



HANDLÄGGARE, AVDELNING, TELEFON, E-POST

Fredrik Blomström
Avdelningen för marknadsfrågor
08-678 55 00
pts@pts.se

Saken

Fastställande enligt 8 kap. 5 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (EkomL) av relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området för elektronisk kommunikation och identifiering enligt 8 kap. 6 § samma lag av företag med betydande inflytande; nu fråga om att fastställa den nationella grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät samt att identifiera företag med ett betydande inflytande på den relevanta marknaden.

Post- och telestyrelsens avgörande

1. Post- och telestyrelsen (PTS) fastställer, med stöd av 8 kap. 5 § EkomL, den nationella grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät, såsom relevant marknad.
2. PTS finner att ingen operatör vare sig enskilt eller kollektivt har ett sådant betydande inflytande som avses i 8 kap. 6 § EkomL på den fastställda marknaden.

Bakgrund

Enligt artikel 15.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/21/EG) av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektivet) skall en nationell regleringsmyndighet inom sitt territorium och i överensstämmelse med konkurrenslagstiftningens principer definiera de med hänsyn till nationella förhållanden relevanta marknaderna, särskilt geografiska marknader. När en relevant marknad fastställs skall myndigheten i största möjliga utsträckning beakta Europeiska gemenskapernas kommissions (kommissionen) rekommendation av den 11 februari 2003 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation (rekommendationen) samt kommissionens riktlinjer av den 11 juli 2002 för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande i enlighet med gemenskapens regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (riktlinjerna). Om den nationella myndigheten konstaterat att det inte råder effektiv konkurrens på den relevanta

marknaden, skall företag med betydande inflytande på den marknaden identifieras och lämpliga specifika regleringsskyldigheter åläggas.

Bestämmelsen om marknadsdefinitioner har införts i 8 kap. 5 § EkomL. Bestämmelsen om identifiering av företag med betydande inflytande och beslut om särskilda skyldigheter återfinns i 8 kap. 6 § samma lag.

Kommissionen har i sin rekommendation definierat 18 relevanta marknader, varav en marknad i grossistledet anges vara ”den nationella grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät”.

Det skall redan här noteras att efter det att den aktuella marknaden definierats i rekommendationen har kommissionen aviserat att man har för avsikt att med stöd av artikel 95 i EG-fördraget föreslå för EU-parlamentet och rådet att grossist- och slutkundsmarknaderna för internationella roamingtjänster skall regleras i en EG-förordning. Kommissionen har haft ett förslag på reglering ute på publik konsultation, men förslaget har ännu inte lett till någon slutlig reglering.¹ Kommissionens initiativ innebär därför inte att det inte längre ankommer på PTS att analysera den svenska grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät. Tvärtom kan en sådan analys bidra till att fastställa vilket behov av särskilda skyldigheter som föreligger och huruvida detta behov kan tillgodoses med befintlig reglering

Skäl

1. Tillämpliga bestämmelser

Enligt 8 kap. 5 § EkomL skall den myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande fastställa vilka produkt- och tjänstemarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa särskilda skyldigheter enligt denna lag. Marknadens geografiska omfattning skall därvid definieras. Vid fastställandet skall Europeiska gemenskapernas kommissions rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader samt riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden beaktas.

Enligt 8 kap. 6 § EkomL skall den myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande analysera de relevanta marknader som har fastställts enligt 5 §. Därvid skall Europeiska gemenskapernas kommissions riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden beaktas. För varje marknad skall det fastställas om det råder effektiv konkurrens.

För att ett företag skall anses ha betydande inflytande på en fastställd marknad och beslut kunna meddelas om skyldigheter enligt 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§ skall en bedömning enligt 8 kap. 6 § första stycket utvisa att det inte råder effektiv konkurrens på den marknaden.

¹ För en detaljerad beskrivning av förslaget se http://europa.eu.int/information_society/activities/roaming/internal_market/consultation/index_en.htm

Enligt 21 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation skall Post- och telestyrelsen fortlöpande fastställa produkt- och tjänstemarknader enligt 8 kap. 5 § EkomL och analysera dessa enligt 8 kap. 6 § första stycket samma lag.

Enligt 22 § samma förordning skall Post- och telestyrelsen i enlighet med 8 kap. 6 § andra stycket EkomL identifiera företag med betydande inflytande på en fastställd marknad.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket EkomL skall ett företag anses ha ett betydande inflytande på en fastställd marknad om det, antingen enskilt eller tillsammans med andra, har en ställning av sådan ekonomisk styrka att det i betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand av konsumenterna.

Med stöd av 8 kap. 1 § första stycket 4 EkomL har PTS inhämtat uppgifter, som underlag för bedömningen av vilka företag som har ett betydande inflytande på den svenska marknaden av samtliga operatörer som varit anmälda enligt EkomL under denna tid.

2. Metodbeskrivning

PTS har i detta beslut att fastställa en relevant marknad och därefter att analysera denna för att kunna göra en bedömning i frågan om det finns något företag som har ett betydande marknadsinflytande. PTS beaktar härvid i största möjliga utsträckning rekommendationen och riktlinjerna.

PTS har inledningsvis att analysera om den av kommissionen definierade marknaden är relevant även för svenska förhållanden. Först görs en beskrivning av den aktuella tjänsten/produkten. Därefter görs en avgränsning av produktmarknaden och den geografiska marknaden med utgångspunkt i efterfråge- och utbudssubstitution. När marknaden definierats tas ställning i frågan om marknaden är sådan att det är motiverat att införa förhandsskyldigheter på denna. Slutligen görs en samlad bedömning för att fastställa den relevanta marknaden.

Därefter inleds steg två i beslutet; identifiering av företag med betydande marknadsinflytande. Först avgörs företagets marknadsandelar på den fastställda marknaden. Med utgångspunkt i marknadsandelar görs sedan en djupare analys utifrån ett antal faktorer, för att ett avgörande skall kunna ske angående om något företag, ensamt eller tillsammans med andra, har ett betydande marknadsinflytande. Avslutningsvis fastslås om något företag har betydande inflytande på den relevanta marknaden.

2.1 Beskrivning av produkten

En beskrivning av den aktuella produkten görs utifrån kommissionens rekommendation. PTS inleder arbetet med att definiera en relevant produkt- eller tjänstemarknad genom att gruppera samman produkter eller tjänster som konsumenterna använder för samma ändamål. Utgångspunkten för definition och fastställande av marknader är en karakterisering av slutkundsmarknader inom ett givet tidsperspektiv, med beaktande av substituerbarheten på efterfråge- och

utbudssidorna (se beaktandesats 7 i rekommendationen). Egenskaper som kunder uppfattar som karakteriserande utgör grund för avgränsning av produkt- eller tjänstemarknaden.

2.2 *Avgränsning av produktmarknad*

Av kommissionens rekommendation framgår att vid avgränsningen av produktmarknaden skall utbytbarhet (substituerbarhet) på efterfråge- och utbudssidorna beaktas. Marknaderna skall definieras med avseende på framtida egenskaper.

Enligt etablerad rättspraxis omfattar en relevant produkt- eller tjänstemarknad alla produkter respektive tjänster som i tillfredställande mån på grund av sina egenskaper, sitt pris och den tilltänkta användningen, av köparna betraktas som utbytbara eller substituerbara (se punkt 44. i riktlinjerna).

Begreppet efterfrågesubstitution används för att mäta i vilken utsträckning kunderna är beredda att ersätta en viss tjänst eller produkt med andra tjänster eller produkter. Som ett andra steg i en substitutionsanalys måste en undersökning ske av mer än enbart produkter eller tjänster vars objektiva egenskaper, priser och användningsområden tyder på att de är substituerbara. En metod för att bedöma utbytbarheten är att genomföra ett tankeexperiment, i vilket en liten och varaktig förändring av de relativa priserna antas² och kundernas troliga reaktion på denna förändring bedöms, det s.k. hypotetiska monopolisttestet (SSNIP-testet; eng. *Small but Significant Non-transitory Increase in Price*). Om en tänkt prisökning kan antas resultera i att försäljningsförlusten blir större än ökningen av intäkter som härrör sig till prisökningen, utvidgas marknaden så att den omfattar närliggande substitut. Denna process upprepas tills marknaden har en sådan omfattning att det bedöms att prisökningen skulle bli lönsam.

Utbudssubstitution bör beaktas i en marknadsavgränsning endast då den medför en möjlighet att ställa om produktionen med liten finansiell och kommersiell risk och därigenom har en effekt på marknader som är så omedelbar att verkningarna kan jämföras med efterfrågesubstitution. Med omedelbar effekt avses att sådan utbudssubstitution måste ha en effekt inom maximalt ett år. Det krävs således att leverantörerna, som svar på små och varaktiga förändringar av de relativa priserna, kan ställa om till produktion av de aktuella produkterna och kan marknadsföra dem utan att väsentliga tilläggskostnader eller risker uppstår. Enbart hypotetisk substitution på utbudssidan är inte tillräckligt för att en definition av marknaden skall kunna ske.

En bedömning görs av om företag, som idag inte är etablerade på den relevanta marknaden, vid en liten men varaktig förändring av det relativa priset skulle träda in på denna. I bedömningen kan sannolikheten för att detta inträde skulle ske inom en rimlig tid vägas in. Vad som är en rimlig tid beror, enligt kommissionen,

² 5-10% enligt kommissionens tillkännagivande (97/C 372/03) p. 17, och riktlinjerna p. 40.

på egenskaperna hos den enskilda marknaden. Med rimlig tid avses i detta fall enligt PTS bedömning, tiden som löper fram till nästa marknadsöversyn.

2.3 Avgränsning av geografisk marknad

Den geografiska marknaden omfattar det geografiska område inom vilket företagen på marknaden deltar i utbudet och efterfrågan av de aktuella produkterna eller tjänsterna, där konkurrensvillkoren är likartade eller tillräckligt enhetliga, samt där konkurrensförhållandena kan särskiljas från angränsande marknader där konkurrensvillkoren är märkbart annorlunda. Även om vissa aktörer enbart är etablerade i lokala eller regionala områden eller är landstäckande med skiftande makt i olika regioner, utgör detta inte hinder för en avgränsning av en marknad med nationell omfattning.

Definitionen av den relevanta geografiska marknaden följer, enligt kommissionen, samma riktlinjer som bedömningen av hur substitutionen förändras på efterfråge- och utbudssidan som en reaktion på en ökning av det relativa priset.

Inom sektorn för elektronisk kommunikation har den relevanta marknadens geografiska omfattning traditionellt bestämts enligt följande två huvudkriterier; täckningsområdet för ett nät och förekomsten av tillämpliga lagbestämmelser eller andra regleringsmedel (se punkt 59 i riktlinjerna).

2.4 Marknadsbeskrivning

Den marknad som med utgångspunkt i kommissionens rekommendation och med beaktande av nationella förhållanden avgränsats produktmässigt och geografiskt, beskrivs såvitt avser dess struktur, funktion, särskilda egenskaper och konkurrensförhållanden. Särdrag som kan motivera särskilda skyldigheter identifieras.

2.5 Fastställande av relevant marknad för vilken särskilda skyldigheter är motiverade

Den relevanta marknaden blir föremål för en bedömning om särskilda skyldigheter kan motiveras. För de fall kommissionen ansett att den aktuella marknaden har sådana särdrag att särskilda skyldigheter är motiverade, tar PTS ställning till om det för svenskt vidkommande finns anledning att frånga rekommendationen. Vid bedömningen använder sig PTS av samma kriterier som kommissionen begagnat för att undersöka om marknaden har sådana egenskaper att ingripanden med stöd av sektorsspecifika bestämmelser skall vara möjliga. Utgångspunkten är härvid den svenska marknadens karaktär vad gäller främst strukturella och regleringsbaserade etableringshinder, marknadsdynamik samt den svenska konkurrenslagstiftningens möjligheter att på ett effektivt sätt lösa de problem som typiskt sett kan uppstå på marknaden.

Om PTS efter en samlad bedömning funnit att marknaden har särdrag som kan motivera införande av skyldigheter enligt EkomL, vidtar en fortsatt analys i syfte att utröna huruvida konkurrensen är effektiv.

2.6 Marknadsandelar

Det lämpligaste sättet att beräkna marknadsandelar bestäms. Mot bakgrund av marknadsandelarna bedöms vilket eller vilka företag som bör utredas närmare för att ett avgörande skall kunna ske i frågan om ett betydande inflytande föreligger. Det fastslås även om något företag, redan på grund av sin marknadsandel, presumeras ha ett betydande inflytande.

