



HANDLÄGGARE, AVDELNING, TELEFON

Cecilia Baksa
Avdelningen för marknadsfrågor
08-678 55 00

TeliaSonera AB
Stab Juridik, Regulatoriska frågor
123 86 Farsta

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 marknad avseende tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt för andra kunder än hushåll samt identifiera företag som har 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 marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt för andra kunder än hushåll såsom en relevant marknad.
2. PTS finner att TeliaSonera Sverige AB (TeliaSonera) har ett sådant betydande inflytande som avses i 8 kap. 6 § EkomL på den relevanta marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt för andra kunder än hushåll.

Detta beslut gäller omedelbart.

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 konstaterar 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 skyldigheter återfinns i 8 kap. 6 § samma lag.

Kommissionen har i sin rekommendation definierat 18 relevanta marknader, varav en marknad anges vara tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt för andra kunder än hushåll.

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 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.

Om det vid en bedömning enligt första stycket konstateras att det inte råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad, skall företag med betydande inflytande på den marknaden identifieras och beslut meddelas om skyldigheter enligt 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§.

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, avseende helåret 2003 av samtliga operatörer som varit anmälda enligt telelagen (1993:597) 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.

Kommissionen har uttryckt följande grundprincip för genomförande av marknadsanalys. Vid utförandet av marknadsanalysen skall den nationella regleringsmyndigheten utröna om en konstaterad effektiv konkurrens på en definierad marknad är ett resultat av nationell reglering och i så fall om konkurrensen på den aktuella marknaden skulle förändras vid avsaknad av en sådan reglering. Kommissionen tar som exempel upp regleringen av för- och prefixval. Kommissionen poängterar därvid att en nationell regleringsmyndighet skall klargöra för kommissionen huruvida avsaknaden av en operatör med betydande marknadsinflytande på en definierad marknad beror på befintlig reglering. Om så är fallet skall regleringsmyndigheten också klargöra huruvida den aktuella regleringen kommer att kvarstå inom den tidsperiod som marknadsanalysen avser.¹

2.1. *Beskrivning av tjänsten/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 karaktärisering 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.

¹ Se exempelvis kommissionens yttrande SG (2003) D/233817 av den 18 december 2003.

2.2. *Avgränsning av produktmarknad*

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

Enligt etablerad rättspraxis (se punkt 44 i riktlinjerna) 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.

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 utbytbart 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.

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, 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.

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 p. 20 i kommissionens riktlinjer, på egenskaperna hos den enskilda marknaden. Med rimlig tid avses i detta fall enligt PTS bedömning, tidpunkten 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

² 5-10% enligt kommissionens tillkännagivande om definition av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning (97/C 372/03) p. 17, (cit. tillkännagivandet) och riktlinjerna p. 40.

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 olika 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 man traditionellt bestämt den relevanta marknadens geografiska omfattning 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 förhandsskyldigheter identifieras.

2.5. *Fastställande av relevant marknad för vilken förhandsreglering är motiverad*

Den relevanta marknaden blir föremål för en bedömning av om förhandsreglering kan motiveras. För de fall kommissionen i sin rekommendation angett att den aktuella marknaden har sådana särdrag att förhandsreglering är motiverad, tar PTS ställning till om det för svenskt vidkommande finns anledning att frångå 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 motiverar införande av skyldigheter enligt EkomL, vidtar en fortsatt analys i syfte att utröna huruvida konkurrensen är effektiv, dvs. om det finns aktörer som enskilt eller gemensamt har ett betydande inflytande på den relevanta marknaden.³

³ Enligt p. 19 i kommissionens riktlinjer gäller följande. Om man finner att det råder effektiv konkurrens på en relevant marknad innebär det att ingen operatör åtnjuter ensam eller gemensam dominans på den marknaden. Vid tillämpning av det nya regelverket betyder därför effektiv konkurrens att det inte finns något företag på den relevanta marknaden som ensamt eller tillsammans med andra företag har en dominerande ställning. Se även p. 5 i riktlinjerna, beaktandesats 27 i ramdirektivet samt förarbetsuttalandena i prop. 2002/03:110 s. 173.

2.6. *Marknadsandelar*

Det lämpligaste sättet att mäta 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 s. 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 sextio 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 betydande inflytande. 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 är sådana som bidrar till marknads ekonomiska särdrag. 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 på 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, när 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, som ovan nämnts, i sin rekommendation definierat marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt för andra kunder än hushåll som en relevant marknad.⁴

Ett allmänt telefonnät motsvarar ett elektroniskt kommunikationsnät som används för att tillhandahålla allmänt tillgängliga telefonitjänster⁵ och som möjliggör överföring av tal, fax, data samt andra former av kommunikation mellan nätanslutningspunkter. Telefonitjänster kan fås antingen via fasta eller mobila nätanslutningspunkter.

Ett allmänt telefonnät mellan fasta anslutningspunkter är uppdelat i två funktioner; anslutningen (tillträde) till och bruket av det allmänna telefonnätet.⁶ Tillträdet bör uppfylla funktionalitet för att möjliggöra uppringning och mottagande av samtal genom tvåvägskommunikation som av användaren upplevs i realtid. Vidare bör tillträdet möjliggöra en användning av tillhörande tjänster via en fast anslutningspunkt. Tillhörande tjänster motsvaras enligt PTS bedömning av tilläggstjänster⁷, mervärdestjänster⁸, telefax och vissa datakommunikationstjänster, t.ex. för att nå Internet via en uppringd anslutning. Traditionellt sett har slutanvändaren inte särskilt tillträdet och bruk av det allmänna telefonnätet, utan upplevt dessa funktioner som delar av samma tjänst, eftersom tjänsterna tidigare

⁴ ”Andra kunder än hushåll” benämns nedan även ”företag”.

⁵ Att ringa och ta emot samtal via ett eller flera nummer inom en nationell eller internationell nummerplan, inklusive nödsamtal (definition enligt EkomL).

⁶ Sammanfattningsvis benämns dessa fast telefoni.

⁷ Operatörsspecifika tjänster som endast kan tillhandahållas av den operatör som tillhandahåller tillträdet till allmänt telefonnät.

⁸ Tjänster som kan tillhandahållas oberoende av den operatör som tillhandahåller tillträdet till allmänt telefonnät.

tillhandahölls på detta sätt.⁹ Slut användaren erhåller också ett telefonnummer ur den svenska nummerplanen, vilken fastställts av PTS. Via sådant nummer kan abonnenten nås och abonnenten kan nå andra abonnenter, användare eller tjänster.

Tillträdet till ett allmänt telefontät via en fast anslutningspunkt produceras och erbjuds slutkunder idag främst via ett rikstäckande metallbaserat accessnät¹⁰, alternativt med nyetablerad fiberkabel och i undantagsfall med radioaccess. Den aktör som innehar det rikstäckande metallbaserade accessnätet tillhandahåller den övervägande delen av de fasta anslutningarna till slutkunder. Även aktörer som inte själva innehar accessnät har möjlighet att erbjuda sådana anslutningar genom hyrda förbindelser eller genom tillträde till konventionella abonnentledningar av metall (LLUB)¹¹. Sådana grossisttjänster tillhandahålls huvudsakligen av den aktör som innehar det rikstäckande metallbaserade accessnätet. Etablering av egna anslutningar med fiberkabel förekommer där de totala intäkterna motiverar investering och kostnader för anslutningen. Alternativa aktörer som tillhandahåller tillträde till det allmänna telefontätet finns främst för större företag och organisationer, samt för hushåll med bredbandsanslutning som medger telefoni. Möjligheten att bruka det allmänna telefontätet vid fasta anslutningspunkter erbjuds däremot av ett flertal aktörer.¹²

Tillträde till det allmänna telefontätet för företagskunder skulle i viss utsträckning kunna förmedlas via befintlig alternativ infrastruktur, såsom radiobaserat nät eller fiberkabel. Sådant infrastruktur finns dock endast i begränsad utsträckning och är kostsam att anlägga.

4. Avgränsning av produktmarknaden

Med utgångspunkt i den av kommissionen definierade marknaden tillträde till det allmänna telefontätet via fast anslutningspunkt för andra kunder än hushåll, har PTS att bedöma om denna är en relevant marknad med hänsyn till svenska förhållanden. PTS har till uppgift att undersöka om det, utifrån svenska förhållanden, finns skäl att utvidga produktmarknaden eller om ytterligare uppdelning av produktmarknaden bör göras.

Vid 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.

⁹ Genom införandet av prefix och förval har användandet av det allmänna telefontätet mellan fasta anslutningspunkter kunnat delas upp i två funktioner.

¹⁰ I detta fall behöver användaren som regel ett PSTN-abonnemang (Public Switched Telephony Network). I viss utsträckning används även ett ISDN-abonnemang (Integrated Service Digital Network). Det finns för närvarande ca 5,4 miljoner PSTN-abonnemang varav ca 4,4 miljoner är privata abonnemang. Antalet ISDN-abonnemang uppgår till 245 000 abonnemang och övervägande delen, ca 80 procent, är företagsabonnemang. Uppgifter hämtade ur Svensk telemarknad 2003, PTS-ER 2004:24.

¹¹ Eng: Local Loop Unbundling. Se skyldigheter enligt PTS beslut i ärende med dnr. 04-6948, vilket sedan den 24 november 2004 ersatt bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät.

¹² För lista av operatörer som tillhandahåller telefonitjänster se PTS hemsida; www.pts.se.

4.1. *Hushållskunder*

Det finns skäl att granska om den av kommissionen definierade marknaden bör utvidgas till att omfatta även hushållskunder. Det är vanligt att göra åtskillnad mellan hushålls- och företagsmarknaderna, eftersom avtalsmässiga villkor för tillträde och trafik kan variera för dessa två kategorier av slutanvändare. För leverantörerna finns det möjlighet att åtskilja dessa kategorier vad gäller såväl utbud som prissättning. Exempelvis kostar PSTN-abonnemang från TeliaSonera 375 kr inklusive moms per kvartal för hushåll (Telia bas) och 435 kr inklusive moms per kvartal för företag (Telia företagsabonnemang). För att en aktör utan ett utbyggt accessnät konkurrenskraftigt skall kunna producera tillträde till det allmänna telefonnätet krävs att kundens förväntade volym (trafik) är tillräcklig för att aktörens investering i anslutningen skall vara lönsam. Detta bör sannolikt vara fallet främst för större företagskunder och organisationer. Det är normalt sett inte möjligt för en operatör på hushållsmarknaden att svara på en relativ prishöjning på företagsmarknaden, eftersom de ekonomiska förutsättningarna för tillhandahållande av tjänsten till de två kundkategorierna kan vara väsentligt olika. PTS bedömer mot bakgrund av det sagda att det är lämpligt att skilja mellan dessa kategorier av slutanvändare beträffande den svenska marknaden. Detta överensstämmer med kommissionens marknadsdefinition. För att definiera kategoritillhörighet bedömer PTS att utgångspunkten bör vara vem som betalar för teletjänsten (dvs. står som innehavare av abonnemanget), oavsett vem som är användare. Kriteriet för att den betalande parten skall betecknas som företag, till skillnad från hushåll, är att den har ett organisationsnummer och inte ett personnummer.

4.2. *Telefonitjänster*

Det finns skäl att bedöma om den av kommissionen definierade marknaden bör utvidgas till att omfatta även telefonitjänster. Inledningsvis kan PTS konstatera att de grundläggande tjänsterna som erhålls vid köp av tillträde, respektive telefonitjänster, skiljer sig åt. Även om slutkunder verkar föredra att köpa både tillträde och telefonitjänster från samma företag har slutkunder goda valmöjligheter beträffande leverantörer av telefonitjänster, vilket skiljer sig från utbudet och konkurrenssituationen för tillträde till det allmänna telefonnätet. Förutsättningarna för att erbjuda tillträde till det allmänna telefonnätet och telefonitjänster i det fasta telefonnätet i Sverige har varit mycket olika. I avsaknad av reglering finns det stora barriärer för inträde på marknaderna för tillträde och telefonitjänster. På marknaderna för telefonitjänster har etableringshinder kunnat undanröjas genom införandet av en reglerad tillgång till för- och prefixval samt samtrafik. Detta har medfört att det idag finns cirka 35 leverantörer av telefonitjänster.

Under slutet av 2004 började några operatörer att erbjuda tillträde baserat på en av TeliaSonera nyligen introducerad återförsäljarprodukt för PSTN¹³-abonnemang. PTS tidigare utkast till beslut om skyldigheter på den aktuella marknaden och TeliaSoneras återförsäljarprodukt har väckt mycket stort intresse hos operatörerna

¹³ Public Switched Telephone Network

vilket får ses som ett uttryck för den stora efterfrågan från slutkunder av att kunna erhålla både telefonitjänster och tillträde från samma leverantör.¹⁴

För att konkurrenskraftigt kunna producera tillträde till det allmänna telefont nätet till företagskunder krävs allmänt sett tillgång till ett väl utbyggt accessnät.¹⁵ Alla operatörer som tillhandahåller tillträde konkurrerar idag på marknaden för telefonitjänster, medan det finns operatörer som tillhandahåller telefonitjänster via förval eller prefix och som inte är verksamma på marknaden för tillträde. Även om vissa operatörer sedan en kort tid tillbaka via TeliaSoneras återförsäljarprodukt har kunnat träda in på marknaden är de starkt beroende av TeliaSonera som leverantör. TeliaSonera kontrollerar fortsatt produktion, produktutformning och prissättning av återförsäljarprodukten samtidigt som företaget är den största leverantören till slutkunder. Återförsäljarnas konkurrensförmåga och lönsamhet styrs således i stor utsträckning av TeliaSonera. Operatörer som erbjuder telefonitjänster och som får tillgång till TeliaSoneras erbjudande kan således inte utan risk träda in på marknaden för tillträde för att svara på en liten men varaktig höjning av det relativa priset för tillträde. PTS finner därför inte att telefonitjänster ingår i samma marknad som tillträde till det allmänna telefont nätet. Detta överensstämmer med kommissionens marknadsdefinition. PTS anser däremot att tilläggstjänster ingår i marknaden för tillträde till det allmänna telefont nätet, eftersom dessa tjänster endast kan erbjudas av den som tillhandahåller tillträde till den aktuella marknaden.

4.3. Mobil anslutning

Det finns skäl att bedöma om den av kommissionen definierade marknaden bör utvidgas till att även omfatta anslutning via mobilnät. Tillträde till ett fast telefont nät kan i vissa fall vara utbytbar mot mobiltelefonianslutning. Ett företag kan tänkas övergå från att använda det fasta nätet till att använda det mobila. Medan fast tillträde är knutet till en viss plats är mobil anslutning istället knutet till en person och mobilitet är en grundläggande egenskap. Företag erbjuds ett flertal olika tekniska och kommersiella lösningar för att kunna få tillträde till allmänna mobilnät. För det fall en sådan lösning möjliggör användning av tjänster som till sin funktion, användning och prisnivå är likvärdiga tjänster som tillhandahålls på marknaden för tillträde till det allmänna telefont nätet via en fast anslutningspunkt, skulle den kunna vara att anse som ett substitut till fast anslutning.¹⁶ Relevanta funktioner är exempelvis kortnummer mellan interna nummer, röstbrevlåda, telefonistfunktioner etc. Dessa relevanta funktioner realiserar ofta via företagsväxlar anslutna till det fasta allmänna telefont nätet. PTS bedömning är att dessa relevanta funktioner bara i begränsad omfattning tillhandahålls via mobilnät.

¹⁴ Se exempelvis remissvar från PTS samråd av beslututkast avseende de aktuella marknaderna. Remissvaren finns på PTS hemsida www.pts.se.

¹⁵ För att en aktör som inte innehar ett utbyggt accessnät konkurrenskraftigt skall kunna producera tillträde torde det krävas att kundens förväntade volym är tillräcklig för att aktörens investering i anslutningen skall vara lönsam. Detta torde vara fallet främst för större företagskunder och organisationer.

¹⁶ DECT-lösningar ingår i marknaden för tillträde, då DECT till skillnad från mobila system inte använder det publika nätet, utan är ett privat (ofta företagsinternt) system.

Tillträde via mobilnät kännetecknas dock i allmänhet av högre priser för såväl interna som externa samtal samt i synnerhet för inkommande samtal¹⁷. För att ett tillräckligt antal företagskunder skall uppfatta sådana lösningar som likvärdiga med tillträde till det allmänna telefonnätet, krävs att priserna för mobil och fast telefoni närmar sig varandra. I dagsläget skulle ett tillräckligt stort antal av användarna inte, vid en liten och varaktig höjning av priset på fast tillträde, byta till mobil anslutning. Även i ett framåtblickande perspektiv, fram till kommande marknadsanalys, bedömer PTS inte att de sjunkande priserna för mobil anslutning skulle få ett tillräckligt stort antal av användarna att byta till mobil anslutning vid en liten och varaktig höjning av priset på fast tillträde. PTS bedömer därför att marknaden för fast tillträde inte bör utvidgas till att omfatta även mobil anslutning. Detta överensstämmer med kommissionens marknadsdefinition.

4.4. *Tillträde via ISDN¹⁸ 2B+D¹⁹*

Det finns skäl att granska om tillträde via ISDN 2B+D kan anses tillhöra den aktuella relevanta marknaden. ISDN-tjänsten finns tillgänglig för merparten av alla företag i Sverige och är ur denna aspekt ett möjligt substitut. Tjänsten ISDN 2B+D erbjuder två oberoende telefonlinjer med digital kommunikation till det allmänna telefonnätet. Jämfört med datakommunikation via modem över den analoga PSTN-anslutningen erbjuder ISDN-tjänsten möjlighet till snabbare digital datakommunikation med 64 kbit/s per kanal, dvs. 128 kbit/s om två kanaler används. Företag använder tjänsten ISDN 2B+D för olika ändamål, bl.a. för anslutning av mindre kontorsväxlar, för Internetaccess samt för videokonferensutrustningar.

Beroende på den önskade kapaciteten kan ett större eller mindre antal ISDN 2B+D anslutas till samma kontorsväxel eller till annan utrustning. Med tilläggs-tjänsten gruppnummer kan flera olika ISDN 2B+D grupperas och med tilläggs-tjänsten direktval kan samtal gå direkt till olika anknytningar i kontorsväxeln.

Den tilltänkta användningen för vanligt analogt PSTN-abonnemang och ISDN 2B+D är i grunden densamma. Skillnaderna i pris motiveras av skillnader i kvalitet och kapacitet. PTS anser att ISDN 2B+D kan anses vara ett fullgott substitut för tillräckligt många kunder på företagsmarknaden. En liten och varaktig ökning av de relativa priserna på vanlig analog PSTN-anslutning skulle därmed vara olönsam. I praktiken föreligger också, både i nuläget och historiskt, en pris-harmonisering av de olika anslutningsformerna.

För att en operatör som erbjuder en viss anslutningsform skall kunna erbjuda en annan anslutningsform krävs installation av nya linjekort för den aktuella anslutningen. Detta rör sig om en begränsad investering. PTS menar därför att operatörer skulle kunna ställa om sin produktion för att erbjuda även den andra anslutningsformen vid en liten och varaktig ökning av de relativa priserna.

¹⁷ Större företag har ofta möjlighet till speciella avtal, varigenom interna samtal debiteras en väsentligt lägre kostnad än externa samtal. Detta är emellertid inte aktuellt för det stora flertalet företag.

¹⁸ Integrated Service Digital Network

¹⁹ Även kallad ISDN Basaccess, motsvarande två kanaler á 64 kbit/s och en signaleringskanal.

Mot bakgrund av det ovan sagda är det PTS bedömning att substitution föreligger och att anslutning via ISDN 2B+D därmed tillhör den aktuella marknaden.

4.5. *Tillträde via analog växelledning*

Det finns skäl att granska om tillträde via analog växelledning kan anses tillhöra den aktuella relevanta marknaden. Analog växelledning används för anslutning av analoga kontorsväxlar till det allmänna telefonnätet. Beroende av den önskade kapaciteten, kan ett större eller mindre antal ledningar anslutas till samma kontorsväxel. Med tilläggstjänsten gruppnummer kan flera olika analoga växelanslutningar grupperas, t.ex. för olika svarsgrupper på företaget. Med tilläggstjänsten direktval kan samtal gå direkt till olika anknytningar i kontorsväxeln.

Den tilltänkta användningen för vanligt analogt PSTN-abonnemang och analog växelledning är i grunden densamma. Skillnaderna i pris motiveras av skillnader i kvalitet och kapacitet. PTS anser att analog växelledning kan anses vara ett fullgott substitut för tillräckligt många kunder på företagsmarknaden och att en liten och varaktig ökning av de relativa priserna på PSTN-anslutning därmed skulle vara olönsam. I praktiken föreligger också, både i nuläget och historiskt, en pris-harmonisering av de olika anslutningsformerna.

För att en operatör som erbjuder en viss anslutningsform skall kunna erbjuda en annan anslutningsform, krävs installation av nya linjekort för den aktuella anslutningen. Även detta rör sig om en begränsad investering. PTS bedömer att operatörer skulle kunna ställa om sin produktion för att erbjuda även den andra anslutningsformen vid en liten och varaktig ökning av de relativa priserna.

Mot bakgrund av det ovan sagda är det PTS bedömning att substitution föreligger och att analog växelledning därmed tillhör den aktuella marknaden.

4.6. *Tillträde via digital växelledning*

Det finns också skäl att undersöka om tillträde via digital växelledning kan anses tillhöra den aktuella relevanta marknaden. Tjänsten når merparten av alla företag i Sverige och är ur denna aspekt ett möjligt substitut. Digital växelledning erbjuder upp till trettio oberoende kanaler (telefonlinjer) med digital kommunikation till det allmänna telefonnätet. Jämfört med datakommunikation via modem över den analoga PSTN-anslutningen erbjuder den digitala anslutningen möjlighet till snabbare datakommunikation med 64 kbit/s per kanal. Företag använder främst digital växelledning för anslutning av digitala kontorsväxlar till det allmänna telefonnätet. Beroende på den önskade kapaciteten kan ett större eller mindre antal kanaler anslutas till samma kontorsväxel. Med tilläggstjänsten gruppnummer kan flera olika kanaler grupperas, t.ex. för olika svarsgrupper på företaget. Med tilläggstjänsten direktval kan samtal gå direkt till olika anknytningar i kontorsväxeln.

Den tilltänkta användningen för vanligt analogt PSTN-abonnemang och digital växelledning är i grunden densamma. Skillnaderna i pris motiveras av skillnader i kvalitet och kapacitet. Från vanligt analogt PSTN-abonnemang, via analog växelledning och ISDN 2B+D föreligger det, enligt PTS mening, en obruten s.k. substitutionskedja. I praktiken föreligger också både i nuläget och historiskt en prisharmonisering av de olika anslutningsformerna.

För att en operatör som erbjuder en viss anslutningsform skall kunna erbjuda en annan anslutningsform krävs installation av nya linjekort för den aktuella anslutningen. Detta rör sig om en begränsad investering. PTS anser att operatörer skulle kunna ställa om sin produktion för att erbjuda även den andra anslutningsformen vid en liten och varaktig ökning av de relativa priserna.

Mot bakgrund av det ovan sagda anser PTS att substitution föreligger och att digital växelledning därmed tillhör den aktuella marknaden.

4.7. *Tillträde via ISDN 30B+D²⁰*

Det finns vidare skäl att utreda om tillträde via ISDN 30B+D kan anses tillhöra den aktuella relevanta marknaden. ISDN-tjänsten når merparten av alla företag i Sverige och är ur denna aspekt ett möjligt substitut. ISDN 30B+D erbjuder trettio oberoende kanaler (telefonlinjer) med digital kommunikation till det allmänna telefonnätet. Jämfört med datakommunikation via modem över den analoga PSTN-anslutningen, erbjuder ISDN-tjänsten möjlighet till snabbare digital datakommunikation i 64 kbit/s per kanal. Företag använder främst ISDN 30B+D för anslutning av digitala kontorsväxlar till det allmänna telefonnätet. Med tilläggstjänsten gruppnummer kan flera olika kanaler grupperas, t.ex. för olika svarsgrupper på företaget. Med tilläggstjänsten direktval kan samtal gå direkt till olika anknytningar i kontorsväxeln.

Den tilltänkta användningen för vanligt analogt PSTN-abonnemang och ISDN 30B+D växelledning är i grunden densamma. Skillnaderna i pris motiveras av skillnader i kvalitet och kapacitet. Från vanligt analogt PSTN-abonnemang via analog växelledning och ISDN 2B+D till digital växelledning föreligger det, enligt PTS mening, en obruten s.k. substitutionskedja. I praktiken föreligger också, både i nuläget och historiskt, en prisharmonisering av de olika anslutningsformerna.

För att en operatör som erbjuder en viss anslutningsform skall kunna erbjuda en annan anslutningsform, krävs installation av nya linjekort för den aktuella anslutningen. Eftersom detta rör sig om en begränsad investering anser PTS att operatörer skulle kunna ställa om sin produktion för att erbjuda även den andra anslutningsformen vid en liten och varaktig ökning av de relativa priserna.

Mot bakgrund av det ovanstående finner PTS att substitution föreligger och att ISDN 30B+D tillhör den aktuella marknaden.

4.8. *Tillträde via bredbandsnät*

Det finns slutligen skäl att granska om tillträde till det allmänna telefonnätet via bredbandsnät eventuellt kan anses tillhöra den aktuella relevanta marknaden. De infrastrukturer för s.k. bredbandsnät till företagsmarknaden, som under de senaste åren har etablerats, har möjlighet att erbjuda substituerbara tjänster för tillträde till det allmänna telefonnätet. De bredbandsnät, som idag erbjuder tjänster inom området för den aktuella relevanta marknaden, vänder sig företrädesvis till företags behov av att ansluta kontorsväxlar till det allmänna telefonnätet. Vanligtvis rör det sig om lösningar som kombinerar access för både tal och data i

²⁰ Även kallad ISDN Primäraccess eller nB+D, motsvarande upp till trettio kanaler á 64 Kbit/s samt en signaleringskanal.

samma anslutning samt där anslutningen vanligtvis är av kapaciteten 2 Mbit/s eller högre.

Den tilltänkta användningen för vanligt analogt PSTN-abonnemang och för tillträde till det allmänna telefont nätet som tillhandahålls via bredbandsnät är i grunden densamma. Skillnaderna i pris motiveras av skillnader i kvalitet och kapacitet. Från vanligt analogt PSTN-abonnemang via analog växelledning, ISDN 2B+D och digital växelledning till ISDN 30B+D, föreligger det enligt PTS bedömning en obruten s.k. substitutionskedja. Mot bakgrund av ovanstående finner PTS att efterfrågesubstitution föreligger och att tillträde till det allmänna telefont nätet via bredbandsnät därmed tillhör den aktuella relevanta marknaden. För att de bredbandsnät som idag inte erbjuder tillträde till det allmänna telefont nätet skall kunna erbjuda denna tjänst, behöver de i allmänhet kompletteras med nät- och kundplacerad teknisk utrustning. Vanligtvis används teknik för s.k. IP-telefoni. Leverantörer av bredbandsnät som inte erbjuder tillträde till allmänt telefont nät kan inte träda in på den aktuella marknaden utan betydande investeringar och risker. Således tillhör endast sådana bredbandsnät som idag erbjuder tillträde till allmänt telefont nät den aktuella marknaden.

4.9. *Sammanfattning av produktmarknaden*

Det finns skäl att särskilja mellan företags- och hushållskunder. Kriteriet för att abonnenten skall betecknas som företagskund, till skillnad från hushållskund, är att abonnenten har ett organisationsnummer och inte ett personnummer. Marknaden omfattar endast tillträde via fast nätanslutningspunkt. Telefonitjänster ingår inte i marknaden. Marknaden omfattar tillhandahållande av anslutning i en fast punkt till det allmänna telefont nätet för andra kunder än hushåll, i syfte att dessa skall kunna ringa eller ta emot taltelefonisamtal via telefonnummer ur den svenska nummerplanen, samt använda tillhörande tjänster såsom tilläggstjänster, mervärdetjänster, telefax och vissa datakommunikationstjänster, oavsett teknisk lösning. I marknaden ingår således bl.a. PSTN-anslutning, ISDN 2B+D, ISDN 30B+D, analog växelledning, digital växelledning och likvärdig anslutning via bredbandsnät.

PTS finner således, mot bakgrund av det ovan sagda, att den aktuella produktmarknaden, även enligt svenska förhållanden, utgörs av tillträde till det allmänna telefont nätet via en fast anslutningspunkt för andra kunder än hushåll. PTS frångår således inte kommissionens rekommendation i detta avseende.

5. Avgränsning av den geografiska marknaden

Samtliga anmälda aktörer som tillhandahåller tillträde till det allmänna telefont nätet via en fast nätanslutningspunkt har rätt att bedriva sin verksamhet i hela landet. Någon geografiskt avgränsad anmälan finns således inte. Kommissionen har inte identifierat någon gränsöverskridande marknad på detta område.

Tillträde till det allmänna telefont nätet via en fast nätanslutningspunkt tillhandahålls huvudsakligen via det rikstäckande metallbaserade accessnätet, vilket således är nationellt i sin geografiska omfattning.

Som konstaterats ovan kan operatörer med lönsamhet tillhandahålla tillträde till det allmänna telefont nätet via alternativ infrastruktur till det rikstäckande

metallbaserade accessnätet eller via hyrda förbindelser när intäkter från en slutkund motiverar sådana investeringar och kostnader. Tillgången och kostnaderna för att utnyttja alternativ infrastruktur varierar över landet. Hyrda förbindelser finns dock tillgängliga på likvärdiga villkor över hela landet. Även om det således finns lokalt etablerad alternativ infrastruktur på ett fåtal ställen, exempelvis för större företag och organisationer, bedömer PTS därför att konkurrensförhållandena är tillräckligt enhetliga inom landet för att detta inte skall utgöra ett hinder för en avgränsning som är nationell.

Tjänstens egenskaper och användningsområden är likartade oavsett var tillträdet sker. Vidare erbjuds enligt PTS kännedom enhetliga priser över hela landet på slutkundsnivå.

Den operatör som förfogar över det rikstäckande metallbaserade accessnätet dominerar utbudet av anslutningen. Denna operatör har fram till 24 juli 2004 haft en skyldighet att tillämpa taxor för anslutning till fast nätanslutningspunkt som grundar sig på kostnaderna²¹ och fram till den 24 april 2004 haft en skyldighet att på likartade villkor tillhandahålla anslutning till fast nätanslutningspunkt åt var och en som efterfrågar denna tjänst.²² Detta har medfört att utbudet från denna operatör är likvärdigt i hela landet och att inte heller prissättningen skiljer sig åt över landet.

Mot bakgrund av det ovan sagda gör PTS bedömningen att marknaderna för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt för andra kunder än hushåll är nationell.

6. Marknadsbeskrivning

Nedan följer en beskrivning av förhållandena på den, enligt ovan, avgränsade marknaden.

Den totala omsättningen för fast telefoni, dvs. tillträde till det allmänna telefonnätet och telefonitjänster, för icke hushåll uppgår till ca 8,7 mrd kr per år.²³ Av den totala omsättningen utgör avgifter för fast anslutning 23 procent. Den svenska marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet för andra kunder än hushåll är en marknad som varit stabil under många år. Under de senaste åren har framförallt konkurrensen mellan leverantörer till större företag ökat. Införandet av nummerportabilitet 2001 har haft stor betydelse för den ökade konkurrensen för tillhandahållande av tillträde till det allmänna telefonnätet. Kunderbidandena omfattar i många fall en kombination av tillträde till det allmänna telefonnätet och erbjudande på samtalspriser, varför marknaderna för tillträde relaterar till marknaderna för telefonitjänster. De företag som tillhandahåller tillträde har en särställning på marknaden för telefonitjänster såtillvida att de kan erbjuda slutkunden en samlad faktura och en leverantörsrelation för både tillträde och telefonitjänster. Ett tecken på den förändrade marknadssituationen är att intäkterna för fasta abonnemang har fallit snabbare än både antalet abonnemang

²¹ Enligt 28 § telelagen som enligt lagen (2003:390) om införande av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation gällt övergångsvis.

²² Enligt teletillståndsvillkor meddelade med stöd av telelagen.

²³ Svensk telemarknad 2003, PTS-ER 2004:24, s. 58.

och den totala omsättningen för fast telefoni på företagsmarknaden.²⁴ Priset för PSTN-abonnemang har varit stabilt under många år, vilket medfört att företrädesvis mindre företag inte kommit i åtnjutande av den ökade konkurrensen. Marknaden omfattar olika grupper av kunder där det idag är de större kunderna som kommer i åtnjutande av den ökade konkurrensen från cirka 10 operatörer. Det faktum att det huvudsakligen är TeliaSonera som tillhandahåller PSTN-abonnemang medför en stor risk för att denna operatör kan ta ut överpriser på ett sätt som missgynnar slutanvändarna.

I Sverige infördes pristak för fast telefoni år 1991. Pristaket togs bort den 1 januari 2001. Skälet till att pristaket inte förlängdes var bland annat att EU-förordningen (nr 2887/2000) om tillträde till accessnät (LLUB) trädde ikraft den 2 januari 2001. Förordningen syftade till att öppna upp för konkurrens inom accessnätet. Dock har marknaden prisreglerats genom skyldighet avseende kostnadsorienterad prissättning gentemot slutkunder.

Förekomsten av infrastruktur är en förutsättning för att kunna producera tillträde till det allmänna telefontätet. Att etablera ett nät för detta ändamål är förenat med stora investeringar för operatörerna och samtidigt präglas marknaden av stordriftsfördelar. Inom ett geografiskt område krävs hög penetrationsgrad av kunder för att kunna få del av dessa stordriftsfördelar. Därmed gäller att operatörernas tillgång till infrastruktur i stor utsträckning påverkar konkurrensförhållandena på marknaden. Infrastruktur vid sidan av accessförbindelser består främst i växlar, stödsystem och transportnätscapacitet.

Härutöver har vissa operatörer möjlighet att erbjuda tillträde via den av TeliaSonera nyligen introducerade återförsäljarprodukten för PSTN-abonnemang.²⁵ De första operatörerna, som ingått avtal om denna produkt, kunde i slutet av 2004 börja erbjuda PSTN-abonnemang till slutkunder. TeliaSonera kontrollerar fortsatt såväl produktion och produktutbud som prissättning av återförsäljarprodukten. Erfarenhet visar att operatörer, som ingår avtal med vertikalt integrerade operatörer, i liknande situationer har stora svårigheter att erhålla villkor som bidrar till ett långsiktigt konkurrenstryck på slutkundsmarknaden. Ett bestående konkurrenstryck kan endast åstadkommas genom infrastrukturkonkurrens eller reglerad tillgång till tillträde. Marknaden kännetecknas således fortsatt av strukturella hinder där en operatör dominerar tillgången till infrastruktur, vilket är en begränsad resurs. Med undantag för större företag och organisationer har den aktuella marknaden i obetydlig utsträckning utsatts för konkurrens. Det är bland annat betydelsen av att uppnå skalfördelar för att kunna tillhandahålla tillträde till det allmänna telefontätet som medför att tillträde till konventionella abonnentledningar (LLUB) och hyrda förbindelser inte har givit upphov till ökad konkurrens för tillhandahållande av PSTN eller ISDN 2B+D. Det finns ett behov av ett reglerat grossisttillträde på en mer förädlad nivå för att alternativa operatörer skall kunna konkurrera på slutkundsnivån. Den bristande konkurrensen innebär även risk för överprissättning eller prispress.

²⁴ Svensk telemarknad 2003, PTS-ER 2004:24:

7. Fastställande av relevant marknad för vilken förhandsreglering är motiverad

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 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 regleringsskyldigheter enligt 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§ EkomL.

Av förarbetena till 8 kap. 5 § EkomL (se prop. 2002/03:110 s. 273) framgår att utgångspunkten för en marknadsanalys är kommissionens rekommendation. Av specialmotiveringen till 8 kap. 5 § i samma förarbeten (s. 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.

PTS finner det lämpligt att kortfattat göra en bedömning utifrån de tre kriterierna avseende den aktuella marknaden, med särskilt beaktande av de nationella förhållandena.

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 producera fast tillträde till företagskunder i Sverige krävs tillgång till ett väl utbyggt accessnät. Det är, som ovan nämnts, i praktiken endast en aktör i Sverige som har tillgång till ett rikstäckande accessnät. Att investera i alternativ infrastruktur i accessnätet är riskfyllt och innebär höga inte återvinningsbara kostnader. En nyetablerad aktör kan inte räkna med att kunna utnyttja stordriftsfördelar, mängd och koncentrationsfördelar i samma utsträckning som den aktör som redan är etablerad på marknaden. För vissa större företag och organisationer kan dock den förväntade volymen vara tillräckligt stor att det är lönsamt för aktörer att etablera anslutning till den specifika kunden.

Härutöver har TeliaSonera, som ovan anges, nyligen börjat erbjuda operatörer en återförsäljarprodukt för PSTN-abonnemang. TeliaSonera har även efter införandet av återförsäljarprodukten kontroll över produktion, produktutbud och prissättning

av denna. Mot bakgrund härav bedömer PTS att de strukturella hinder som föreligger på marknaden kommer att kvarstå fram till nästa marknadsanalys.

För den svenska marknaden för tillträde till det allmänna telefontätet via fast anslutningspunkt för företag i sin helhet finns emellertid, enligt PTS bedömning, alltså väsentliga strukturella 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 strukturella faktorer eller marknadsegenskaper medföra att marknadsandelar fluktuerar över tid eller att prisbilden inte är stabil.

Vissa regleringsåtgärder har medfört att andra operatörer givits tillträde till det rikstäckande metallbaserade accessnätet, genom bl.a. hyrda förbindelser. Detta har dock inte inneburit att konkurrensen för fast tillträde ökat i någon större utsträckning på marknaden i sin helhet. Alternativ infrastruktur i accessnätet finns endast utbyggd i liten omfattning, och då främst till större företag och organisationer.

Därutöver har vissa operatörer möjlighet att via TeliaSoneras återförsäljarprodukt erbjuda PSTN-abonnemang. Som beskrivs ovan har TeliaSonera även efter införandet av återförsäljarprodukten kontroll över produktion, produktutbud och prissättning av denna. Således har konkurrerande operatörer små möjligheter att uppnå ett konkurrenstryck på den aktuella marknaden som leder till att den utvecklas mot effektiv konkurrens.

Den aktuella marknaden har enligt PTS bedömning inte sådana egenskaper att den inom ett rimligt tidsperspektiv²⁶, dvs. här åtminstone fram till nästa revidering av marknadsanalysen, kan förväntas komma att utvecklas mot effektiv konkurrens utan tillämpning av förhandsreglering.

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 marknads 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.

²⁶ Enligt beaktandesats 20 i kommissionens riktlinjer bör tidsperiodens varaktighet avspegla marknads särskilda egenskaper och den tid som det kan förväntas ta innan den nationella regleringsmyndigheten företar nästa granskning av den relevanta marknaden.

Konkurrenslagen är i sin helhet tillämplig på den aktuella marknaden oavsett om den kan bli föremål för ingripanden enligt EkomL eller inte. Frågan som ställs vid bedömningen av tredje kriteriet är istället om det utöver konkurrenslagens bestämmelser finns ett behov av kompletterande sektorsspecifika bestämmelser.

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 överväger att meddela skyldigheter mot en operatör med betydande marknadsinflytande.

Med en sektorsspecifik reglering kan särskilt anpassade konkurrensskapande åtgärder tillgripas för problem som typiskt sett uppstår på en viss marknad. Med det nya regelverket för elektronisk kommunikation införs möjligheter till snabbt ingripande med förhandsreglering som är utformad 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 kan inte heller i övrigt skapa konkurrens på en marknad som på grund av strukturella problem inte uppvisar några tecken på fungerande konkurrens.

Vid tillämpning av konkurrensrättens regler krävs för ingripande att ett faktiskt eller potentiellt 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 sektorsspecifik förhandsreglering, 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 eller tillämpning av särslagstiftning kan skapa snedvriden 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 eftersträlvade resultatet. För att på ett effektivt sätt komma till rätta med strukturella problem krävs i många fall snarare att det 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. Den sektorsspecifika regleringen erbjuder redskap 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 den skall kunna bli föremål för ingripanden med stöd av de konkurrensfrämjande bestämmelserna i EkomL.

Marknaden för tillträde till det allmänna telefontätet via en fast anslutningspunkt för andra kunder än hushåll 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. Marknadsandelar

Det är enligt konkurrensrätlig praxis nödvändigt att bedöma betydelsen av marknadsandelar som indikator för varje enskild marknad för att kunna fastslå dominans.

Enligt kommissionen bör det mått på marknadsandelar väljas som antas ge det bästa uttrycket för marknadsstyrka på den aktuella marknaden.²⁷ Det är de nationella regleringsmyndigheterna som skall avgöra vilka kriterier som är lämpligast för mätning av marknadsnärvaro.

Marknadsandelar för marknaden för tillträde till det allmänna telefontätet via en fast anslutningspunkt för andra kunder än hushåll kan bland annat mätas i värde, antal kunder eller kapacitet i form av antal abonnemang eller antal talkanaler. Beroende på egenskaperna hos den aktuella marknaden ger dessa mått mer eller mindre rättvisande bild av de olika aktörernas marknadsstyrka och marknadsinflytande. Det råder betydande skillnader avseende såväl värde som kapacitet vad beträffar stora respektive små kunder på marknaden för andra kunder än hushåll, varför antal kunder inte kan anses vara det mest rättvisande

²⁷ Kommissionens riktlinjer, s. 76-77.

måttet. Värdet på den aktuella marknaden torde därmed vara ett mer rättvisande mått, men beroende på att korsrabatterning sker, eller kan ske, mellan de fasta och rörliga avgifterna, kan inte heller detta mått anses vara det mest rättvisande. Kapacitet är att anse som det mest teknikneutrala och långsiktigt hållbara måttet på marknadsinflytande på den aktuella marknaden. Att mäta kapacitet i form av antal abonnemang har dock den betydande svagheten att vederbörlig hänsyn då inte tas till det faktum att de olika förekommande abonnemangsformerna erbjuder vitt skilda kapacitetsnivåer, t.ex. har växelanslutning ISDN 30B+D trettio talkanaler, till skillnad från ett vanligt analogt PSTN-abbonemang, som motsvarar en talkanal. För att eliminera denna skillnad mellan olika abonnemangsformer har PTS valt att i huvudsak utgå från antalet talkanaler som marknadsandel mått. PTS har därutöver inhämtat även andra kvantitativa uppgifter för att ha som jämförelsedata, såsom antal kunder och värde.

Mot bakgrund av de uppgifter PTS begärt in framgår det att, per den 31 december 2003, fanns det cirka 2 007 000 talkanaler via olika abonnemangsformer för fast tillträde till telefonnät för företag. Av det totala antalet talkanaler har TeliaSonera en marknadsandel på cirka 89 procent. Av de övriga operatörerna på marknaden är Telenor den operatör som, näst efter TeliaSonera, har de högsta marknadsandelarna. Marknadsandelen för TeliaSonera är något högre på den aktuella marknaden om den mäts i värde eller i form av antal kunder.

Om ett företag har en marknadsandel överstigande 65 procent utgör detta en presumtion för att en mycket stor marknadsdominans föreligger. TeliaSoneras mycket höga marknadsandel på marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet för icke hushåll kan därmed anses utgöra en presumtion för att TeliaSonera har stort betydande marknadsinflytande på den aktuella marknaden. Övriga aktörer har tillsammans en marknadsandel om cirka 10 procent.

Mot bakgrund av det ovanstående bedömer PTS att endast TeliaSonera har en sådan andel av marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt för företag att det finns anledning att vidare utreda om TeliaSonera har betydande inflytande på marknaden. Nedan utvecklas den bedömning myndigheten gör i detta avseende.

9. Övriga indikatorer m.m.

Det är inte tillräckligt med en stor marknadsandel för att fastställa att ett företag har ett betydande marknadsinflytande. Nedan anges indikatorer som vid sidan av marknadsandelar, vid en framåtblickande bedömning, är relevanta för marknaden och kan tala för eller emot att ett företag har betydande inflytande.

9.1. *Kontroll över infrastruktur*

Aktörer som kontrollerar infrastruktur som utgör en viktig insatsfaktor på en marknad, kan ha fördelar. Om det är svårt, kostsamt eller riskabelt att kopiera infrastrukturen, utgör detta faktum ett väsentligt hinder för etablering av infrastrukturberoende tjänster på marknaden, vilket kan indikera förekomst av företag med betydande marknadsinflytande.

För att ett företag skall kunna producera tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt krävs att det aktuella företaget har tillgång till

slutkundaccessen. TeliaSonera har fortfarande kontroll över i princip de flesta accesser till slutkund, där TeliaSonera har en marknadsandel på 89 procent. TeliaSonera kontrollerar även den underliggande infrastrukturen för tillträden som tillhandahålls via återförsäljarprodukten för PSTN-abonnemang. Därutöver är TeliaSonera stor leverantör av hyrda förbindelser i grossistledet till de konkurrerande operatörerna, vilket förstärker TeliaSoneras kontroll över infrastruktur.

TeliaSonera äger det rikstäckande metallbaserade accessnätet. Accessnätet är uppbyggt under en mycket lång tidsperiod och TeliaSonera har främst kostnader för drift och underhåll för det fortsatta nyttjandet av nätet. Operatörers nyttjande av tillträde till TeliaSoneras metallbaserade accessnät för att erbjuda tillträde till allmänt telefontät har varit starkt begränsat. För att fullt och delat tillträde skall utgöra ett alternativ krävs såväl viss storlek på kunden som viss penetrationsgrad inom visst geografiskt område. Nyinvestering i accessnät är förenat med ett antal olika kostnader främst i form av kablage, kanalisation och arbetskostnader. Tillgången till kanalisation är begränsad och vid nyinvestering måste i stor utsträckning ny kanalisation för områdesnät och fastighetsnät etableras. Möjligheterna att förlägga ny kanalisation är förenat med tillstånd, rättigheter och stora kostnader. För att förlägga ny kanalisation krävs att markägare upplåter utrymme för operatörer. För detta krävs vanligtvis grävstillstånd. Svårigheter att få grävstillstånd av t.ex. kommuner har påtalats av ett flertal operatörer²⁸.

Att investera i alternativ infrastruktur är kostsamt och innebär även en risk för höga icke återvinningsbara kostnader vid ett eventuellt utträde ur marknaden. För att konkurrenskraftigt kunna erbjuda tillträde krävs att kundens förväntade volym (trafik) är tillräcklig för att aktörens investering i anslutningen skall vara lönsam. TeliaSonera har genom tillgången till det rikstäckande metallbaserade accessnätet ett stort betydande marknadsinflytande på marknaden för tillträde till det allmänna telefontätet via en fast anslutningspunkt och det måste anses finnas väsentliga hinder för etablering för andra företag. Sammantaget får TeliaSoneras kontroll över det rikstäckande metallbaserade accessnätet till följd att företaget, då det i de flesta fallen är ensam producent av PSTN-abonnemang, har stor möjlighet att ta ut överpriser på ett sätt som missgynnar slutanvändarna.

9.2. *Stordrifts- och samproduktionsfördelar*

Stordriftsfördelar uppstår när genomsnittskostnaden per produkt sjunker då produktionen ökar. För tillhandahållande av tillträde till det allmänna telefontätet finns betydande stordriftsfördelar. TeliaSonera har genom tillgången till det metallbaserade accessnätet betydande stordriftsfördelar. För att inom ett geografisk begränsat område producera tillträde till det allmänna telefontätet med lönsamhet krävs en kritisk volym av kunder för att nå erforderlig produktionsvolym. Att uppnå denna kritiska volym utgör ett etableringshinder för konkurrenter till TeliaSonera. TeliaSonera har även andra stordriftsfördelar för t.ex. ett och samma varumärke, fakturering, kundservice och vid upphandling av utrustning och tjänster.

²⁸ IT-infrastrukturen i Sverige, 2002, PTS-ER 2002:20, s 22.

Fördelar till följd av produktionens spännvidd, samproduktionsfördelar, innebär att kostnaderna för att producera en grupp produkter är lägre om produktionen samlas i en anläggning än om produktionen sker i flera anläggningar eller företag. TeliaSonera har betydande samproduktionsfördelar genom gemensamt utnyttjande av accessnät, produktionslokaler och transportnät för fler produkter än tillträde till det allmänna telefonnätet. Förekomsten av de stordrifts- och samproduktionsfördelar som beskrivits ovan talar därför ytterligare för att TeliaSonera har ett betydande marknadsinflytande.

9.3. *Vertikal integration*

TeliaSonera är verksam på uppströmsmarknaden, eftersom bolaget innehar såväl den nödvändiga infrastrukturen i form av det metallbaserade accessnätet som tjänsten tillträde till det allmänna telefonnätet via fast anslutningspunkt för företag.²⁹ Vidare föreligger vertikal integration på den aktuella marknaden såtillvida att TeliaSonera även har en betydande position på marknaden för hyrda förbindelser och LLUB, vilken är den typ av nätkapacitet som andra operatörer företrädesvis använder sig av för att direktansluta kunder – i konkurrens med TeliaSonera. Även beträffande TeliaSoneras återförsäljarprodukt för PSTN-abonnemang kontrollerar företaget produktion, produktutbud och prissättning. Att TeliaSonera även har en betydande position på en för dess konkurrenter viktig insatsvara förstärker TeliaSoneras marknadsstyrka och marknadsinflytande ytterligare.

På den aktuella marknaden kan det inte förväntas att paralleletablering av infrastruktur på kort sikt kan ske i en omfattning som medför att effektiv konkurrens kan uppnås. Utöver TeliaSoneras kontroll över konkurrenters insatsvaror, som beskrivs ovan, finns andra problem som kan uppstå vid vertikal integration. Ett vertikalt integrerat företag kan välja en kombination av uppströms- och nedströmspriser som leder till marginalklämning, s.k. klämeffekter.³⁰

9.4. *Motverkande köparmakt*

Trots att ett företag har en stor marknadsandel kan situationen på en marknad vara sådan att stora köpare kan ha en position där de kan vidta åtgärder som effektivt hindrar utnyttjande av marknadsstyrka, om leverantören är beroende av en eller ett fåtal köpare. Vissa enskilda företag, eller sammanslutningar av företag, i Sverige har i kraft av sin storlek som köpare av teletjänster en viss grad av köparmakt för egen del i förhållande till leverantörerna på marknaden. Deras attraktion i kraft av storkunder gör att de kan erhålla särskilt fördelaktiga villkor och rabatter för egen del. Det faktum att den aktuella marknaden i Sverige utgörs

²⁹ Med uppströmsmarknaden avses marknader för nödvändiga insatsvaror på den aktuella marknaden. Jfr nedströmsmarknaden som avser marknader där produkter på den aktuella marknaden utgör insatsvaror. Nedströmsmarknader kan exempelvis avse tillgång till distributionskanaler och kunder.

³⁰ Jfr ERG:s gemensamma ståndpunkt om val och tillämpning av regleringsåtgärder enligt det nya regelverket, ERG (03) 30rev1 (originalets titel: "ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the new regulatory framework"), s. 56.

av 373.000 olika företag³¹ medför dock att den generella köparmakten inte är av den omfattning att den effektivt kan motverka eventuellt betydande inflytande.

Sedan införandet av en återförsäljarprodukt för PSTN-abonnemang utgör köparna i vissa fall operatörer i stället för enskilda slutkunder. Som beskrivs ovan har TeliaSonera även efter införandet av återförsäljarprodukten kontroll över produktion, produktutbud och prissättning av denna. Operatörer har således små möjligheter att påverka TeliaSonerans erbjudande. PTS bedömer inte att slutkunder eller operatörer har en sådan köparmakt att denna skulle kunna motverka ett betydande inflytande.

9.5. *Hinder för expansion*

Omständigheter i det enskilda fallet kan medföra att företag som är etablerade på marknaden inte kan öka sin produktion utöver en given nivå utan att det medför ett behov av investeringar i ny produktionsutrustning. Ett annat exempel på expansionshinder är inlåsnings effekter. Hinder för expansion kan förstärka ett företags marknadsinflytande, medan goda expansionsmöjligheter för andra företag på marknaden skapar förutsättningar för effektiv konkurrens. Många hinder för expansion utgör även hinder för inträde på en marknad.

För att ett företag som producerar tillträde till det allmänna telefnätet via en fast anslutningspunkt skall kunna expandera krävs att företaget får kontroll över infrastruktur i form av accesser till slutkunder. Detta kan ske genom att företaget bygger egen infrastruktur eller genom att företaget hyr accessen av ett annat företag. TeliaSonera har en skyldighet att hyra ut sitt accessnät av konventionella abonnentledningar till andra via fullt eller delat tillträde. Att bygga egen infrastruktur är förenat med betydande investeringar och risker i form av höga icke återvinningsbara kostnader vid ett eventuellt utträde ur marknaden.

Inlåsnings effekter kan uppstå då företag genom att hyra olika former av bitströmstillträde av TeliaSonera för att erbjuda bredbandstjänster även utnyttjar alternativ teknik för att erbjuda tillträde till det allmänna telefnätet via en fast anslutningspunkt. Den slutkund som använder sig av en sådan bredbandstillhandahållare tvingas ändå betala ett telefonabonnemang via TeliaSonera, vilket minskar incitamentet att använda sig av den alternativa leverantören för tillträde till det allmänna telefnätet. I viss utsträckning förekommer det på den aktuella marknaden att produkter sampaketeras, säljs med kopplingsförbehåll eller i form av kombinationserbjudanden. Som exempel kan nämnas att s.k. PLUS-tjänster är sampaketerade med tillträdestjänsten (abonnemanget) och att abonnenterna måste vara kunder på TeliaSonerans tillträdestjänst för att kunna få köpa ADSL-bredbandstjänsten³². På marknaden för större företag förekommer sampaketering av fasta och mobila telefonitjänster där samtalspriserna från företagets fasta anslutningar till företagets egna mobiler är långt under motsvarande samtrafikpris. Denna inlåsnings effekt medför att operatörer som inte har tillgång till både fast- och mobilnät inte kan konkurrera med TeliaSonera.

³¹ SCB Företagsstatistik 2002.

³² Detta gäller även för ADSL-tjänst (Asymmetric Digital Subscriber Line) som tillhandahålls av annan operatör när TeliaSonera tillhandahåller bredbandsaccess i grossistledet, eftersom TeliaSonera uppställer motsvarande villkor även i grossistledet.

PTS anser att marknaden kännetecknas av stora hinder för expansion till följd av de risker som är förenade med utbyggnad av egen infrastruktur och nyttjande av tillträde till det rikstäckande metallbaserade accessnätet som innehas av TeliaSonera. TeliaSoneras paketering av tillträde till det allmänna telefonnätet med andra produkter, med begränsad tillgång, skapar inlåsningseffekter. Dessa faktorer påverkar andra företags möjligheter att konkurrera på slutkundsmarknaden och stärker uppfattningen att TeliaSonera har ett betydande inflytande på marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt.

9.6. *Potentiell konkurrens*

Ett företags marknadsinflytande kan begränsas av att det finns potentiella konkurrenter.³³ Enligt kommissionen bör en nationell regleringsmyndighet således beakta sannolikheten att företag, som för närvarande inte är aktiva på den relevanta marknaden, på medellång sikt kan besluta sig för att träda in på marknaden efter en liten, men ändå betydelsefull, varaktig prisökning.³⁴

För att kunna producera tillträde till det allmänna telefonnätet till företag krävs tillgång till någon form av accessnät, vilket utgör ett betydande etableringshinder som hämmar konkurrensen. