

SNUS Remissvar på PTS rapport Bättre bredbandskonkurrens genom funktionell separation (PTS-ER-2007:18)

Föreningen SNUS (Swedish Network User's Society lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

SNUS känner genom sina medlemmar igen den bild rapporten ger över den rådande situationen kring LLUB- och bitströmsmarknaden. Det faktum att PTS anser att de medel myndigheten förfogar över för att garantera att rådande lagstiftning efterlevs är otillräckliga är enligt SNUS uppfattning problematiskt. Vilka maktmedel som i olika situationer kan anses proportionerliga för att garantera att LEK och annan konkurrensrättslig lagstiftning efterlevs ligger emellertid utanför SNUS kompetensområde.

Föreningen SNUS vill i stället genom detta remissvar kommentera den underliggande problematiken som ligger till grund för de svårigheter vi ser idag, snarare än att uttala oss om vilka maktmedel PTS bör förfoga över.

Synpunkter på utredningsförslagets olika delar

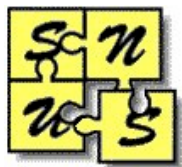
I rapporten fastslås att Sveriges potential som IT-nation hämmas av att konkurrensen är begränsad och att en inte obetydlig andel av den svenska befolkningen saknar tillgång till bredbandsnät.

Rapporten beskriver i avsnitt 2.3.1 de rådande flaskhalsarna på ett sätt som ger sken av att dessa flaskhalsar utgör en form av naturliga monopol. Trots att benämningen flaskhals snarare än monopol används genom texten görs löpande jämförelser med naturliga monopol såsom begränsningar i frekvensområde vad gäller mobiltelefoni. En tydligare diskussion kring i vilken utsträckning dessa flaskhalsar beror på omständigheter som liknar naturliga monopol, respektive i vilken utsträckning begränsningarna beror på aktörers bristande investeringsvilja hade enligt SNUS uppfattning underlättat bedömningen kring i vilken grad reglering bör ske.

Det förslag till funktionell separation som presenteras förefaller enligt SNUS uppfattning främst sträva efter att främja konkurrens vid access till det befintliga kopparnätet, huvudsakligen med liknande specifikationer och prisbilder som TeliaSonera redan idag erbjuder.

En funktionell separation av det slag som beskrivs här, och om den hade blivit genomförd för 5-6 år sedan hade såvitt SNUS kan bedöma sannolikt stimulerat utvecklingen av LLUB-tjänster och lett till att vi haft en mer dynamisk bredbandsmarknad i Sverige idag.

I rapporten analyseras inte om hur många ytterligare år denna typ av separation i praktiken skulle kunna vara genomförd och hur utvecklingen kring nästa generations accessnät (NGA) utvecklas under tiden. SNUS anser att den förbättring som en funktionell separation skulle innebära om den genomförs nu är begränsad och fokuserad på huvudsakligen kortsiktiga resultat.



Ingrepp i en fri marknad kan även verka negativt mot nya aktörer som överväger investeringar i infrastruktur och SNUS finner det problematiskt att reglering av 100 år gammal kopparinfrastruktur utreds utan att ta hänsyn till hur detta påverkar tillväxten av moderna accessmetoder som har väsentligt större potential att leverera anslutningar med den kapacitet som efterfrågas idag och i framtiden.

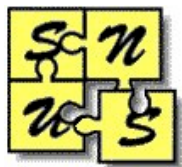
SNUS hade därför önskat att rapporten i större utsträckning betraktat hur incitament för utbyggnad av NGA samt utbyggnad av bredband till platser som idag inte täcks av befintlig infrastruktur påverkas. Vi ser att skillnaden mellan de olika metoder som används för att uppnå transmission kommer att variera betydligt mer i framtiden än idag. Olika geografiska områdens skilda förutsättningar innebär att NGA kommer att ägas och etableras genom flera olika teknologier och aktörer. SNUS ser det därför inte som självklart att NGA skall etableras och ägas ända till "första jacket" av någon enskild operatör, utan en annan mycket sannolik modell är att avlämningspunkten i stället finns upp till ett par (få) hundra meter från hushåll/företag. Detta skulle enligt SNUS kunna vara ytterligare argument för att kopparnätet inte kommer att ha samma effektiva livslängd som beskrivs i rapporten.

