kommissionen hävdar att USO (Universal Service Obligation) endast skall omfatta telekommunikation. Finansieringen bör ske genom etableringen av en nationell fond, inte genom påslag på samtrafikavgifter.

Ministerrådet har nyligen enats om grunddragen i ett samtrafikdirektiv. Enligt detta skall samtrafiköverenskommelser bygga på frivilliga förhandlingar, men de nationella regleringsmyndigheterna skall ha rätt att efter medling fastställa villkoren. Detta skall gälla för konflikter mellan operatörer etablerade i ett land. Om konflikter i stället uppkommer mellan operatörer från två olika EU-länder skall de två regleringsmyndigheterna i respektive land försöka lösa konflikten. Om båda myndigheterna så begär skall EU-kommissionen kunna gå in och medla.

Sammanfattningsvis kan sägas att utvecklingen inom EU sannolikt föranleder att konfliktlösningen kring samtrafik måste ses över i Sverige. Detsamma gäller sannolikt finansieringen av USO samt licensieringskraven.

7.2.2 Svensk telemarknad

När telelagen trädde i kraft år 1993 fanns det fem operatörer i Sverige som erbjöd telefoni till allmänheten och två som erbjöd datatjänster.

Ett antal nya företag har beviljats tillstånd och några nya operatörer har inlett verksamhet under slutet av 1995 och början av 1996. Vad gäller fast telefoni är läget vad gäller aktörer dock i stort sett oförändrat.

Telia har en speciell ställning som det enda företag som i praktiken tillhandahåller "full sortiment" för fast telefoni (när/region, fjärr och utlandssamtal). Den främste konkurrenten, Tele2 erbjuder utlandssamtal sedan 1993 och nationell telefoni sedan hösten 1994. Volymerna för den nationella trafiken är dock mycket blygsamma.

Det pågår en uppbyggnad av alternativ infrastruktur utanför Telia, främst genom Svenska Kraftnäts och Banverkets försorg. Tele2 har ett avtal med Svenska Kraftnät som ger företaget rätt att använda en del av verkets fiberoptiska nät. Dessa nät innebär dock inte att det sker någon alternativ etablering av lokal infrastruktur.

För lokalnätsmarknaden står hoppet när det gäller alternativa accessvägar till andra tekniker, som kabel-TV och radiolänk. Att bygga ny fast kabel är dyrt. Rådande förhållanden gör att de befintliga accessnäten som Telia har för närvarande innebär en stor konkurrensfördel.

Den totala marknaden för telefoni uppgår till ca 24 miljarder, varav 18 miljarder inom fast telefoni. Drygt 7 miljarder utgörs av abonnemangsinktäkter, medan när/regionsamtal svarar för ca 3 miljarder, fjärrtrafiken för 4 och utlandstelefonin för ungefär lika mycket.

Prisutvecklingen de senaste åren har kännetecknats av en kraftig s.k. ombalansering. Denna motiveras av teleföretag världen över med att prisstrukturen inte svarar mot kostnadsunderlaget. Priserna på (de konkurrensutsatta) utlandssamtalen är för höga, medan priserna på nationella samtal och abonnemang är för låga. I Sverige har priserna på när/regionsamtal gått upp med 60 % sedan 1993. Priserna på fjärrsamtal har gått ned med 25 % under samma period och på utlandssamtal med 15 %. Samtidigt har abonnemangsavgifterna gått upp kraftigt. Sverige har högst abonnemangsavgift för företag inom EU. För hushåll ligger avgiften i närheten av EU-genomsnittet.

Problemet med ombalanseringen är att samma områden som hävdas vara underprissatta också är de områden där förutsättningarna för konkurrens är sämst. Det kan därför inte uteslutas att en del av prisförändringarna kan ha andra orsaker än anpassning till kostnads samband. För detta talar även det förhållandet att kostnaderna till stor



del är fasta och gemensamma och måste fördelas i enlighet med någon mer eller mindre godtycklig princip.

PTS uppföljning av Telias pristak, som tillåtit en avsevärd ombalansering, visar att företagets prishöjningar något överstiger tillgängligt utrymme för de första två åren.