I förarbetena till EkomL (se prop. 2002/03:110 sid. 276 f.) anges följande angående marknadsandelens betydelse som riktmärke vid dominansbedömningen.

”I EG-rättslig praxis har en marknadsandel som understiger trettio procent inte ansetts tyda på en dominerande ställning annat än vid förekomsten av exceptionella omständigheter. Även marknadsandelar på mellan trettio och fyrtio procent anses ligga under den nivå som tyder på dominans. Marknadsandelar på över fyrtio procent anses däremot innebära tydliga tecken på dominans. En marknadsandel på femtio procent anses innebära presumtion för att en marknadsdominerande ställning föreligger. En marknadsandel överstigande sextiofem procent utgör presumtion för att en mycket stor marknadsdominans föreligger. Presumtionen torde vara svår att motbevisa, särskilt om de konkurrerande företagen är relativt små eller av mindre betydelse.”

Även om ett företag har en hög marknadsandel kan det finnas andra förhållanden som talar för att företaget likväl kan sakna betydande inflytande. Om ett företag förlorar stora mängder kunder till andra aktörer på den relevanta marknaden kan det tala mot att företaget har ett betydande inflytande. För att ett företag skall anses ha betydande inflytande är det viktigt att dess marknadsandel är stabil över tiden. Väsentliga variationer i marknadsandelarna en tid kan indikera att betydande inflytande saknas, trots att marknaden präglas av ett eller flera företag med stora marknadsandelar.

Enligt kommissionen bör det mått på marknadsandelar väljas som antas ge det bästa uttrycket för marknadsstyrka på den aktuella marknaden.

Koncentrationen på marknaden, liksom marknadsandelar hos andra företag på marknaden, kan också vara av betydelse för bedömningen av ett företags marknadsinflytande. Betydelsen av dessa indikatorer måste dock bedömas med hänsyn till situationen i det enskilda fallet. Indextal för koncentration är som indikatorer på huruvida det finns företag med betydande marknadsinflytande förenade med osäkerheter. Utveckling över tiden i koncentrationsindex kan emellertid enligt PTS ge en indikation på koncentrationstendenser (se Post- och telestyrelsens riktlinjer för bedömning av betydande inflytande inom området för elektronisk kommunikation den 25 juli 2003). Herfindahl-Hirschmanns index (HHI) kan användas för att ge en indikation på koncentrationstendenser och beräknas genom att kvadraterna på de enskilda marknadsandelarna för alla företag summeras. HHI ger en proportionellt sett större vikt åt de större företagens marknadsandelar, vilket ligger i linje med deras relativa påverkan på konkurrenssituationen.

2.7 Övriga indikatorer m.m.

Det finns indikatorer, vid sidan av marknadsandelar, som vid en framåtblickande bedömning kan tala för eller emot att det aktuella företaget har ett betydande marknadsinflytande. Dessa indikatorer kan exempelvis vara etableringshinder, kontroll över infrastruktur, motverkande köpmakt, företagets totala storlek, tekniska fördelar och innovation, stordriftsfördelar, samproduktionsfördelar, vertikal integration, hinder för expansion och potentiell konkurrens.

Därutöver görs även, mot bakgrund av den tidigare analysen av en relevant marknad, en bedömning om och i så fall i vilken grad det finns en risk att ett betydande inflytande kan medföra betydande inflytande på en närliggande marknad.

2.8 Samlad bedömning beträffande identifiering av företag med betydande inflytande.

Avslutningsvis görs en samlad bedömning av förhållandena på den aktuella marknaden samt, om det konstateras att det inte råder effektiv konkurrens på marknaden, identifieringen av företag med betydande inflytande.

3. Beskrivning av tjänsten/produkten m.m.

Kommissionen har i sin rekommendation definierat den nationella grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät som en relevant marknad.

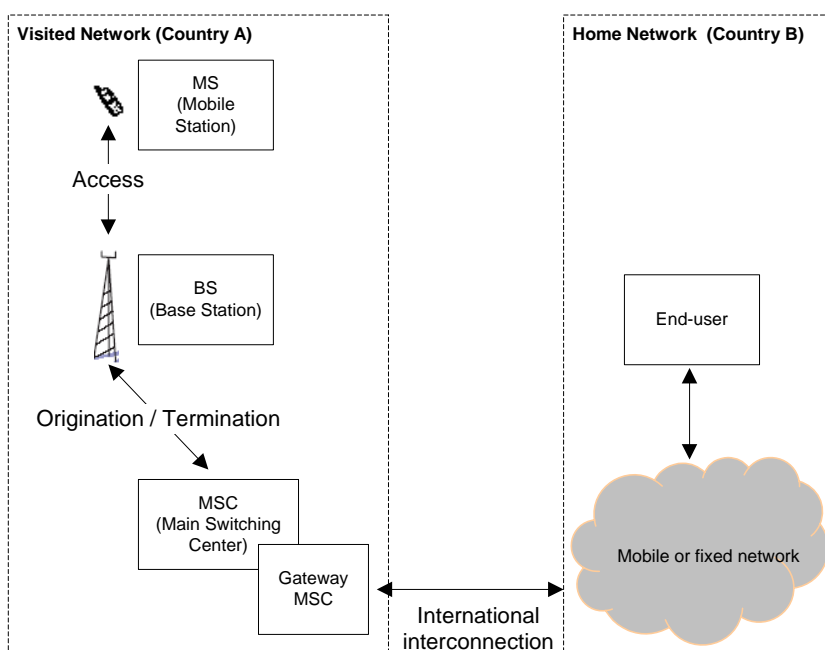
Grossistmarknaden för internationell roaming innefattar tjänsten som erbjuds av en nationell mobilnätsoperatör i fråga om tillträde och kapacitet (samtalsminuter, SMS, data, etc.) till en utländsk mobilnätsoperatör i syfte att möjliggöra för den senare operatörens abonnenter att ringa och ta emot samtal och nyttja andra typer av mobila tjänster vid utlandsvistelse. Internationell roaming är således en tjänst som erbjuds av en nationell mobilnätsoperatör (besökt nät) till en utländsk mobilnätsoperatör (hemnät).

För att den roamande slutkunden skall kunna använda sig av mobila tjänster vid sin utlandsvistelse måste denne först och främst få tillträde till ett utländskt mobilnät. När slutkunden väl är registrerad på det besökta nätet har denne möjlighet att ringa och ta emot samtal och nyttja andra typer av mobila tjänster.

För att slutkunden skall kunna få tillträde till ett utländskt mobilnät måste slutkundens operatör och den nationella operatören emellertid först ingå ett avtal om roaming, vilket fastställer de kommersiella villkoren för den tillhandahållna tjänsten. Dessa avtal sluts normalt på bilateral grund mellan operatörerna som är medlemmar i GSM Association (GSMA) och är vanligtvis, men inte nödvändigtvis, reciproka i sin natur. Roamingavtalen är baserade på ett gemensamt ramverk som medlemmarna i GSMA kommit överens om. Ramverket består av "Memorandum of Understanding" (MoU) vilket utgör den generella grunden för upprättande av internationell roaming, "Standard International Roaming Agreement" (STIRA) vilket definierar principerna för de bilaterala roamingavtalen mellan operatörer samt "Inter Operator Tariff" (IOT) vilket definierar principerna med avseende på debitering.

Grossisttjänsten för internationell roaming är i regel sampaketerad innebärande att den nationella mobiloperatören erbjuder en komplett tjänst, vilken inkluderar hela kopplingen mellan det besökta nätet och målnätet (uppringd abonnent). Vid originerande roamingtrafik debiterar den nationella operatören den internationella operatören en IOT, vilket är den grossistavgift som mobilnätoperatörer använder sig av mot sina roamingpartners. En IOT täcker alltså inte bara tillträde och originering i det besökta nätet utan ”hela vägen” fram till målnätet, inkluderande förmedling och terminering av samtalet. IOTs utgår endast för trafik som originerar i det besökta nätet. Nätoperatörerna kan erbjuda individuella rabatter på IOTs, vilka kan skilja sig i storlek mellan olika roamingpartners. Rabatter är oftast baserade på volym, men även på andra kriterier såsom genomsnittlig förbrukning per abonnent, ökning av förbrukning per abonnent m.m.

En annan och betydligt mindre vanlig lösning är situationen där den nationella operatören endast säljer elementen i det nationella nätet, d.v.s. elementen i det besökta nätet i land A (Country A) i figuren nedan. I detta fall är IOT inte sampaketerad som i fallet ovan, vilket ger den internationella operatören en möjlighet att köpa den internationella förmedlingen och termineringen separat.



Enligt uppgift från de svenska mobilnätoperatörerna tillhandahåller de emellertid inte idag sådana ej sampaketerade roamingtjänster till utländska operatörer och de har inte heller aviserat att de har för avsikt att tillhandahålla sådana produkter inom perioden fram till PTS nästa översyn av den relevanta marknaden. Det är således endast den sampaketerade produkten som tillhandahålls på den svenska grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät, varför PTS analyser i det följande endast kommer att avse denna produkt.

3.1 Olika typer av internationell roaming

Generellt finns det två typer av roaming; outbound och inbound.

Outbound roaming (slutkundsnivå): möjligheten som ges av en mobilnätoperatör till sina egna abonnenter, vid utlandsvistelse, att nyttja ett besökt nät för mobila tjänster.

Inbound roaming (grossistnivå): tillträde och kapacitet som ges av en nationell mobilnätoperatör till en utländsk mobilnätoperatör vars abonnenter därvid kan nyttja den nationella operatörens mobilnät för mobila tjänster (ringa och ta emot samtal, sända och ta emot SMS samt nyttja andra datatjänster).

Beroende på det enskilda fallet så kan de element som ingår i grossisttjänsten inbound roaming variera. Generellt sett inkluderar tjänsten tre element; originerande element, (inter)nationellt förmedlingselement samt ett terminerande element.

Inbound roaming kan delas upp i originerande och terminerande trafik.

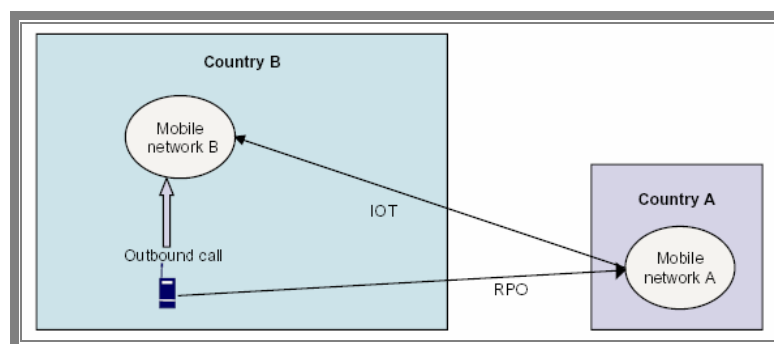
Originerande: Operatör A betalar en IOT till operatör B när A:s abonnent ringer ett utgående samtal i B:s mobilnät. IOT täcker grossistkostnaden för samtalsoriginering i B:s mobilnät och om nödvändigt även förmedling och terminering. Originerande roamingsamtal kan delas upp ytterligare i internationellt roamade samtal och i nationellt roamade samtal (inklusive on-net och off-net).

Terminerande: Operatör A betalar operatör B den vanliga termineringsavgiften när en abonnent till A tar emot ett samtal i B:s nät.

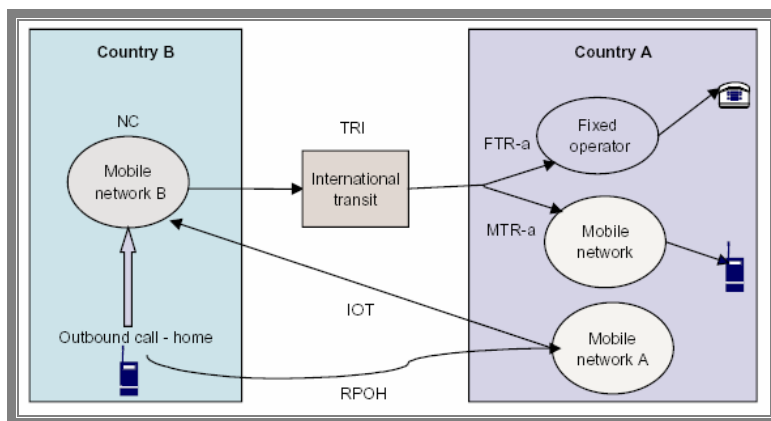
3.2 Transaktioner vid roamad trafik

De tre figurerna nedan visar olika typer av transaktioner som sker på grossistnivå mellan mobilnätoperatörerna beroende på vilket typ av samtal som rings.

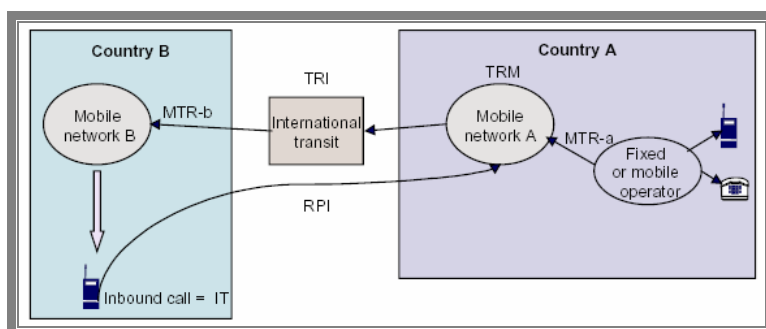
Figuren nedan visar när en roamande abonnent ringer ett samtal till en annan icke roamande abonnent i samma nät (originerande on-net samtal). I detta fall betalar den roamande abonnenten ett slutkundspris (RPO) för ett originerande samtal till sin egen mobilnätoperatör A. Mobilnätoperatören A betalar en IOT till mobilnätoperatören B för originering, och i detta fall, för terminering av samtalet i besökt nät.



Figuren nedan visar när en roamande abonnent ringer ett samtal till sitt eget hemland (originierande internationellt samtal). I detta fall betalar den roamande abonnenten ett slutkundspris (RPOH) för ett originierande samtal till sin egen mobilnätoperatör A. Mobilnätoperatören A betalar en IOT till mobilnätoperatören B. Mobilnätoperatören B originierar samtalet, förmedlar samtalet över sitt nät till en internationell gateway, betalar en internationell förmedlingsavgift (TRI) och antingen en fast termineringsavgift (FTR-a) eller en mobil termineringsavgift (MTR-a) för att terminera samtalet i land A.



Figuren nedan visar fallet när ett samtal rings *till* en roamande abonnent (terminerande samtal). Mobilnätoperatören A erhåller två betalningar, dels en termineringsintäkt (MTR-a) från det originierande nätet och dels en slutkundsintäkt (RPI) från den roamande abonnenten i land B. Mobilnätoperatören A förmedlar samtalet över sitt eget nät, betalar en avgift för internationell förmedling (TRI) för samtalet och en termineringsavgift (MTR-b) till mobilnätoperatören B (beroende på överenskommelsen kan termineringsavgiften vara inkluderad i avgiften som tas ut av förmedlingsoperatören). Observera att mobilnätoperatören B alltså inte erhåller någon IOT för detta samtal, utan endast en intäkt för att terminera samtalet (vanligtvis från den internationella förmedlingsoperatören).



3.3 Utvecklingen på marknaden för internationell roaming

Under de senaste åren har det skett en utveckling mot grupperingar och allianser mellan mobiloperatörer i olika länder som har kommit att påverka de nationella grossistmarknaderna för internationell roaming. Genom de trafikdirigerings tekniker som numera i allt större utsträckning används av mobiloperatörerna (se vidare avsnitt 3.4) har möjligheter skapats för operatörerna

att hålla en större del av roamingtrafiken inom grupperingarna/allianserna. Detta minskar bl.a. andra operatörers möjligheter att konkurrera om denna roamingtrafik och således potentiellt kan stärka marknadsmakten för medlemmarna i grupperingarna/allianserna.

Vodafone Group är den största europeiska grupperingen som för närvarande är verksam i 12 europeiska länder genom dotterbolag, och i ytterligare fem genom samarbetspartners. Starmap Alliance bildades 2003 med nio oberoende medlemmar, medan Freemove Alliance bildades i mars 2004 med fyra oberoende medlemmar innefattande abonnenter i 21 europeiska länder. När det gäller de svenska mobiloperatörerna så är Vodafone³ med i ovan nämnda Vodafone Group, TeliaSonera anslöt sig till Freemove Alliance i mars 2006 och Telenor är sedan tidigare medlem i Starmap Alliance. De övriga mobiloperatörerna har vid tidpunkten för PTS förfrågan (januari 2005) uppgett att de inte ingår i någon allians, men att de i viss utsträckning samarbetar med utländska operatörer som ingår i samma bolagskoncern som de själva. PTS bedömer att vikten av samarbete kommer att öka i takt med utvecklingen av bl.a. trafikdirigering och att samarbetet kan komma att få en stor betydelse för hur konkurrenssituationen utvecklas på den nationella grossistmarknaden för internationell roaming.

Fram till nyligen har slutkundspriserna för internationell roaming satts av operatörerna genom att en marginal adderats till erlagd IOT. I ökad utsträckning erbjuder nu operatörer emellertid förenklade slutkundserbudanden/priser, som bl.a. innebär att ett genomsnittligt slutkundspris tas ut eller att ett enhetligt pris för roamingtjänster i ett specifikt land eller grupp av länder oberoende av vilken operatör som nyttjas i det besökta landet används. Flat rate erbjudanden har också börjat erbjudas.

De svenska operatörernas IOTs har under de senaste tre åren (2002-2004) i praktiken legat på en stabil nivå. Den svenska genomsnittsnivån på IOTs är dock lägre än motsvarande nivå i Frankrike, Ungern, Irland, Italien, Litauen, Holland, Norge och Portugal, för vilka PTS har tillgång till data.⁴

Ett medlemskap i GSMA utgör alltså grunden för att kunna ingå bilaterala roamingavtal mellan mobiloperatörerna, men med tanke på att ett ökat antal operatörer är del av en koncern eller allians samtidigt som nyttjandet av trafikdirigeringstekniker ökar har karaktären på slutna avtal ändrats i viss utsträckning. Roamingpartners avtalar numera i större utsträckning om rabatterade IOTs baserat framförallt på volym men även genom genomsnittlig förbrukning per abonnent, ökning i den genomsnittliga förbrukningen per abonnent m.m. Även de svenska operatörerna har i viss utsträckning börjat erbjuda rabattavtal till sina roamingpartners.

³ Telenor övertog i början av 2006 verksamheten för Vodafone Sverige varför benämningen Telenor/Vodafone används i detta dokument.

⁴ Dessa länders regleringsmyndigheter har tillsammans med PTS och OFCOM i Storbritannien ingått i ett gemensamt projekt inom European Regulators Group (ERG) i vilket bl.a. gemensam datainsamling och analys av data skett.

3.4 Tekniker för trafikdirigering

I ökad utsträckning använder sig mobiloperatörerna av tekniker för trafikdirigering för att möjliggöra val av vilket utländskt mobilnät som deras abonnenter skall registreras på vid utlandsvistelse.

Exempel på olika trafikdirigeringstekniker som används är:

Assisted roaming: innebär att SIM-kortet i telefonen är programmerat med en lista för prioriterade mobilnät, d.v.s. när abonnenten slår på sin telefon i utlandet letar den automatiskt upp ett prioriterat nät under förutsättning att detta nät har täckning i det aktuella området.

Managed roaming: innebär att när en telefon slås på så sätts samma process igång som vid Assisted roaming. Om abonnenten däremot försöker registrera sig på ett nät som inte tillhör den prioriterade listan så nekas sådan åtgärd.

HLR⁵ blocking/barring: innebär att trafik dirigeras bort från icke-prioriterade nät. Med denna teknik kan mobiloperatören via sin egen HLR förhindra sina abonnenter att registrera sig på utländska mobilnät.

Over the air (OTA), SIM-toolkit samt CAMEL: tekniker som innebär att mobiloperatörer relativt enkelt kan ändra sin lista avseende prioriterade nät. Teknikerna kan användas i kombination med Assisted roaming .

4. Avgränsning av produktmarknaden

Med utgångspunkt i den av kommissionen definierade nationella grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät har PTS att bedöma om denna är en relevant marknad med hänsyn till nationella förhållanden. Härvid ankommer det på PTS att undersöka om det, utifrån svenska förhållanden, finns skäl att utvidga produktmarknaden alternativt om ytterligare uppdelning av produktmarknaden bör göras. PTS skall även avgränsa den geografiska omfattningen av marknaden.

Vid en marknadsavgränsning skall teknikneutralitet eftersträvas. Marknadsavgränsningen görs således inte utifrån tekniker utan utifrån tjänster, oberoende av med vilken teknik de realiseras. Detta gäller om tjänstens tilltänkta användning och egenskaper är desamma för köparen.

En grundläggande förutsättning för mobiltjänster är dock mobilitet. Väsentliga faktorer när det gäller efterfrågan och utbud är förutom samtalsoriginering, även mobilnätets geografiska täckning och teknik. Faktorer som också är av betydelse är att den aktuella tjänsten skall kunna köpas till ett rimligt pris och med den kvalitet och den funktionalitet som motsvarar slutkundernas grundläggande förväntningar.

⁵ Home Location Register, huvudsakliga databasen för permanent abonnentinformation i ett mobilnät

4.1 Inbound och outbound roaming

Enligt beskrivningen ovan så hänförs inbound roaming till grossistmarknaden medan outbound roaming är en produkt på slutkundmarknaden. Produkten outbound roaming kan således inte hänföras till den svenska grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät, utan det är endast grossistprodukten som är relevant för definitionen av marknaden. I detta fall är det inbound roaming.

4.2 Inbound roaming - terminering och originering

4.2.1 Slutkundsnivå

I sin rekommendation definierar kommissionen internationell roaming enligt följande:

”Internationella roamingtjänster i grossistledet ger en utländsk mobiloperatör tillträde till och kapacitet (räknat i överföringstid) så att han kan ge sina abonnenter möjlighet att ringa och ta emot samtal medan de befinner sig utomlands i en annan operatörs nät”

Denna definition tillsammans med slutkunders uppfattning om roaming antyder att roaming inkluderar både möjligheten att ringa samtal (originera) och ta emot samtal (terminera) vid en utlandsvistelse. Från ett teoretiskt perspektiv kan dessa två typer av samtal på slutkundsmarknaden relatera till olika marknader eftersom de inte är substitut på efterfrågesidan. Dock abonnerar en slutkund på ett tjänstepaket som inkluderar både möjligheten att ringa och ta emot samtal vid utlandsvistelse och därför kan originering och terminering av samtal ingå i samma marknad på slutkundsnivå.

4.2.2 Grossistnivå

Ur ett efterfrågeperspektiv är originering och terminering inte substitut till varandra eftersom dessa tjänster avser olika funktioner och båda är nödvändiga vid inbound roaming. Ur ett utbudsperspektiv, förutsatt att leverantörer av originering och terminering av inbound samtal är olika, så kan en leverantör av terminering träda in på marknaden och erbjuda originering av samtal endast om det redan finns en etablerad samtrafikrelation med köparen av roaming på grossistnivå. Eftersom samtalsterminering är starkt relaterat till ett specifikt mobilnät till vilken den uppringda parten är kopplad, existerar det ingen substitution mellan originering och terminering.

På grossistnivå krävs både originering och terminering för att kunna möjliggöra för abonnenter att ringa och ta emot samtal. Det är emellertid i detta beslut endast originerande samtal som är relevanta eftersom det endast är dessa tjänster som genererar avgifter för roaming avseende inbound trafik. Operatören som innehar ett besökt nät debiterar vanligtvis en IOT till hemnätsoperatören när abonnenten till den senare operatören ringer (originerar) ett samtal i det besökta nätet. Terminerande trafik dirigeras oftast från hemnätet via en förmedlingsoperatör till det besökta nätet för vilket det besökta nätet tar ut en termineringsavgift av

förmedlingsoperatören. Detta innebär att det besökta nätet generellt sett inte debiterar hemnätet för terminerande trafik.

Terminerande samtal till mobilnät regleras dessutom inom ramen för analys av en annan marknad i kommissionens rekommendation (marknad 16). Avseende denna marknad fattade PTS beslut redan i juli 2004.⁶ PTS kommer mot bakgrund av det anförda inte att behandla terminerande trafik i det följande.

4.3 Inbound röstsamtal och SMS

I sin rekommendation har kommissionen gjort en generell distinktion mellan röstsamtal och datatjänster, vilket innebär att ingen specifik marknad för datatjänster är definierad. Detta omfattar både slutkundsmarknader och grossistmarknader. Trots detta finns det anledning att bedöma huruvida SMS skall inkluderas i marknaden för internationell roaming.

4.3.1 Slutkundsnivå

Även om det är ett antal grundläggande skillnader mellan SMS och röstsamtal är det möjligt att vissa abonnenter ser SMS som ett substitut till vissa typer av röstsamtal vid nyttjandet av internationell roaming. Enligt en norsk slutkundsundersökning⁷ så svarade 58 % att de använder SMS istället för röstsamtal när de är utomlands. I en finsk slutkundsundersökning⁸ svarade 91 % att använda SMS istället för röstsamtal är den bästa metod att minska sina mobilkostnader utomlands.

I slutkundsledet erbjuds och efterfrågas originering av SMS dessutom sampaketerat med tillträde och samtalsoriginering och skulle därmed kunna anses utgöra en del av marknaden. Ingen mobiloperatör erbjuder abonnemang som saknar möjlighet att skicka respektive ta emot SMS, då slutkunderna i allmänhet förutsätter att denna funktion finns.

Mot bakgrund av det ovanstående finns tillräckliga skäl för att anse att SMS i dagsläget är en del av marknaden på slutkundsnivå.

4.3.2 Grossistnivå

Oberoende av om SMS och röstsamtal utgör separata marknader på slutkundsnivå så efterfrågas och säljs SMS och röstsamtal hur som helst sampaketerat på grossistnivå.

Det finns inget som tyder på att någon mobiloperatör skulle överväga att erbjuda endast tillträde till SMS, då de vill kunna tillgodose abonnenters efterfrågan på

⁶ Se PTS beslut den 6 juli 2004 i ärende 04-6952, 04-7228 och 04-7287.

⁷ Utförd av TNS Gallup för Post- och teletilsynet i juli 2005

⁸ Utförd av Taloustutkimus Oy för finska konsumentverket och FICORA (motsvarighet till PTS) våren 2005.

både SMS och röstsamtal. PTS bedömer dessutom att SMS inte bör betraktas som en ny och framväxande tjänst vilket skulle ha kunnat motivera försiktighet vad gäller att ålägga särskilda skyldigheter.

Mot bakgrund av det ovanstående finns tillräckliga skäl för att anse att SMS i dagsläget är en del av den aktuella relevanta marknaden.

4.4 Röstsamtals- och SMS-tjänster över GSM och UMTS nät

Utifrån ett efterfrågeperspektiv hos en slutkund kan rösttjänster ses som nära substitut till varandra sett utifrån GSM- och UMTS-nät. Detta mot bakgrund av att tjänsterna till sin karaktär är homogena oberoende av typen av nät som de realiserar över.

Vidare är det möjligt för en mobiloperatör som köper roaming i GSM-nät att byta till att köpa roaming i UMTS-nät så länge tjänsterna som köps är paketerade på liknande sätt i de olika näten samt att den geografiska täckningen är jämförbar. Utifrån principen om teknikneutralitet bör röstsamtal som realiserar över GSM- och UMTS-nät därför anses tillhöra samma relevanta marknad. Detta ligger också i linje med kommissionens syn.⁹

Samma resonemang med avseende på röstsamtal ovan är också applicerbart på SMS-tjänster.

4.5 Övriga datatjänster

Ur ett slutkundsperspektiv så erbjuds ofta möjligheten till övriga mobila datatjänster, exempelvis mobilt Internet, vid internationell roaming. För närvarande finns det endast en liten om någon efterfrågesubstitution på slutkundsnivå mellan röstsamtal och SMS å ena sidan och övriga datatjänster å andra sidan. Användningen av övriga datatjänster är fortfarande begränsad trots att en stor andel av de terminaler som idag säljs har de nödvändiga funktionerna. Vidare är tillhandahållandet av sådana tjänster generellt sett i ett tidigt stadium, vilket försvårar en mer detaljerad avgränsning av dessa tjänster.

På grossistnivå köps röstsamtals- och GPRS-tjänster separat. För att en operatör skall kunna erbjuda sina abonnenter GPRS vid utlandsvistelse måste det besökta nätet erbjuda dessa tjänster.

PTS bedömer mot bakgrund av det anförda att övriga datatjänster i dagsläget inte omfattas av den relevanta marknaden.

4.6 Nationella fasttelefonitjänster

Vid en bedömning av om marknaden skall utvidgas till att även omfatta olika former av tillträde till fasta nät kan PTS konstatera att internationell roaming i grossistledet inte kan ersättas av någon annan form av tillträde till fasta

⁹ Se SG (2003) D/231446 och SG-Greffe (2004) D7200489.

telefonitjänster i Sverige eftersom tillgänglighet (att kunna nås på sitt vanliga mobilnummer) och mobilitet inte kan säkerställas via sådant tillträde. Utbytbart saknas därför vid en liten men varaktig prishöjning på internationell roaming och det föreligger således inte någon efterfrågesubstitution. Aktörer som tillhandahåller tillträde till fasta nät kan inte heller ställa om produktionen för att erbjuda internationell roaming för att svara på en prishöjning. Utbudssubstitution saknas således.

PTS finner mot bakgrund av ovanstående att nationella fasttelefonitjänster inte tillhör den aktuella relevanta marknaden. Detta överensstämmer med kommissionens bedömning.¹⁰

4.7 Nationella mobiltjänster

Det finns skäl att även bedöma om marknaden bör utvidgas till att omfatta även nationella mobiltjänster. För slutkunderna kan nationella mobiltjänster i det land de tillfälligt vistas i vid en första anblick framstå som utbytbara. Exempelvis kan en utländsk abonnent som befinner sig i Sverige teckna ett svenskt abonnemang och därmed direkt nyttja den svenska mobiloperatörens tjänster. Detta skulle dock medföra att abonnenten tilldelas ett nytt telefonnummer. Det finns för närvarande inte tillräckliga indikationer på att abonnenterna använder sig av nationella mobiltjänster i det land de besöker i sådan utsträckning att det påverkar priserna för internationell roaming. På slutkundsnivå föreligger således inte någon efterfrågesubstitution.

Nationella mobiltjänster i grossistledet, såsom tillträde och originerande samtal, som mobiloperatörer tillhandahåller åt tjänstetillhandahållare i sina hemländer kan inte betraktas som alternativ till internationell roaming som erbjuds utländska operatörer. Det främsta skälet för detta är att sådana tjänster inte innefattar möjlighet att identifiera en utländsk operatörs abonnenter. Detta skulle kräva att den utländska operatörens abonnent skaffar ett nytt SIM-kort och ett nytt mobilnummer hos operatören i Sverige. Substituerbarhet saknas därför.

Även grossisttjänsten nationell roaming som tillhandahålls mobiloperatörer inom Sverige är en tjänst som skiljer sig från internationell roaming. Skälet är främst att förekomsten av nationell roaming inte är förenad med verksamhet över nationsgränser. Nationell roaming är således inte en tjänst som kan utgöra ett substitut till internationell roaming.

PTS finner således inte att marknaden skall utvidgas till att omfatta andra nationella mobiltjänster i grossistledet. Detta överensstämmer med kommissionens bedömning.

4.8 Substitution mellan operatörer

Vanligtvis ingår operatörer avtal om internationell roaming med majoriteten av operatörer i ett specifikt land. Dessa avtal är inte exklusiva, vilket innebär att en

¹⁰ Se kommissionens rekommendation om relevanta marknader, s. 33.

operatör inte är bunden till ett enskilt mobilnät när denne erbjuder roamingtjänster till sina abonnenter.

I allt större utsträckning implementerar operatörer tekniker för trafikdirigering, vilket möjliggör för dem att välja vilket nät som deras abonnenter skall kopplas upp på vid utlandsvistelse. Anledningen till att välja ett specifikt nät kan vara att just denna operatör erbjuder bättre priser än andra operatörer i samma land eller att de båda operatörerna tillhör samma koncern eller allians. När trafikdirigering inte används kopplas generellt abonnenten upp slumpvis på ett nät i det besökta landet. För svenskt vidkommande är det för bedömningen av huruvida det föreligger substitutionsmöjligheter mellan de svenska operatörerna av vikt att titta på i vilken utsträckning utländska operatörer dirigerar sin trafik när deras abonnenter reser till Sverige. Inom ramen för det gemensamma projektet inom ERG som PTS deltagit i har PTS och övriga regleringsmyndigheter i projektet kunnat konstatera att den klart övervägande delen av operatörerna i de länder som deltog i projektet har implementerat tekniker för att kunna dirigera trafik (cirka 90 procent av de tillfrågade operatörerna, exklusive de svenska operatörerna, har uppgett att de använder sig av någon form av trafikdirigeringsteknik). Det har inte framkommit något som ger anledning att anta att situationen skulle vara annorlunda i övriga europeiska länder. Ur ett nationellt perspektiv har PTS t.ex. kunnat konstatera att av den trafik som genereras av utländska Vodafone-abbonenter på tillfällig vistelse i Sverige hamnar en betydande andel i Telenor/Vodafones nät. Denna andel överstiger vida Telenor/Vodafones totala marknadsandel (inkluderat samtliga roamande abonnenter), vilket följaktligen indikerar att trafikdirigeringstekniker har implementerats och fungerar.

Kombinationen av icke-exklusiva roamingavtal och möjligheten att dirigera trafik möjliggör för en operatör att byta mellan olika mobilnät som erbjuder internationell roaming beroende på bl.a. förändringar i IOT:s och tillhörande rabatter. När sådant byte sker eller kan ske är operatörer i ett land att betrakta som substitut ur ett efterfrågeperspektiv. Den svenska grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät omfattar därför alla operatörer som tillhandahåller sådana tjänster, det vill säga att varje enskilt nät inte utgör separata marknader. Denna definition överensstämmer med hur kommissionen definierat den relevanta marknaden i rekommendationen. Det kan i detta sammanhang noteras att definitionen i denna del avviker från den marknadsdefinition som kommissionen gjort i granskningen av grossistmarknaderna för internationella roamingtjänster i Tyskland och Storbritannien med tillämpning av art. 82 i Fördraget om Europeiska Unionen (se vidare avsnitt 6). I nämnda granskningar fann kommissionen att i Tyskland och Storbritannien utgjorde varje granskad operatörs nät en egen marknad. Kommissionen har emellertid endast vidhållit denna marknadsdefinition fram till slutet av 2003. Att nuvarande definition avviker från kommissionens bedömning vid tillämpning av den generella konkurrensrätten torde ha sin förklaring i den framåtblickande ansats som krävs vid fastställelse av relevanta marknader enligt regelverket för elektronisk kommunikation och det faktum att sedan slutet av 2003 allt fler operatörer har börjat nyttja trafikdirigeringstekniker i större utsträckning. Denna trend torde fortsätta under perioden fram till PTS nästa marknadsöversyn, varför det i detta sammanhang finns skäl att betrakta operatörerna som substitut till varandra ur ett efterfrågeperspektiv.

4.9 Sammanfattning av produktmarknaden

Tillhandahållandet av internationell roaming i allmänna mobiltelefonnät i grossistledet är en nödvändig förutsättning för att kunna erbjuda utländska operatörer möjligheten att låta sina abonnenter utnyttja mobila tjänster vid utlandsvistelse. Utöver mobilnät saknas helt substituerbara produkter för denna tjänst. Den relevanta marknaden omfattar samtliga mobilnätsoperatörer i Sverige oberoende av vilken teknik de använder.

Marknaden omfattar det nationella tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät med avseende på röstsamtal och SMS (inbound originerande trafik).

5. Avgränsning av den geografiska marknaden

De mobiloperatörer som tillhandahåller internationell roaming i mobilnät i grossistledet i Sverige har nationella tillstånd för att använda frekvenser i hela landet. Några geografiskt begränsade radiotillstånd har inte utfärdats för detta ändamål. Samtliga anmälda aktörer som tillhandahåller internationell roaming har rätt att bedriva sin verksamhet i hela Sverige, eftersom det inte heller finns någon geografiskt avgränsad anmälan. De nät som används för internationell roaming är tekniskt och geografiskt begränsade till Sverige. Kommissionen har inte heller identifierat någon gränsöverskridande marknad på detta område.

Slutkunderna är rörliga och efterfrågar en mobiltjänst som de kan använda i hela landet. Efterfrågan motiverar således en nationell avgränsning av marknaden. I normalfallet tillämpas inte heller någon geografiskt differentierad prissättning, vilket också talar för att marknaden är nationell. Även om det finns vissa skillnader vad gäller bl.a. utbredningen av de nät som kan erbjuda internationell roaming i mobilnät, bedömer PTS att konkurrensförhållandena är tillräckligt enhetliga inom landet för att dessa skillnader inte skall utgöra hinder mot en nationell avgränsning av marknaden.

Mot bakgrund av det ovan sagda gör PTS bedömningen att grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät är nationell.

6. Marknadsbeskrivning

Nedan följer en beskrivning av förhållandena på den relevanta marknaden. Ytterligare beskrivning och analys görs under avsnitten enskild dominans och kollektiv dominans nedan.

På den svenska marknaden finns det för närvarande fyra operatörer som erbjuder grossisttjänsten internationell roaming; TeliaSonera, Telenor/Vodafone¹¹, Tele2 och Hi3G. Då Hi3G relativt nyligen startat sin verksamhet i Sverige och då bolaget endast bedriver UMTS-verksamhet, till skillnad från de andra operatörerna som också har en GSM-verksamhet, så utgör Hi3G:s volymer av

¹¹ Telenor AS har aviserat köp av Vodafone Sverige AB och övertog bolaget i början av 2006.

inbound originerad trafik i dagsläget en ytterst liten del av den svenska grossistmarknaden för internationell roaming.

TeliaSonera har under de senaste tre åren haft en förhållandevis stabil marknadsandel, mätt i både intäkter och volym, på omkring 50 procent medan Telenor/Vodafone under samma tid haft en marknadsandel på strax under 30 procent och Tele2 runt 20 procent. Den trafik som genereras i de svenska operatörernas nät härrör från många av världens länder, dock är merparten hänförlig till abonnenter från Europa och framförallt abonnenter från de nordiska länderna .

Av den totala trafikvolymen i de svenska näten står de nordiska ländernas abonnenter för runt 60 procent. Uppdelat på de nordiska länderna står norska abonnenter för cirka 25 %, danska abonnenter för knappt 20 % och finska abonnenter runt 15 % av den totala trafiken. Denna andel är nödvändigtvis inte representativ för samtliga svenska operatörer.

De svenska grossistpriserna (IOT:s) har under den uppmätta perioden inte varierat i någon större utsträckning. Volymen har också legat på en relativt stabil nivå. Jämförs volym som genereras av utländska abonnenter i Sverige med den volym som svenska abonnenter genererar utomlands visar det sig att svenska abonnenter genererar ungefär 30 % mer trafikminuter på totalnivå än vice versa.

Generellt karaktäriseras den svenska grossistmarknaden för internationell roaming av höga inträdeshinder, bristande prisdynamik och hög koncentration mellan ett fåtal aktörer. PTS bedömer att operatörerna hittills inte har haft några direkta incitament att sänka sina grossistpriser (IOT:s) vilket också ligger i linje med kommissionens observationer i de utredningar som genomförts av grossistmarknaderna i Tyskland och Storbritannien. I nämnda utredningar kom kommissionen bl.a. fram till att vinsterna från internationella roamingtjänster var flera gånger högre än från motsvarande och jämförbara tjänster som erbjöds till nationella tjänstetillhandahållare på grossistnivå.

När det gäller slutkundmarknaden så går det att konstatera att ett samtal som rings av en roamande internationell abonnent är många gånger dyrare än när ett motsvarande samtal rings av en nationell mobilabonnent. PTS bedömer dock att en abonnent inte i första hand väljer operatör utifrån vad det kostar denne att nyttja mobila tjänster vid en utlandsvistelse. Snarare är priset på tjänster i hemlandet avgörande för valet av operatör då merparten av abonnentens kostnader genereras i hemlandet. Vidare kan det vara svårt för en slutkund att bilda sig en uppfattning om vad det kostar att nyttja mobila tjänster utomlands, trots den information som mobiloperatörerna bl.a. publicerar på sina hemsidor.

7. Fastställande av relevant marknad för vilken särskilda skyldigheter är motiverade

7.1 *Bedömning utifrån tre kriterier*

Av 8 kap. 5 § EkomL framgår att myndigheten fortlöpande skall fastställa vilka produkt- och tjänstemarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa särskilda skyldigheter enligt lagen. Vidare framgår att kommissionens rekommendation och riktlinjer skall beaktas vid fastställandet.

I rekommendationen anges att tre kumulativa kriterier skall beaktas innan en marknad kan fastställas. Det första kriteriet gäller huruvida en marknad kännetecknas av stora och varaktiga hinder för marknadstillträde. Det andra kriteriet tar sikte på marknadsdynamik. Det tredje kriteriet gäller huruvida konkurrenslagstiftningen i sig själv är tillräcklig med beaktande av särdragen inom sektorn för elektronisk kommunikation. En marknad som inte passerar samtliga kriterier får inte bli föremål för ingripanden i form av särskilda skyldigheter enligt 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§ EkomL.

Av förarbetena till 8 kap. 5 § EkomL (se prop. 2002/03:110 sid. 273) framgår att utgångspunkten för en marknadsanalys är kommissionens rekommendation. Av specialmotiveringen till 8 kap. 5 § i samma förarbeten (sid. 402 f.) framgår bl.a. följande. Bestämmelsen utgör en handlingsregel för myndigheten och innehåller inga närmare angivelser om hur genomgången skall genomföras och vad som skall beaktas vid fastställandet av en marknad. [...] Genom att rekommendationen anger marknaderna torde det i praktiken endast återstå för en myndighet att ange marknadernas geografiska omfattning, om inte myndigheten bestämmer en marknad på ett sätt som avviker från kommissionens rekommendation.

7.2 Det första kriteriet; Etableringshinder

Det första kriteriet innebär en bedömning av om det på den aktuella marknaden föreligger stora och varaktiga hinder för marknadstillträde. Inom sektorn för elektronisk kommunikation kan hindren vara strukturella, rättsliga eller regleringsbaserade.

För att kunna erbjuda internationell roaming i grossistledet krävs ett omfattande mobiltelefonnät vars utbyggnad och underhåll medför väsentliga fasta kostnader, som dessutom är irreversibla, dvs. att alternativ användning för investeringen saknas. En nyetablerad aktör kan vidare inte räkna med stordrifts- och samproduktionsfördelar i samma utsträckning som befintliga aktörer på marknaden. Krav på tillstånd för radiofrekvenser, som utgör en begränsad resurs, för att kunna erbjuda tjänster utgör ytterligare ett hinder för nyetablering på marknaden.

Vidare begränsas tillträde till den aktuella marknaden genom GSMA:s ramverk som förutsätter innehav av en GSM- eller UMTS-licens med tillhörande nät för att grossistavtal om internationell roaming skall kunna ingås, vilket innebär att mobila tjänstetillhandahållare och MVNO:s i dagsläget ej kan träda in på marknaden.

Mot bakgrund av de särdrag och konkurrensproblem som identifierats bedömer PTS att det för den svenska marknaden för tillhandahållandet av internationell roaming i allmänna mobilnät finns stora och varaktiga hinder för marknadstillträde och för framväxten av varaktig konkurrens.

Det föreligger således såväl strukturella som regleringsbaserade hinder som i stor och varaktig omfattning hindrar nya aktörer att etablera sig på det aktuella marknadssegmentet.

7.3 *Det andra kriteriet; Marknadsdynamik*

Vid en bedömning av det andra kriteriet skall PTS ta ställning till om marknaden har egenskaper som gör att den med tiden tenderar att utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens. Trots att det föreligger stora hinder för marknadstillträde kan exempelvis strukturella faktorer eller marknadsegenskaper medföra att marknadsandelar fluktuerar över tid eller att priserna inte är stabila.

Både grossistpriserna och marknadsandelarna på den svenska grossistmarknaden för internationella roamingtjänster har under den uppmätta perioden inte fluktuerat på ett sådant sätt att det entydigt går att fastslå existens av dynamik på marknaden. Dock har tekniker för trafikdirigering börjat användas i allt större utsträckning och rabattavtal mellan operatörerna har blivit mer vanligt, vilket enligt PTS bedömning möjliggör en ökad framtida dynamik på marknaden.

Marknaden bedöms dock inte ha sådana egenskaper att den inom ett rimligt tidsperspektiv,¹² d.v.s. åtminstone fram till nästa revidering av marknadsanalysen, kan förväntas komma att utvecklas mot effektiv konkurrens.

7.4 *Det tredje kriteriet; Den relativa effekten hos konkurrenslagstiftning och kompletterande förhandsreglering*

Beträffande det tredje kriteriet har PTS att bedöma om konkurrenslagstiftningen och eventuell befintlig kompletterande förhandsreglering är tillräckligt effektiv för att den typ av konkurrensproblem som är hänförliga till marknadens särdrag kan åtgärdas, på ett sätt som gör att ingripanden med stöd av EkomL inte kan anses motiverade. För detta torde krävas att det redan utan sektorsspecifik reglering finns ändamålsenliga och verkningsfulla medel som kan åtgärda de konkurrensproblem som typiskt sett finns eller kan uppstå på marknaden, t.ex. genom att avlägsna existerande etableringshinder eller i övrigt skapa förutsättningar för uppkomsten av effektiv och varaktig konkurrens. Det är inte tillräckligt att konstatera att konkurrenslagen i det enskilda fallet kan vara tillämplig på ett identifierat konkurrensproblem. Konkurrenslagen är i sin helhet tillämplig på den aktuella marknaden oavsett om den kan bli föremål för särskilda skyldigheter enligt EkomL eller inte. Frågan som ställs vid bedömningen av tredje kriteriet är istället om det utöver konkurrenslagens bestämmelser finns ett behov av särskilda skyldigheter enligt EkomL.

Av det föregående följer att inte heller det faktum att konkurrenslagstiftningen i ett enskilt fall med framgång tillämpats mot ett konstaterat missbruk av dominerande ställning på den aktuella marknaden, kan tas till intäkt för att konkurrenslagen är så effektiv på alla de konkurrensproblem som kan uppstå, att det därför inte finns något behov av ytterligare möjligheter till ingripanden för att främja uppkomsten av konkurrens eller för att kompensera för de missförhållanden som en snedvriden konkurrenssituation medför. Däremot skall de fall där konkurrenslagstiftning eller kompletterande förhandsreglering visat sig effektiv i ett visst ärende beaktas av PTS i samband med att myndigheten

¹² Enligt kommissionens rekommendation (s. 11 i motiveringen) bör tidsramen motsvara tidsintervallet mellan regleringsmyndigheternas översyner, så att hänsyn tas enbart till den utveckling som äger rum under denna tid.

överväger att meddela skyldigheter mot en operatör med betydande marknadsinflytande.

Med särskilda skyldigheter enligt EkomL kan särskilt anpassade konkurrensskapande åtgärder tillgripas för problem som typiskt sett uppstår på en viss marknad. Med EkomL infördes möjligheter till snabbt ingripande för att på ett effektivt sätt ta om hand de specifika konkurrensproblem som identifieras inom sektorn.

Konkurrenslagens förbudsregler kan inte användas till att på förhand ställa upp skyldigheter eller handlingsregler i syfte att komma till rätta med ett potentiellt konkurrensproblem. Konkurrenslagens bestämmelser är inte heller ämnade åt att skapa konkurrens på marknader som i övrigt saknar förutsättningar för fungerande konkurrens.

Vid tillämpning av konkurrensrättens regler krävs för ingripande att ett missbruk av dominerande ställning kan konstateras, vilket kan kräva omfattande och tidskrävande utredning av de omständigheter som faktiskt har ägt rum i det enskilda fallet. Efter att ett konkurrensproblem uppmärksammas kan det således passera lång tid innan konkurrensförbättring åstadkoms genom ex-post (reaktiv) lagstiftning. Tidsfaktorn är av avgörande betydelse för att skapa och bibehålla konkurrens på marknaden för elektronisk kommunikation, vilken i hög grad präglas av snabb teknikutveckling.

De aktörer som verkar på en marknad inom elektronisk kommunikation eller överväger att etablera sig på denna har ett behov av förutsägbara spelregler, bl.a. för att kunna fatta rationella beslut om investeringar. De är därför beroende av att på förhand känna till vilka rättigheter och skyldigheter de kan påräkna sig. Genom de möjligheter som EkomL ger att på förhand ställa upp villkor för åtkomst, tillträde etc. skapas sådan förutsebarhet.

Det kan alltså konstateras att särskilda skyldigheter enligt EkomL, till skillnad från generell konkurrenslagstiftning, möjliggör detaljerade och för ändamålet särskilt anpassade ingripanden för att åtgärda typiska och potentiella problem på ett sätt som fastslår förutsägbara spelregler för hela marknaden. Samtidigt skall framhållas att en felaktig utformning av sådana skyldigheter kan skapa snedviden konkurrens och ineffektiva investeringsbeslut.

För att skapa konkurrens krävs i många fall att åtgärder vidtas för att komma till rätta med de problem som det innebär att ett företag utövar kontroll över den infrastruktur eller tjänst som är nödvändig för att realisera den relevanta produkten. Konkurrensrättens regler om förbud mot missbruk av dominerande ställning, som syftar till att beivra ett visst icke-önskvärt konstaterat beteende, kan inte på ett effektivt sätt tillgripas i syfte att bryta ned sådan strukturell dominans och samtidigt aktivt främja uppkomst av konkurrens, och är således inte ensamt tillräckliga för att nå det eftersträvade resultatet. För att på ett effektivt sätt komma till rätta med strukturella problem krävs i många fall snarare att det på förhand tillskapas åtkomst till den nödvändiga infrastrukturen eller tjänsten för befintliga eller potentiella konkurrenter och att villkoren för denna åtkomst utformas så att konkurrenterna ges förutsebara spelregler samtidigt som att

konkurrenssituationen inte snedvrids. EkomL innehåller bestämmelser för att åstadkomma detta.

När det gäller det tredje kriteriet har kommissionen beträffande den nu aktuella marknaden gjort bedömningen att en tillämpning av konkurrenslagstiftningen i sig inte är tillräcklig för att råda bot på den existerande konkurrensproblematiken. Enligt PTS utgör de rådande nationella förhållandena på den relevanta marknaden samt de möjligheter som en tillämpning av den svenska konkurrenslagen erbjuder, inte skäl att frångå kommissionens bedömning i detta avseende.

Enligt PTS bedömning är konkurrenslagstiftningen inte ensam tillräcklig för att komma till rätta med de konkurrensproblem som karakteriserar den aktuella marknaden. Marknaden skall följaktligen, i nuläget och åtminstone under den tid som löper fram till nästa marknadsöversyn, anses ha sådana särdrag att det är motiverat att tillämpa de konkurrensfrämjande bestämmelserna i EkomL.

Den svenska grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät skall därför i enlighet med 8 kap. 5 § EkomL fastställas såsom en relevant marknad för vilken det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt lagen.

8. Enskild dominans

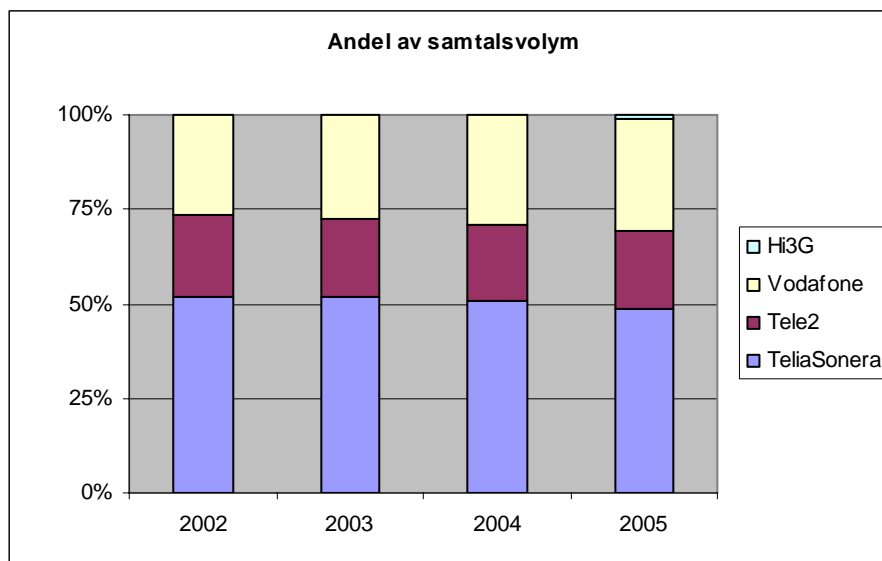
8.1 Marknadsandelar

Det är enligt konkurrensrätlig praxis nödvändigt att bedöma betydelsen av marknadsandelar för varje marknad för att kunna fastslå om dominans föreligger.

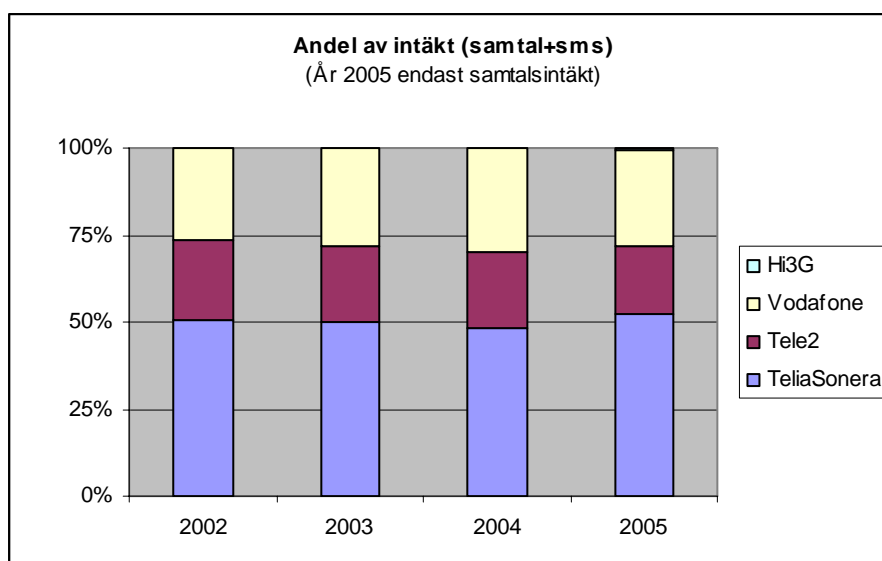
Enligt kommissionen bör det mått på marknadsandelar väljas som antas ge det bästa uttrycket för marknadsstyrka på den aktuella marknaden. Det är de nationella regleringsmyndigheterna som skall avgöra vilka kriterier som är lämpligast för mätning av marknadsnärvaro. Marknadsandelar kan bland annat mätas i försäljningsvärde, volymer eller antal kunder. Beroende på egenskaperna hos den aktuella marknaden ger dessa mått en mer eller mindre rättvisande bild av de olika aktörernas marknadsstyrka och inflytande.

Ett lämpligt sätt att mäta marknadsandelar på aktuell marknad är att jämföra *volymen* inbound originerande minuter och SMS i näten. Detta mot bakgrund av hur marknaden avgränsats enligt ovan.

Diagrammet nedan visar fördelningen mellan de tre etablerade operatörerna med avseende på total samtalsvolym. Fördelningen har varit relativt stabil över den uppmätta perioden, där TeliaSonera har en andel runt 50 procent, Telenor/Vodafone knappt 30 procent och Tele2 drygt 20 procent. Hi3G har en så pass liten andel av marknaden att den i dagsläget knappt är mätbar.



Ett annat sätt att mäta marknadsandelarna är att titta på grossistintäkterna för inbound originerande samtal och SMS. Som diagrammet nedan visar är det ingen signifikant skillnad i andelarna jämfört med diagrammet ovan. Detta tyder på att prissättningen på grossistnivå inte skiljer sig åt i någon större bemärkelse mellan operatörerna på den svenska marknaden.



Vid en beräkning av marknadsandelarna exklusive sådan trafik som genereras av bolag inom samma koncern alternativt inom samma allians så kan PTS konstatera att TeliaSonerans andel minskar marginellt, Telenors/Vodafones minskar något och Tele2:s andel ökar något.

Sammantaget indikerar marknadsandelarna att TeliaSonera har en relativt stark ställning på marknaden medan Tele2:s och Telenor/Vodafones marknadsinflytande är mer begränsat. Det finns dock faktorer som tyder på att marknadsandelarna på den svenska marknaden kan komma att fluktuera i betydligt större utsträckning än vad som hittills varit fallet, under perioden fram till PTS nästa marknadsöversyn. En sådan faktor är den ökade internationella

användningen av trafikdirigerings tekniker. I takt med att dessa tekniker blir allt mer framgångsrika i sitt syfte, är ett rimligt antagande att en större del av den inbound originerande trafik som genereras av utländska abonnenter på tillfälligt besök i Sverige kommer att dirigeras till de svenska operatörers nät som ingår i samma allianser/grupperingar som de utländska abonnenternas operatör tillhör. Att sådana avsikter finns har på förfrågan från PTS indikerats av vissa svenska operatörer, och får därför hållas som sannolikt. Detta skulle i så fall tala för att Telenor/Vodafones marknadsmakt kommer att stärkas på den aktuella marknaden på bekostnad av övriga aktörer på marknaden, eftersom Telenor/Vodafone är med i den största grupperingen i Europa (Vodafone Group). Som nämnts tidigare övertogs dock Vodafone av Telenor i början av 2006 och ett rimligt antagande är att Telenor omedelbart kommer att inta en stark ställning på den svenska grossistmarknaden för internationell roaming eftersom Telenor är medlem i StarMap Alliance och då norska abonnenter, av vilka Telenor har en marknadsandel om drygt 55 %, står för den enskilt största andelen av den totala svenska roamingtrafiken (25 %).¹³ Nämnade faktorer talar alltså för att TeliaSonera, trots att bolagets nuvarande marknadsandel skulle kunna anses indikera något annat, under perioden fram till PTS nästa marknadsöversyn inte kommer att ha en ställning av sådan ekonomisk styrka att bolaget i betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand av konsumenterna.

Det finns dock även andra indikatorer som kan tala för eller emot betydande marknadsinflytande, t ex prisutvecklingen, etableringshinder, kontroll över infrastruktur, motverkande köpmarknad, tekniska fördelar och innovation, stordriftsfördelar, samproduktionsfördelar, vertikal integration och hinder för expansion och potentiell konkurrens.

8.2 Koncentration

Vad beträffar koncentrationen på marknaden, mätt i HHI, har den under den uppmätta perioden varit relativt konstant och legat runt 3 800 oberoende av vilket mått som används vid beräkningen (volym eller intäkt).

I kommissionens riktlinjer för koncentrationer¹⁴ anses en marknad med ett HHI på över 1 800 vara ett högt värde. Med ett strikt synsätt så kan den svenska marknaden för tillhandahållande av internationell roaming alltså tolkas som högt koncentrerad med ett fåtal stora aktörer.

8.3 Priser

Att studera priset på en marknad kan ge en indikation på konkurrenssituationen och därmed också huruvida någon operatör åtnjuter en sådan makt att denne kan

¹³ Marknadsandelen för Telenor är hämtad ur Post- och teletilsynets rapport ”Det norske telemarkedet 1. halvår 2005”, s. 21 och är mätt i såväl antalet abonnenter som i intäkter.

¹⁴ Guidelines för Merger Analysis (N/02/004).

höja priset på tjänsten utan att för den delen uppleva en minskning i intäkter eller volym.

Sett ur ett internationellt perspektiv så är nivån på IOT:s i vissa fall väldigt olika mellan olika länders operatörer. Inte bara den absoluta nivån skiljer sig utan även basen för själva prissättningen. Några av kriterierna som kan skilja sig åt mellan operatörerna för prissättning är användandet av hög- och lågtrafiktaxa, öppningsavgift samt användning av olika debiteringsintervall.

Sett till prisutvecklingen hos de svenska operatörerna har det inte skett några dramatiska förändringar under de senaste åren, vilket indikerar att det råder viss bristande dynamik. Vid en internationell prisjämförelse så finns det dock indikationer på att de nordiska mobiloperatörerna generellt sett ligger på en lägre prisnivå jämfört med sina europeiska motparter. Detta kan ha olika förklaringar, men det faktum att merparten av den roamade trafiken i Sverige genereras av andra nordiska abonnenter och vice versa kan vara en bidragande orsak (där det kan finnas ett ömsesidigt intresse mellan dessa operatörer att hålla ett så lågt pris som möjligt.)

PTS har kunnat konstatera att det på en europeisk nivå finns tydliga tecken på att rabattavtal ingåtts i ökad utsträckning under den senaste tiden. Vanligtvis är dessa typer av avtal volymbaserade och bilaterala samt riktade mot specifika operatörer. När det gäller de svenska operatörerna så har två av fyra operatörer uppgett att de lämnar rabatter på IOT:s till ett antal motparter.

I takt med att trafikdirigeringsmekaniker blir allt mer framgångsrika i sitt syfte torde utrymmet för att lämna volymbaserade rabatter bli än större, vilket naturligtvis kan komma att påverka den totala prisbilden på den svenska grossistmarknaden fram till PTS nästa översyn av marknaden. Vid en framåtblickande bedömning är det således PTS uppfattning att även om priset på grossistmarknaden i Sverige i dagsläget kan betraktas som högt sett utifrån den tjänst som produceras, vilket skulle indikera en bristande konkurrens på marknaden, är det inte osannolikt att anta att de ökade möjligheterna att effektivt nyttja trafikdirigeringsmekaniker kan komma att föra med sig ett större mått av priskonkurrens än vad som hittills varit fallet.

8.4 Motverkande köparmakt

På den aktuella marknaden finns det ett antal aspekter som kan beaktas för att bedöma huruvida det existerar någon motverkande köparmakt eller inte. En av dessa är användandet av trafikdirigering. Det finns generellt en tendens till ökad användning av någon av de dirigeringsmekaniker som används, framförallt i samband med olika sammanslutningar och allianser samt förekomsten av rabatter på IOT:s.

PTS gör bedömningen att ju större möjlighet en utländsk operatör har att dirigera sin trafik till ett prioriterat svenskt nät ju större är den motverkande köparmakt som de svenska mobiloperatörerna utsätts för. I det gemensamma projekt som PTS deltagit i kunde det konstateras att den stora merparten av de utländska operatörerna nyttjar någon form av trafikdirigering (cirka 90 procent av de tillfrågade operatörerna, exklusive de svenska operatörerna, har uppgett att de

använder sig av någon form av trafikdirigerings teknik) samt att det finns indikationer på att dirigeringen kommer att öka i framtiden i takt med att möjligheterna förfinas. Detta talar alltså för att de svenska operatörerna under perioden fram till PTS nästa marknadsöversyn kommer att mötas av en alltmer ökande köparmakt, varvid det även måste beaktas att de svenska operatörerna i många fall är mindre jämfört med sina internationella motparter, både mätt i antal kunder och trafikvolym (detta beskrivs mer nedan).

Antalet köpare och köparnas koncentration kan också vara ett mått för att utvärdera den motverkande köparmakten. Vanligtvis så ingår en nationell operatör dock grossistavtal avseende internationell roaming med de flesta utländska operatörerna i ett land i syfte att tillmötesgå slutkundernas efterfrågan på täckning i olika delar av landet, vilket skall jämföras med den tidigare härskande situationen då avtal endast slöts med en (1) utländsk operatör.

Eftersom roamingavtal är bilaterala så är det två huvudfrågor som är viktiga vid en förhandling:

- Trafikvolym som en operatör erhåller från en specifik operatör och i det sammanhanget den specifika operatörens antal abonnenter och deras trafikmönster samt resvanor.
- Tjänsteutbud för att möjliggöra abonnenters efterfrågan vid utlandsvistelse.

Eftersom kvaliteten och nätens täckning generellt har förbättrats hos operatörerna så kan den sista punkten anses mindre viktig i dagsläget, vilket stöds av uppgifter som PTS inhämtat från de svenska operatörerna. En operatörs relativa storlek sett till sin motpart kan ha en inverkan på förhandlingspositionen. Vikten av volymen roamad trafik som ”erbjuds” av respektive operatör vid förhandling om internationell roaming och deras inbördes relativa storlek kan ha en inverkan på en operatörs möjlighet att utöva marknadsmakt. Vid förhandling om priser och eventuella rabatter är detta förhållande något som med största sannolikhet tas i beaktande av parterna. Detta kan innebära att en operatör som vanligtvis har en stark position kan uppleva en begränsning i sin marknadsmakt. De svenska operatörerna är i många fall mindre jämfört med många av sina internationella motparter, både mätt i antal kunder och trafikvolym. Detta förhållande försvagar i viss mån deras förhandlingskraft och ger de utländska operatörerna en större köparmakt. De svenska operatörernas IOT:s har legat på en relativt stabil nivå de senaste åren samtidigt som IOT:s hos vissa europeiska operatörer stigit. Till detta skall också läggas att de svenska operatörernas IOT:s generellt sett ligger på en något lägre nivå sett ur ett europeiskt perspektiv. Båda dessa faktorer indikerar att de svenska operatörerna redan idag möts av en viss motverkande köparmakt som begränsar deras marknadsinflytande.

8.5 Allianser och koncerner

Som nämnts tidigare har det skett en utveckling mot att operatörer grupperar sig i olika konstellationer i Europa. I takt med att trafikdirigeringen utvecklas som teknik finns det tecken på att roamad trafik i allt större utsträckning kommer att dirigeras inom dessa konstellationer. Tecken finns också på att detta fenomen

börjat påverka prissättningen sett ur ett europeiskt perspektiv. PTS har inom det internationella projektet kunnat notera en tydlig trend mot ökad andel trafikdirigering mellan operatörer inom samma koncern alternativt allians.

En fråga som är relevant är huruvida ett medlemskap i en strategisk konstellation påverkar möjligheten för en operatör att agera oberoende av sina konkurrenter, kunder och i slutändan sina slutkunder. PTS har beträffande denna fråga redan i avsnitt 8.1 av detta beslut kunnat konstatera att det är rimligt att anta att marknadsmakten för de svenska operatörer som är med i en konstellation vars medlemmar genererar mycket roamingtrafik i Sverige (Telenor/Vodafone) kan komma att stärkas i förhållande till marknadsmakten för övriga operatörer under perioden fram till PTS nästa översyn av marknaden.

8.6 Tekniska fördelar

När en operatör är i en situation där denne kan erbjuda ett större urval av tjänster till abonnenter tillhörande en roamande operatör kan detta begränsa konkurrenters och kunders möjligheter att utöva ett tryck på denne operatörs priserbudanden.

Ju mer homogena de erbjudna produkterna är och ju mer lika kunder upplever dem desto mer sannolikt är det att dessa kunder är villiga att byta leverantör vid exempelvis stora prisskillnader. PTS bedömer att utbudet på den svenska marknaden är homogent i fråga om tjänster (röst, SMS och andra datatjänster) oberoende av vilken teknik som används (GSM, UMTS) då dessa licenser baserar sig på nationella tillstånd. Visserligen går det att argumentera för att GSM-operatörer inte har möjlighet att erbjuda samma typ av roaming med avseende på avancerade datatjänster, men då marknadsdefinitionen inte omfattar sådana typer av tjänster är detta argument inte relevant i dagsläget. Ingen av de svenska operatörerna kan således anses ha tekniska fördelar på marknaden som övriga operatörer saknar och som skulle kunna stärka operatörens marknadsmakt i förhållande till de andra.

8.7 Potentiell konkurrens och etableringshinder

En bidragande orsak till den höga koncentrationen på marknaden står att finna i att radiofrekvenser för mobiltelefoni utgör en begränsad resurs och att det därför inte finns utrymme för ett obegränsat antal nätoperatörer. I dagsläget är dock situationen sådan att det finns frekvensutrymme för fler aktörer och den främsta orsaken till att marknaden har relativt få nätägare får sökas i de höga etableringskostnaderna som är förenade med nyetablering av infrastruktur. Den tekniska utvecklingen och prissänkningar på utrustning bidrar emellertid till att successivt sänka tröskeln för inträde, samtidigt som en efterfrågan på alltmer avancerade tjänster kan öka operatörernas möjligheter till vinster.

Vidare begränsas tillträde till den aktuella marknaden genom GSMA:s ramverk som förutsätter innehav av en GSM- eller UMTS-licens med tillhörande nät för att roamingavtal skall kunna ingås, vilket innebär att mobila tjänstetillhandahållare och MVNO:s i dagsläget ej kan träda in på marknaden.

Etableringshindren på marknaden får således anses vara betydande.

8.8 *Slutsats avseende enskild dominans*

Det finns faktorer som talar för att TeliaSonera kan ha betydande inflytande på marknaden. Bolagets marknadsandel är ca 50 procent mätt i både intäkter och originerande minuter och marknadsandelen har varit förhållandevis stabil över tiden. Priserna på marknaderna har också påvisat en stabil nivå. Detta tyder på viss bristande konkurrens och bristande dynamik på marknaden.

Faktorer som talar för att TeliaSoneras marknadsandel redan på kort sikt kan förväntas sjunka är den ökade internationella användningen av trafikdirigerings tekniker och förekomsten av rabattavtal. Detta påverkar bl.a. den motverkande köparmakt som de svenska operatörerna utsätts för.

Det faktum att Telenor övertog Vodafones svenska verksamhet i början av 2006 kan enligt PTS bedömning komma att innebära viss ändring av marknadsandelarna bl.a. då en icke obetydlig del av den totala roamingtrafiken i Sverige genereras av Telenors abonnenter från Norge.

PTS anser mot bakgrund av det anförda att varken TeliaSonera eller någon annan av aktörerna på den avgränsade marknaden kan anses ha ett sådant betydande inflytande att de ensamt kan agera oberoende av sina konkurrenter, kunder eller slutkunder.

9. Kollektiv dominans

Även om inget enskilt företag på en marknad har en dominerande ställning, dvs. att det i tillräckligt hög grad kan agera oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand konsumenter, kan det finnas marknader där två eller flera företag tillsammans innehar en dominerande ställning, s.k. kollektiv dominans. Kollektiv dominans innebär att företagen agerar inför sina kunder och konkurrenter som ett företag, utan att det råder effektiv konkurrens dem emellan. I avsaknad av explicita avtal, kallas den typen av agerande ofta för tyst samordning. Tyst samordning förutsätter att företagen har möjlighet att, utan direkt kontakt med varandra, komma överens om hur samordningen skall ske (ofta vid vilket pris företagen ska samordna sig) och att det inte är lönsamt för något företag att avvika från samordningen.

Kommissionen pekar i sina riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av betydande marknadsinflytande på en rad egenskaper hos en marknad och företag som verkar på denna som förenklar uppkomsten och upprätthållandet av kollektiv dominans. Kommissionen betonar emellertid att en regleringsmyndighet ska betrakta listan som en illustration av faktorer som kan användas för att stödja hypotesen om kollektiv dominans och att det är nödvändigt att göra en övergripande bedömning av sannolikheten för att marknaden präglas av kollektiv dominans. Enligt kommissionen ska en analys av förekomsten av kollektiv dominans innehålla bedömningar av:

- om marknaden uppvisar egenskaper som främjar kollektiv dominans och
- om en tyst samordning skulle vara varaktig.

Ledning om innehåll i en bedömning av kollektiv dominans går vidare att finna i en dom från Förstainstansrätten¹⁵, där rätten finner det nödvändigt att visa att tre villkor är uppfyllda för att kollektiv dominans ska vara möjlig på en marknad:

- 1) Marknaden måste vara nog **transparent** för att företagen ska kunna observera om något företag avviker från samordningen.
- 2) Företagen måste kunna straffa avvikelser från samordningen.
Bestraffningsmekanismen måste vara trovärdig och effektiv.
- 3) Det måste vara möjligt att upprätthålla ”onormalt höga vinster” **utan att andra företag träder in på marknaden** eller att **kunderna begränsar samordningsmöjligheterna**.

Nedan följer en genomgång som syftar till att ge en bedömning av om det förekommer kollektiv dominans på marknaden för tillhandahållandet av internationell roaming i allmänna mobilnät i Sverige. Genomgången innehåller en bedömning av möjligheterna för företag på marknaden att samordna sig och en bedömning av om en sådan samordning skulle kunna vara varaktig.

För att undersöka företagens möjligheter till samordning, har följande faktorer studerats: marknadens koncentration och prisutveckling, företagens symmetri (marknadsandelar, kostnadsstrukturer, konkurrensstrategier) och marknadens stabilitet (efterfrågetillväxt, innovationsgrad, konkurrens från nya produkter).

9.1 Marknadens koncentration och prisutveckling

En hög gemensam marknadsandel hos ett fåtal företag kan indikera att en grupp av företag innehar en kollektivt dominerande ställning. Att studera marknadens koncentration anses därför vara viktigt för att avgöra om en marknad karaktäriseras av kollektiv dominans. Graden av koncentration och prisutvecklingen beskrivs mer detaljerat ovan.

9.1.1 Koncentration

Koncentrationen på den svenska marknaden får betecknas som relativt hög med ett HHI index på cirka 3 800 oberoende av vilket mått som används vid beräkningen. Någon dramatisk förändring bedömer PTS inte som sannolik inom den närmsta framtiden, varvid myndigheten särskilt beaktar de etableringshinder som existerar i form av tillgång till frekvenser samt kostnaden för utbyggnad av ett mobilnät.

Marknadsandelarna har som tidigare nämnts också varit stabila under den uppmätta perioden vilket indikerar på en viss bristande dynamik på marknaden.

¹⁵ Airtours/First Choice mot kommissionen, T-342/99

9.1.2 Priser

Priserna på den svenska marknaden för internationell roaming har under de senaste åren hållit sig på en relativt stabil nivå. Detta indikerar en bristande dynamik och priskonkurrens mellan de svenska operatörerna. Å andra sidan så finns det indikationer på att de svenska operatörerna generellt sett ligger på en lägre prisnivå än sina europeiska motparter.

9.2 Symmetrier

9.2.1 Företagens storlek

Att företag har jämförbara marknadsandelar ökar sannolikheten för andra likheter, exempelvis när det gäller kostnader och kommersiella strategier. Under uppmätt tidsperiod har marknadsandelarna varit relativt stabila mellan TeliaSonera, Telenor/Vodafone och Tele2. Jämförelsevis skiljer det cirka 20 procentenheter mellan å ena sidan TeliaSonera och å andra sidan Telenor/Vodafone och ytterligare 10 procentenheter till Tele2. Denna skillnad bedöms inte vara tillräckligt stor för att tyst samordning av den orsaken skall anses vara utesluten. De stabila marknadsandelarna kan tyda på en svag dynamik i konkurrensen mellan de tre nätoperatörerna.

9.2.2 Kostnader

Telia, Tele2 och Telenor/Vodafone är samtliga vertikalt integrerade, såtillvida att de både innehar mobilnät och är aktiva på slutkundsmarknaden (erbjuder mobila tjänster). Emellertid finns det skillnader när det gäller storleken (täckning) på företagets nät och även avseende storleken på företagets verksamhet på andra marknader. Verksamhet på flera marknader kan sänka enhetskostnaderna på marknaden för mobila teletjänster genom att gemensamma kostnader, exempelvis för kundtjänst och andra gemensamma poster, slås ut på fler tjänster. Storleken på företagets kostnader skiljer sig således på individuella poster, men den totala enhetskostnaden är likartade mellan företagen. Att företagen möter varandra på flera marknader kan underlätta samordning, bl.a. genom att företagen interagerar mer frekvent med varandra och att asymmetrier på en marknad kan vägas upp av förhållanden på en annan.

Nätoperatörernas kostnadsstrukturer skiljer sig betydligt från övriga aktörers på marknaden för mobila teletjänster, framför allt genom tillgången till egen infrastruktur. Nätoperatörerna har dessutom större möjligheter att utnyttja skalfördelar eftersom deras kundstockar är betydligt större än konkurrenternas.

9.3 Marknadens egenskaper

En mogen marknad med mindre tendenser till innovation har också en lägre produktdifferentiering och därför också en lägre priskonkurrens.

Marknaden för internationell roaming, som enligt ovan angivna produktavgränsning, omfattar röstsamtal och SMS som i sig kännetecknas av mognad kan anses ha mindre utsikter för produktdifferentiering. Detta stöds

också av de data som insamlats av PTS. Den variation som förekommer kan bestå av paketerbjudanden och ytterligare datatjänster såsom GPRS.

Antalet säljare och köpare av internationell roaming har under en längre tid inte ökat i någon större utsträckning och bedöms inte heller göra det inom överskådlig framtid. Visserligen har UMTS bidragit med fler licenser, men på den svenska marknaden för internationell roaming är Hi3G den enda nya aktören då resterande av de nuvarande UMTS-licenserna innehas av redan etablerade GSM-aktörer.

Generellt kan sägas att en mogen marknad med ingen eller liten tillväxt tenderar till att vara mindre konkurren utsatt och därmed är det också lättare för existerande aktörer att övervaka sina konkurrenters beteende.

Efterfrågan på internationell roaming härrör från slutkundssidan, vilket bl.a. innebär att slutkunders resvanor påverkar just denna efterfrågan. Sett till slutkunders efterfrågan på internationell roaming är den betydligt lägre än efterfrågan på nationella mobiltjänster.

9.3.1 Efterfrågan

Tyst samordning är enklare att upprätthålla på marknader där efterfrågan inte fluktuerar och som inte karaktäriseras av hög tillväxt. En hög tillväxt kan attrahera nya aktörer på marknaden och minskar därför möjligheterna för företag att hålla högre priser än vad som kännetecknar effektiv konkurrens.

Marknaden för internationell roaming i grossistledet, innefattande röstsamtal och SMS, kan alltså anses vara en mogen marknad. Efterfrågan på grossisttjänsten kan härledas från efterfrågan på slutkundssidan och är därför beroende av slutkunders resvanor. Scenariot att efterfrågan från slutkunder av denna tjänst skulle öka dramatiskt under den närmaste tiden bedömer PTS som mindre troligt. Detta är visserligen kopplat till bl.a. dynamiken i priset, men mot bakgrund av den någorlunda stabila prisnivån och volymomfattningen är PTS av uppfattningen att efterfrågan den närmaste tiden kommer att ligga i nivå med dagens.

9.3.2 Innovationer

I delar av sektorn för elektronisk kommunikation förekommer snabb produktutveckling och snabba innovationer. Ny teknik och nya tjänster, som exempelvis UMTS och mobila innehållstjänster kommer att påverka efterfrågan också på mobila röstsamtal och SMS. Omfattningen av de nya tjänsterna är dock än så länge begränsad. När omfattningen ökar kommer det att finnas anledning att bedöma i hur hög grad de nya tjänsterna begränsar handlingsutrymmet för aktörerna på marknaden för mobila samtalstjänster.

9.3.3 *Transparens*

Sannolikheten för att ett företag skall avvika från ett samordnat beteende mellan företag som i sin tur leder till bestraffningsmetoder är beroende av företags möjligheter att bevaka sina konkurrenters beteende. Möjligheten att bevaka ett beteende är starkt kopplat till marknadens transparens.

Företags möjligheter att bevaka sina konkurrenters beteende med avseende på IOT:s möjliggörs genom det faktum att dessa publiceras på GSMA:s hemsida. Detta förhållande måste, i avsaknad av rabattavtal, betraktas som transparent.

Trots att GSMA:s hemsida inte möjliggör för operatörer att få direkt access till andra operatörers IOT:s från samma land så kan det vara relativt lätt att kringgå detta genom att utländska dotterbolag kan få denna access. Alternativt kan denna information erhållas genom medlemmar som ingår i samma allians. Det är dock förmodligen betydligt svårare för en oberoende operatör utan utländska dotterbolag att erhålla denna information.

Som nämnts ovan erbjuds rabattavtal i allt större utsträckning mellan roamande parter idag. Sådana ”sidoavtal” är av konfidentiell natur och görs således inte tillgängliga för tredje part på GSMA:s hemsida. Detta faktum minskar transparensen på marknaden eftersom konkurrenter då inte har information om den faktiska prisnivån som tillämpas av deras konkurrenter. Genom information om vilka operatörer som ingår i olika allianser eller grupper kan viss kunskap i och för sig erhållas om de grupper av operatörer som normalt torde erhålla rabatter, men exakta uppgifter om faktiska priser torde ofta saknas. Med hänsyn till den ökade tillämpningen av rabattavtal bedömer PTS därför att det idag finns mycket som talar för att marknaden inte kan anses karaktäriseras av transparens i tillräcklig utsträckning för att de svenska operatörerna skall kunna observera om någon av deras konkurrenter avviker från en eventuell samordning. PTS uppfattning är att transparensen kommer att minska ytterligare i takt med att trafikdirigerings teknikerna förfinas i sådan utsträckning att volymbaserade rabattavtal får en ännu större betydelse på den svenska marknaden.

Det skulle i och för sig gå att argumentera för att operatörer kan bevaka konkurrenters beteende genom att analysera volymen på sin egen roamade trafik. Ett avvikande beteende från ett koordinerat beteende på marknaden skulle teoretiskt sett kunna leda till att operatörer tappar trafik till den part som avviker från överenskommelsen. Möjligheten för en operatör att mäta förlust i trafik skulle kunna vara en indikation på att konkurrenter erbjuder rabatter och därför själv får ökad trafik i sitt nät. Dock är denna indikation på transparens inte speciellt pålitlig då trafikvariationer kan bero på en för tillfället minskad eller ökad efterfrågan. Mot bakgrund av detta anser PTS inte att analys av trafikvolymerna utgör ett effektivt verktyg som kan öka transparensen för marknadsaktörerna.

9.4 *Möjligheter att upprätthålla tyst samordning*

För att tyst samordning skall vara möjlig att upprätthålla, krävs även att företagen kan bestraffa avvikelser från samordningen, samt att inte nya aktörer har möjlighet att träda in på marknaden som ett svar på höga vinstnivåer och att inte kunder

framgångsrikt kan begränsa företagens möjligheter att ta ut höga priser genom motverkande köparmakt.

9.4.1 Inträdeshinder och potentiell konkurrens

Inträdeshindren på marknaden består som tidigare nämnts framförallt i de stora investeringskostnader som krävs för etableringen av nödvändig infrastruktur. Möjligheterna att ingå avtal om internationell roaming förutsätter dessutom medlemskap i GSMA och är därför i dagsläget begränsade till GSM- och UMTS-operatörer. Någon större ökning av antalet aktörer är därför inte att vänta på marknaden för internationell roaming den närmaste framtiden.

9.4.2 Bestraffningsmekanismer

För att tyst samordning skall vara hållbar måste det finnas möjligheter för företag att bestraffa avvikelser från samordningen. Bestraffningsmekanismen skall vara effektiv och trovärdig.¹⁶

En aspekt som är av betydelse i detta sammanhang är dynamiken i allianser och koncerner, vilket gör det svårt för en specifik operatör att vinna tillbaka marknadsandelar från en operatör som avviker från samordningen. När en operatör tillhörande en allians har möjlighet att avvika från en samordnad nivå på IOT:s skulle detta troligtvis trigga en bestraffning från en konkurrerande operatör genom att denne skulle sänka sin IOT. Detta kompliceras dock genom det faktum att den avvikande operatören tillhör en allians vilket troligtvis innebär att roamingpartners till den avvikande operatören inte är priskänsliga i fråga om lägre IOT:s från en icke-medlem.

Potentiell bestraffning kan också undergrävas av om effektiviteten i trafikdirigeringsmekanismer inte är 100 procentig. Med andra ord så innebär sänkta IOT:s endast begränsad bestraffning för en avvikande operatör då endast en begränsad del av efterfrågan kommer att dirigeras till bestraffande operatörer. Trenden är att allierade roamingpartners hela tiden förbättrar sina trafikdirigeringsmekanismer men det är inte klart huruvida trafikdirigering kan användas effektivt i fråga om bestraffning av avvikande konkurrenter.

En annan teoretisk bestraffningsmetod är att säga upp avtalet med en avvikande operatör. Denna metod är dock inte ett troligt scenario då operatörer tenderar att behålla ingångna avtal med tanke på värdet av alternativ i fråga om nät och täckning. En uppsägning av ett avtal innebär vidare att operatören förmodligen skulle förlora trafikintäkter från inbound roaming. Ett alternativ till att säga upp avtalet kan istället vara att försöka dirigera trafiken till annat nät.

PTS slutsats av det ovan angivna är att det för närvarande saknas sådana effektiva och trovärdiga vedergällningsmekanismer på marknaden som ger anledning att eventuell samordning på marknaden skulle kunna betraktas som hållbar.

¹⁶ Airtours/First Choice mot kommissionen, 197 – 199 §§.

9.5 Sammanfattande slutsatser avseende bedömningen av kollektiv dominans

Trots höga inträdeshinder, hög koncentration samt stabila priser och marknadsandelar så finns det faktorer som talar emot förekomsten av kollektiv dominans på marknaden. Som beskrivits ovan så sluts avtal om internationell roaming i större omfattning med tillägg av ett rabattavtal vilket minskar transparensen på marknaden. Det finns heller inte några effektiva och trovärdiga vedergällningsmekanismer på marknaden, vilket innebär att åtminstone två av de villkor för kollektiv dominans som uppställs i EG-rättslig praxis inte är uppfyllda.

Sammanfattningsvis bedömer PTS därför att det inte finns sådana övervägande indikatorer som stödjer ett samordnat beteende på den svenska grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming.

PTS kan emellertid konstatera att de höga inträdeshindren, den bristande prisdynamiken och höga koncentrationen mellan ett fåtal aktörer utgör sådana konkurrensproblem som det finns ett starkt intresse att komma till rätta med om syftet med EkomL och det EG-rättsliga regelverket skall kunna uppnås även beträffande internationella roamingtjänster. Det nuvarande regelverket är emellertid inte så utformat att detta kan ske genom nationella åtgärder. PTS avser emellertid att noga följa utvecklingen på den aktuella marknaden.

Marianne Treschow
Generaldirektör

Beslutet har fattats av generaldirektören Marianne Treschow. I ärendets slutliga handläggning har även deltagit ställföreträdande avdelningschefen Cecilia Sachs, enhetschefen Eva Liljefors, enhetschefen Karoline Boström och handläggaren Fredrik Blomström (föredragande).