Vidare ställer sig SNUS frågande kring förslagets beskrivningar kring investeringsfrämjande (7.4.5 resp. 8.2.2-3.) då det redan idag finns full möjlighet att erbjuda tjänster till övriga operatörer för att lättare täcka investeringskostnader eller ökad effektivitet i utnyttjandet av befintlig infrastruktur. Om TeliaSonera idag ansåg att det vore mer ekonomiskt rationellt att erbjuda dessa tjänster hade de regleringsproblem PTS beskriver i rapporten sannolikt inte existerat. Beskrivningen förefaller därför i bästa fall framställd utan nödvändiga insikter om marknadens villkor.

SNUS befarar att en funktionell separation och den föreslagna regleringen i förlängningen kan innebära att utbyggnaden av NGA försenas och i den mån den sker koncentreras till den reglerade aktören varför regleringsproblematiken kommer att kvarstå. Med tanke på de problem som råder idag förefaller det inte vara en god idé att stimulera till ytterligare koncentration.

Rapporten slår fast att de investeringar som kommer att krävas för att utveckla det befintliga kopparnätet till en modern fiberbaserad infrastruktur är omfattande. SNUS ställer sig frågande till om denna investeringsvilja finns i en funktionellt separerad enhet där nyinvesteringar inte ger konkurrensfördel gentemot övriga operatörer eftersom den reglerade operatören måste erbjuda tjänsten på samma villkor till konkurrenter som till moderbolaget, trots att övriga operatörer inte bär den finansiella risken. En funktionell separation där transaktioner med ägare begränsas kommer troligtvis ytterligare begränsa investeringar i omvandling av accessnät och riskerar att låsa in oss i gammal teknik och i värsta fall även leda till att vi halkar ännu längre efter i IT-utvecklingen, jämfört med övriga europeiska länder.

SNUS sympatiserar med The European Regulators Group (ERG) och deras syn på de regulatoriska utmaningar som föreligger med avseende på NGA (3.5.8.). Vi saknar ett framtidsperspektiv på hur reglering bör ske för att stimulera framväxten av andra typer av NGA i relation till det kopparbaserade accessnätet.



Ett paketorienterat nätverk ställer lägre krav på att en enskild aktör kontrollerar infrastruktur än den kretskopplade struktur telefoninätet utgör. Det finns därför mindre fördelar med att en enskild aktör äger hela infrastrukturen även i framtiden varför utrymme för flexibilitet och flera mindre aktörer i samarbete bör stimuleras.

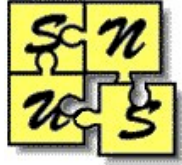
I den kommunikationsarkitektur som IT-infrastruktur i dagsläget oftast använder (IP) är det, till skillnad från traditionell telekommunikation, olika parter som hanterar de olika delarna. Ofta hyr t.ex. flera olika internetoperatörer transmission från en och samma leverantör av fysisk infrastruktur, eller flera olika ägare av fiberkabel kan hyra kanalisation av samma part. Man kan dessutom genom de krav som finns på en stor geografisk täckning se att det inte är ekonomiskt rimligt att t.ex. fler Internetoperatörer själva förlägger egen fiberkabel. I stället är det naturligt att det inom olika geografiska områden skapas naturliga monopol vad gäller produkter (kanalisation, fiber etc.). Därmed kan det naturligtvis uppstå problem när det gäller garantier för en effektiv konkurrens mellan de parter som hyr produkter och tjänster från en sådan de facto-monopolist.

Problem med tillgång till fiberaccess i de delar av nätet som ligger närmast slutanvändaren försvårar etableringen av nya accessnät. Svårigheten att ansluta lokala accessnät begränsar möjligheterna för små och medelstora företag att själv bygga nät. Dessutom begränsas möjligheten för samfälligheter och andra att ombesörja sin egen infrastruktur. Detta borde enligt SNUS mening verka hämmande både för utveckling av NGA:s och för regional tillväxt och hållbar utveckling utanför storstadsområdena. De problem som idag råder med tillgång till optisk fiber och andra våglängdsprodukter Skanova Access Kapacitet (sid 61) är exempel på dessa problem att ansluta (och därmed etablera) NGAs.

SNUS ser att detta är ett av de underliggande problemen bakom frågan om separation av TeliaSonera, men den återkommer även i andra diskussioner. Den stora frågan är naturligtvis hur en effektiv konkurrens kan garanteras, och om staten ska ha någon roll vad gäller dessa garantier.

En tydligare diskussion kring hur Sverige på längre sikt bör stimulera till att den föråldrade kopparteknologin ersätts med infrastruktur som motsvarar framtidens behov känns därför nödvändig innan vi kan ta ställning till huruvida en funktionell separation stimulerar eller hindrar en sådan utveckling. Det är fullt möjligt att en sådan utredning identifierar behov av reglering på andra nivåer än bitströmsnivå, exempelvis gällande kanalisation eller andra områden där reglering eller stimulering krävs för att motivera investeringar. Vilken effekt skulle exempelvis en definition av ny marknad enligt LEK av t.ex. "Svart fiber inom en kommun", och därmed möjlighet att definiera dominant marknadsaktör inom denna marknad få för den rådande situationen?

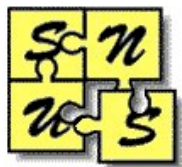
SNUS skulle ha velat se en jämförelse mellan effekter av en separation med en starkare tillsyn vad gäller alla de ovan beskrivna de facto-monopolister som genom sin position kan kontrollera möjligheten till etablering av NGA. Allt från möjlighet till (och hinder mot) samförläggning (inklusive etablering av master, mastdelning, tillgång till elektricitet etc.), via möjlighet att hyra s.k. "svartfiber", till hyra av mer föråldrade produkter som transmission och våglängder.



Med tanke på att många områden i Sverige under överskådlig framtid enbart kommer att ha begränsade valmöjligheter av leverantörer av bredband anser SNUS det även viktigt att en framtida översyn av LEK bl.a. bör omfatta utredningen av hur konkurrens på tjänstenivå kan upprätthållas även om enbart en leverantör av ip-transmission existerar inom ett område (nätneutralitet).

Stockholm 21 augusti 2007

För SNUS, genom styrelsen.



Om SNUS

SNUS är en ideell förening för svenska nätverksanvändare. Vårt syfte är att höja nätverkskunskapen i Sverige och därmed vår nationella konkurrenskraft.

SNUS är föreningen för dig som är nätverkstekniker och arbetar med IP-nätverk. Föreningen har funnits i många år och är ett forum för tekniskt intresserade personer inom nätverksområdet. Vi ska verka för att medlemmarna får del av varandras kunskaper inom ramen för våra olika aktiviteter, främst genom arbetsgrupper, seminarier, testrapporter och medlemstidning. Genom dessa aktiviteter är SNUS ett forum med verksamhet inriktad på att

- öka förståelsen för nätverksteknik och -användande i Sverige.
- driva på utvecklingen vad gäller samtrafik och samverkan.
- testa vad som fungerar i verkligheten sprida kunskap och erfarenheter.

Under SNUS historia sedan 1991 har fokus varit att sprida kunskap om leverantörsoberoende kommunikation (TCP/IP). SNUS har starkt bidragit till den tekniska utvecklingen av Internet vi har bl.a. initierat Swipnet (Det första kommersiella IP-nätet i Sverige) och medverkat till en överenskommelse om samtrafik för elektronisk post (mellan X.400- och Internet-världarna). SNUS har genomfört seminarier där intressanta ämnen inom TCP/IP-området tagits upp. SNUS är mest känt för att anordna Interoperabilitets-tester. Som bäst kan beskrivas som en avancerad provplats inför öppen ridå. Där de deltagande företagen genom hårt arbete och samarbete fått insikter och testat utlovade funktioner i praktiken. Testresultaten har presenterats dels direkt på plats, dels i detalj i testrapporter som publiceras här i vår Web. Vi har även arbetat med politiker, operatörer och övriga intressenter om vikten av fungerande interoperabilitet och samtrafik mellan de olika näten. SNUS har medverkat som sakkunniga i regeringens Internetutredning. Varit delaktiga i skapandet av den svenska delen av ISOC, Internet Society, som är det internationella värdorganet för IETF, Internet Engineering Task Force. SNUS har även varit värdorganisation för de svenska internetoperatörernas forum; SOF-gruppen.