7.2.3 Konkurrensfrågor inom fast telefoni

Samtrafiken regleras i avtal mellan Telia och de andra operatörerna. Telia har dock tagit fram en standardprislista. Enligt denna debiteras samtrafiken beroende på om det rör sig om ett s.k. enkel eller dubbelsegment. Detta avgörs av om den anslutande operatören har en anslutning i samma område som den kund i Telias nät som berörs (enkelsegment) eller om kunden finns i ett område där operatören inte är ansluten (dubbelsegment). Listpriset våren 1996 är 23 öre per minut för enkelsegment och 30 öre för dubbelsegment.

Om Telia förändrar priserna i slutledet påverkas konkurrensförutsättningarna för en ansluten operatör. Ett exempel beskrivs i avsnitt 3.2.1.

Eftersom samtrafikavgiften är helt rörlig medan slutkundstarifferna består av både ett fast och ett rörligt element "kläms" en ny operatör mellan slutkundspriset och den, i förhållande till slutkundspriset, höga rörliga samtrafikavgiften. Telias kostnader för samtrafiken definieras även av tekniska förhållanden som rör på vilken nivå som anslutning-
en av nya operatörer skett.

En fråga av intresse är i vilken utsträckning som Telias egna samtal belastas med kostnader för det fasta nätet. Enligt PTS förekommer i dag ingen internprissättning av fasta nättjänster inom Telia (förutom det som avser Telia Mobitels köp av samtrafik för mobiltelefoni). Eftersom utomstående leverantörer av fasta telefonitjänster betalar för nättjänsterna är en fråga huruvida dessa förhållanden kan anses prisdiskriminerande.

PTS har nyligen tillsammans med Telia uppskattat kostnaderna för nuvarande krav på samhällsomfattande tjänster (USO). Metodiken för detta har lånats från Storbritannien och beskrivs i avsnitt 3.3. Studien visar att nettokostnaden för Telia, efter värdering av s.k. icke finansiella fördelar till följd av kravet på USO, uppgick till mellan 27 och

99 miljoner kronor år 1994. För dessa kostnader svarar Telia ensamt, eftersom kostnader för USO enligt avtalet mellan Telia och staten inte får utgöra grund för samtrafikavgifter.

7.2.4 Teoretisk problemgenomgång

Det faktum att Telia genom etablering av konkurrerande företag även får nya kunder talar i och för sig för att företaget skulle vara villigt att utforma priser och andra villkor så att dessa släpps in på marknaden. Å andra sidan innebär kundförhållandet att det är relativt billigt att bedriva en "avskräckningspolitik". Telia kan lätt "klämma ihop" utrymmet för konkurrens mellan konsumentpriserna och priserna för utnyttjande av det lokala accessnätet. Detta är huvudskälet till att samtrafikavgifterna behöver regleras.

Det är emellertid svårt att utforma en samhällsekonomiskt effektiv prisreglering. När en stor del av den totala kostnaden är volymoberoende, dvs. i liten grad påverkas av hur mycket nätet utnyttjas, finns det stort utrymme för godtycke. Det är visserligen möjligt att härleda förhållandevis enkla principer för en effektiv prissättning, men dessa ställer krav på andra data än sådana som kan hämtas ur det reglerade företags bokföring.

Ett allvarligt problem med en alltför omfattande och felaktigt utformad pristaksreglering är att denna snedvrider konkurrensen genom att "belöna" dominantens prissänkningar på de konkurrensutsatta segmenten eftersom dessa automatiskt ökar utrymmet för prishöjningar på övriga marknadssegment.

Ett annat problem är det nära, och problematiska, sambandet mellan varaktig prisreglering och reglering av investeringar. Vid en bestående reglering av samtrafikavgifter och/eller konsumentavgifter kan myndigheter och politiker inte undvika att ta ställning till många av de frågor som väcks av det faktum att priserna avgör vilka investeringar i det framtida telenätet som kommer att vara lönsamma. Att välja investeringsprogram bland de många, men ofta mycket kostsamma, tekniska alternativ som står till buds är emellertid en uppgift som bör göras marknadsmässigt och i konkurrens. Teknologin förändras snabbt och konsumentbehoven är svåra att förutse. Det är lätt att göra fundamentala missbedömningar. De som fattar investeringsbeslut bör

därför ha god kännedom om marknadsutvecklingen och starka egna ekonomiska incitament att lyckas. Man bör även undvika att låsa sig ensidigt vid vissa tekniska lösningar och/eller företag. Att inleda en ingående politisk reglering av teleinvesteringar är därför ett riskfyllt företag.

En prisreglering bör därför så mycket som möjligt fokuseras till de vitala tjänster som oundgängligen måste omfattas av denna. Ju vidare område som innefattas, desto vidare blir det område som träffas av indirekta, och till stor del oönskade, effekter. Ett grundproblem vid utformningen av samtrafikavgifterna i dag är att dessa är rörliga trots att kostnaderna i hög grad, särskilt långt ned i näthierarkin, är orörliga. Användarna av Telias nät pressas därför mellan dels samtrafikavgiften, dels en låg rörlig kundavgift som för Telias del balanseras av en relativt hög abonnemangsavgift. Det kan emellertid inte rimligen både vara så att kostnadssambanden motiverar en hög kvot mellan fast och rörlig avgift för kunder och en låg kvot (ingen fast avgift alls) för köpare av samtrafik.

Den väg som Konkurrensverket har valt är att försöka vidga marginalen mellan samtrafikavgiften och kundernas samtalsavgifter. En annan väg vore i stället att låta ersättningen för samtrafik betalas som en fast avgift (ett sådant system måste dock kompletteras med en "köksdörr" med enbart rörlig avgift för de företag som utnyttjar nätet i liten utsträckning).

En övergång till fasta avgifter kan emellertid förväntas vara svår att genomföra så länge alla delar av de lokala näten ägs av Telia. Detta kräver nämligen att de övriga företagen hyser ett osedvanligt högt förtroende för det företag som givits i uppgift att ensam stå som ägare till den egendom som samfinansieras. I liknande situationer brukar andra lösningar väljas, antingen "klubbar" där de samverkande företagen gemensamt äger ett separat bolag som förvaltar egendomen eller ägande av en utomstående oberoende part, t.ex. en offentlig ägare. Vidare innebär varje prisschema som innehåller något annat än en rak rörlig avgift en betydande risk för de övriga företagen att utsättas för prisdiskriminering, åtminstone så snart som det inte är självklart att alla företag, inklusive Telia, skall svara för en lika hög fast avgift. Givet de begränsademöjligheter som de prisövervakandemyndigheterna har att ingripa mot en diskriminerande prissättning är det svårt att tro att något företag är berett att acceptera annat än en helt rörlig

avgift, så länge som samtrafikavgiften inte utformas av en konkurrensneutral aktör.

Det kan dock finnas mindre långtgående lösningar än en uppdelning av Telia i flera fristående företag. Krav på *separat redovisning* för verksamhetsdelar som omfattas av en prisreglering är nära på en nödvändig förutsättning för att en prisreglering som inte täcker företagets hela verksamhet skall kunna genomföras. Det är dock svårt att genomföra om dessa verksamheter delar väsentliga samkostnader med andra verksamhetsgrenar. Ett företag kan organiseras som en *koncern* med moderbolag och separata dotterföretag. Relationerna mellan dotterföretagen kan regleras med avtal. En sådan struktur har redan Telia i dag. Den ägarmässiga samordningen under ett moderbolag med gemensam koncernledning innebär dock att man knappast kan utesluta att de avtalsreglerade relationerna mellan de ingående företagen kompletteras med ordergivning av traditionellt slag. Vidare kan man troligen utgå från att det finns starka lojalitetsband inom koncernen. Det är svårt att förhindra att de olika företagen inom en koncern utbyter information, dvs. att den information som koncernen får som leverantör av t.ex. samtrafik går vidare till de delar av koncernen som konkurrerar med köparna.

En önskvärd egenskap i ett telepolitiskt förändringsprogram kan emellertid vara att det pekar ut en långsiktig utvecklingsväg samtidigt som det tar ett steg i taget. Därmed kan staten både ge aktörerna i branschen vägledning när det gäller att bedöma den troliga långsiktiga utvecklingen och behålla en viss flexibilitet. I ett sådant perspektiv kan "halvdana" lösningar vara berättigade som steg i ett längre program. Krav på att viss prisreglerad verksamhet skall organiseras inom ett eget bolag är ett steg på vägen mot att den även ges en separat huvudman. En sådan mer fullständig vertikal separation kan i sin tur visa sig vara bara ett steg på vägen mot utvecklingen av en telemarknad med konkurrens mellan flera företag som alla åter tillåts integrera vertikalt (eftersom separationen bara behövs så länge det finns monopol i något led).

7.2.5 Internationella förhållanden

Den globala industrin för teletjänster med några få världsomspännande företag, varav Telia ingår i ett, beskrivs i avsnitt 5.1. Däri redogörs även för förhandlingarna om den globala telemarknaden som pågår inom WTO samt för det EU-direktiv som skall reglera samtrafiken inom Unionen.

I avsnitt 5.2 redogörs för utvecklingen av samtrafikprissättning i Storbritannien. Regleringsmyndigheten, OFTEL, har presenterat ett omfattande material med principiella överväganden som utgångspunkt för diskussioner med operatörerna.

En viktig utgångspunkt för OFTEL:s resonemang är behovet av särredovisning av BT:s kostnader. OFTEL genomför nu en särredovisning av BT:s kostnader i BT-access, BT-nät och BT-försäljning utifrån de historiska kostnaderna.

OFTEL menar dock att samtrafikavgiften på sikt skall baseras på vad man kallar long run incremental cost (tillskottskostnad), som är ett mellanting mellan marginalkostnad och styckkostnad. OFTEL menar att detta skulle leda till ökad effektivitet på marknaden. Eftersom även en effektiv dominant har oundvikliga samkostnader, som på något sätt måste finansieras, menar dock OFTEL att man inte annat än i undantagsfall kan övergå till en renodlad LRIC-princip.

OFTEL har försökt tillämpa de principer för samhällsekonomiskt effektiv fördelning av samkostnader som beskrivs i kapitel 4. Resultatet, som framgår av tabell 5.1, visar vilka stora skillnader i samtrafikavgift som uppkommer beroende på princip för samkostnadsfördelning.

I USA valdes i början på 1980-talet uppdelning av det dåvarande monopolet AT&T i sju regionala monopol för lokaltrafik och ett konkurrerande långdistansföretag. Effekten blev att priserna på långdistanssamtal föll kraftigt. Alla operatörer garanterades likabehandling av de regionala monopolen (som inte själva fick tillhandahålla långdistanssamtal).

De regionala monopolen kom dock att få kritik för bristande effektivitet. Långdistansoperatörerna menade att priserna för samtrafik med de regionala monopolen var för höga och började själva försöka kringgå monopolen.

I början av år 1996 fick USA en ny telelag. Innebörden av lagstiftningen är att de regionala monopolen öppnas för konkurrens, samtidigt som dessa i sin tur, sedan de uppfyllt vissa villkor, kan få börja tillhandahålla långdistanstrafik.

Lagstiftningen ställer dock krav på att de regionala teleföretagen skall ansluta samtrafikerande part på alla tekniskt möjliga punkter i nätet och på villkor som innebär att samtrafikerande part kan utnyttja delar av de lokala näten (s.k. unbundling), t.ex. linjen från enskild kund till närmaste lokala växel, lokal växlingstjänst samt transportnät mellan olika företag.

7.2.6 Alternativ reglering för nätverksamhet

Innan Televerket bolagiserades diskuterades huruvida den s.k. Banverksmodellen med separering av nätdelen borde tillämpas också på teleområdet. Motivet för detta skulle vara att etablera mer likvärda förutsättningar för de aktörer som är beroende av tillträde till näten.

Då förutsättningarna för televerksamhet i väsentliga avseenden skiljer sig från de som gäller på järnvägssidan, bl.a. är kostnaderna för överföring avsevärt lägre vilket möjliggör uppbyggnad av parallell infrastruktur, avstannade diskussionen och Televerket bolagiserades intakt. Regleringen av samtrafiken i telagen och PTS tillsyn tillsammans med den generella konkurrenslagstiftningen skulle ombesörja att konkurrensen fungerade på tillfredsställande villkor.

Utvecklingen på marknaden talar nu för att konkurrensförutsättningarna behöver förändras. En önskvärd förändring är att förstärka PTS möjligheter att ingripa och fastställa samtrafikavgifterna. En förändring av telagen på detta område kommer sannolikt även att krävas genom EU:s samtrafikdirektiv.

Utvecklingen i Storbritannien har emellertid visat vilka svårigheter tillsynsmyndigheten möter när samtrafikavgifterna skall fastställas. En fråga man kan ställa är därför huruvida strukturella, eller organisatoriska, förändringar skulle kunna underlätta tillsynsmyndighetens arbete genom att minska behovet av ingripanden och, i de fall detta blir nödvändigt, öka myndighetens möjligheter att fastställa lämpliga samtrafikavgifter.

Sedan telelagen infördes har Sverige genomfört en stor reform på ett annat infrastrukturuområde, nämligen elmarknaden. Denna marknad uppvisar intressanta paralleller, men även betydande skillnader, till telemarknaden. Elreformen omfattar vissa organisatoriska förändringar som utgångspunkt för den nya regleringen.

Vi har prövat förutsättningarna för att tillämpa det synsätt som är utgångspunkten för elmarknadsreformen på teleområdet. Motivet för detta är att vi anser att utvecklingen på teleområdet, i Sverige och i andra länder, visar hur svårt det är att utan strukturella eller organisatoriska förändringar reglera fram rimliga konkurrensförutsättningar.

Att elreformen får tjäna som utgångspunkt för diskussionen beror på att den nya ellagstiftningen utgår från att det är naturliga monopol som skall vara föremål för särreglering, på elområdet överföringsledningarna, inte verksamheten i sin helhet.

Omstruktureringen av elmarknaden inleddes den 1 januari 1992 då huvuddelen av Statens Vattenfallsverk ombildades till ett aktiebolag, Vattenfall AB, samtidigt som affärsverket Svenska kraftnät inrättades för att driva det nationella stamnätet. Stamnätet, som genom förändringen fick en neutral ägare, är den högsta nätnivån i systemet.

Huvudprincipen i den lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1996 är att skapa en klar boskillnad mellan å ena sidan produktion och försäljning av el, å andra sidan överföring av el (s.k. nätverksamhet). Produktion och försäljning av el skall ske i konkurrens, medan nätverksamheten måste regleras och övervakas. Tillsynsmyndighet för nätverksamheten är Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK).

Kraven på dem som ansvarar för näten regleras i särskilda tillstånd (nätkoncessioner). Den som har koncession är skyldig att på skäliga villkor ansluta ledningar och andra anläggningar och upplåta sin ledning eller sitt ledningsnät för överföring av el åt alla som vill utnyttja den.

De villkor som erbjuds kan prövas av NUTEK. Nättarifferna skall spegla kostnaden för att transportera elen från säljare till köpare. Nättarifferna skall vara öppna och kunna redovisas för den som önskar ta del av dem. Tarifferna skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder. Vid skälighetsbedömningen skall hänsyn endast tas till de kostnader och intäkter som hör till verksamheten.

För att minimera risken för korssubventionering mellan elförsörjning och nätverksamhet får en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte bedriva produktion eller handel med el.

Regeringen har med stöd av ellagen utfärdat en särskild förordning om redovisning av nätverksamhet. Enligt denna skall i de fall nätverksamhet bedrivs tillsammans med annan verksamhet intäkter och kostnader fördelas. Detsamma gäller tillgångar och skulder som är gemensamma.

Det är ännu för tidigt att uttala sig om konsekvenserna av elreformen. Ett syfte med reformen är att alla användare av näten skall garanteras likabehandling. Man kan notera att många elkunder klagat på höjda nättariffer, samtidigt som nätansvariga hävdar att höjningarna motiveras av kostnadsanpassningar ("ombalansering" i ny tappning). Höjda nättariffer som en del av kundpriset minskar intresset för byte av elleverantör, eftersom nättariffen inte påverkas vid byte. Härmed uppstår risk för korssubventionering inom koncerner med både nätverksamhet och elproduktion. NUTEK kommer att få ta ställning till hur kostnadsfördelningen mellan olika typer av verksamheter gått till och skäligheten i tariffhöjningar.

Är det då möjligt att definiera nätverksamhet på teleområdet som lämplig för särreglering? Och vilket är det primära syftet för detta?

Utgångspunkten för en definition kan inte sökas i själva förekomsten av nät, eftersom tekniken på teleområdet delvis gör det möjligt med parallell infrastruktur. Med utgångspunkt från begreppet nödvändig facilitet, som finns i såväl amerikansk som europeisk rätt, kan man definiera de lokala näten, accessnäten, som naturliga monopol, åtminstone i dagsläget.

En redogörelse för begreppet nödvändig facilitet och de kriterier vi använt oss av för att definiera sådan verksamhet på teleområdet framgår av avsnitt 6.3.1 och 6.3.2.

Det primära syftet med ett krav i telelagen på separat organisation för accessnäten vore att säkerställa att de lokala telenäten, de naturliga monopolen, upplåts på skäliga och icke-diskriminerande villkor. Oberoende av om de används för ett "koncernproducerat" samtal inom Telia eller om de nyttjas av en utomstående operatör skall samma tariffer gälla. Därigenom skulle PTS roll som fastställare av samtrafikavgifter sannolikt underlättas betydligt. Praktiskt innebär förslaget

att Telia måste inrätta ett särskilt bolag inom koncernen för accessnätverksamheten.

En svår fråga är var gränsen gentemot det övriga fasta kopplade tele-nätet skulle dras. Vi menar att detta behöver utredas ytterligare, men redogör för några tänkbara konsekvenser av en definition baserad på hela lokalnäten respektive enbart på de s.k. RSS-områdena.

En fråga av betydelse är om ett "organisatoriskt" gränssnitt måste åtföljas av fysiska förändringar i nätet. Med nuvarande princip för anslutning av operatörer på förmedlingsstationsnivå finns en uppenbar risk att Telia kan ta ut höga transportavgifter från anslutningspunkten till lokalnätsområdet. Detta skulle sannolikt medföra konkurrensproblem, även om avgifterna till accessnätbolaget är skäliga och icke-diskriminerande. Detta talar för att anslutning, såvida inte tekniska hinder för detta föreligger, sker långt ner i näthierarkin.

Eftersom det är förenat med kostnader att göra om anslutningar kan en möjlig lösning vara att de operatörer som redan anslutits debiteras "virtuella" avgifter som beräknas efter anslutning på lägre nivå i nätet. Dessa frågor behöver dock utredas närmare.

En annan fråga rör hur avgifter för tillträde till accessnäten lämpligen bör tas ut. Eftersom kostnaderna till stor del är fasta framstår fasta avgifter som naturligt. Att ta ut fasta avgifter kan dock försvåras av att sådana avgifter kan vara svåra att kontrollera utifrån kravet på icke-diskriminering.

Ett ökat tillträde för utomstående till accessnäten gör det rimligt att nya operatörer också bidrar till finansiering av de krav staten ställer som rör tillhandahållande av dessa nät. En särreglering för accessnäten enligt ovan innebär att ansvaret, inkl. ansvaret för en konkurrensneutral finansiering, för samhällsomfattande tjänster skulle kunna kopplas till accessnätbolaget inom Telia. Någon separat verksamhet av fondmodell för finansiering av USO behöver alltså troligen inte inrättas.

7.3 Slutsatser och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning av situationen på marknaden för fast telefoni är följande.

Eftersom slutkundspriserna delvis är fasta "kläms" nya operatörer mellan låga rörliga priser och höga helt rörliga samtrafikavgifter. För nationell telefoni innebär detta att marginaler för nya aktörer till stor del saknas. Telielagens formuleringar om kostnadsbaserings och kostnadsriktighet har visat sig vara till liten vägledning för PTS när det gäller att bedöma och beräkna samtrafikavgifter.

Det faktum att PTS saknar mandat att fastställa avgiften gör att myndigheten inte kunnat lösa tvisten mellan Telia och Tele2. Utdragna medlingsprocesser har givit som resultat att båda parter sagt sig vara missnöjda med slutprodukten och frågan om samtrafikavgiften "bollas" mellan PTS och Konkurrensverket.

Det interimistiska beslutet från Konkurrensverket med innebörd att Telia måste sänka samtrafikavgiften för Tele2 har nu upphävts av tingsrätten. Det är oklart huruvida beslutet kommer att överklagas till Marknadsdomstolen liksom vad som händer efter Konkurrensverkets slutliga avgörande av ärendet.

Det är svårt att se hur problemen skall kunna lösas inom ramen för nuvarande reglering och marknadsstruktur. Så länge Telia har så stor marknadsdominans finns fortsatt stora möjligheter att behålla "greppet" om situationen med höjningar av abonnemangsavgifter som kan balansera önskvärda förändringar i slutkundspriserna. Denna situation kommer sannolikt att leda till nya myndighetsingripanden, överklaganden och utdragna rättsliga processer. En möjlig utveckling är att Tele2 till slut väljer att träda ut från marknaden för nationell telefoni och att Telia åter, åtminstone under en period, blir de facto monopolist på nationell trafik.

Den slutsats vi kommit fram till är därför:

- Regelverket för samtrafiken fungerar inte

En första nödvändig åtgärd är att nu förstärka PTS mandat i enlighet med vad som regleras i EU:s samtrafikdirektiv.

Vi menar dock att detta inte är tillräckligt och förespråkar organisatoriska förändringar som dels minskar behovet av myndighetsingripanden, dels underlättar för PTS att fastställa rimliga avgifter.

Man kan välja mer eller mindre "drastiska" modeller för sådana förändringar. Med förebild från elområdet kan man välja att i tele-

lagen föreskriva att sådan nätverksamhet som utgör s.k. nödvändig facilitet inte får bedrivas tillsammans med övrig nätverksamhet eller teletjänstproduktion. Den verksamhet som omfattas av särregleringen skall tillhandahållas på skäliga och icke-diskriminerande villkor. Sådan nätverksamhet som utgör s.k. nödvändig facilitet skall ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet. Vissa frågor som gäller avgränsning, anslutning och avgiftsuttag behöver dock utredas närmare.

Med en sådan modell öppnar man för att i ett senare skede, om det visar sig motiverat av tekniska eller andra skäl, kunna återintegrera verksamheten inom Telia. Men det är även möjligt att med detta som ett första steg senare öka graden av separering genom att låta accessnätbolaget inom Telia övergå till en neutral ägare, alternativt till en klubb av operatörer.

Eftersom utvecklingen i omvärlden, inte minst inom EU, är svårbedömd talar också detta för förändringar som medger flexibilitet. Det kommer ju sannolikt att dröja några år innan spelreglerna inom EU klarnat. Detsamma gäller utvecklingen inom WTO.

Vi föreslår därför att:

- Ett krav införs i telelagen på separat organisation av viss nätverksamhet (accessnät) och att de villkor som bolaget tillämpar skall vara skäliga och icke-diskriminerande. Vissa frågor behöver dock utredas närmare.

Ett accessnätbolag inom Telia med krav på skäliga och icke-diskriminerande avgifter kan väntas leda till förändrade tariffer och avgifter. Eftersom vi menar att många av dagens problem uppstår därför att olika principer tillämpas beroende på vad näten utnyttjas för (samtrafik eller koncernintertrafik) tror vi att en fördel med modellen är att den kan leda till ökad logik och enhetlighet i prissättningen av tjänster.

Med en ökad konkurrens inom stora delar av den nationella trafiken minskar behovet av ett särskilt pristak i slutledet. Klart är emellertid att ett pristak för konsumentpriserna kommer att behövas ännu en tid. Detta bör utformas på ett mer precist sätt än vad som nu är fallet. Ett alternativ är att begränsa regleringen till enbart priset på de tjänster där Telia fortfarande är ensamproducent. Ett andra alternativ är att

behålla även en prisreglering på tjänster där en viss, men kanske otillräcklig, konkurrens uppstått. I så fall behöver emellertid en uppdelning av regleringen ske, med ett särskilt pristak för de konkurrensutsatta tjänsterna.

PTS bör utreda frågan och ansvara för pristakets slutliga utformning och uppföljningen av det.

Vi föreslår därför att:

- Pristaket på Telia behålls men omformuleras. Ansvaret för detta bör ligga på PTS.

Förekomsten av samhällsomfattande tjänster (USO) på en konkurrenssatt marknad där flera operatörer utnyttjar de lokala näten förutsätter en ny modell för finansiering av underskott som uppkommer till följd av krav från statsmakterna. Detta gäller särskilt om Telias ansvar skulle utvidgas, vad gäller tillhandahållande av t.ex. det integrerade tjänstenätet ISDN på likartade villkor i hela landet.

Med den av oss föreslagna lösningen med särreglering av accessnät kan ansvaret för samhällsomfattande tjänster läggas på accessnätbolaget inom Telia. Den valda finansieringslösningen bör dock godkännas av PTS.

Vi föreslår därför att:

- Finansieringen av samhällsomfattande tjänster framöver sker på ett konkurrensneutralt sätt. Ansvaret för verksamheten kan läggas på det föreslagna accessnätbolaget inom Telia. PTS skall godkänna valet av finansieringslösning.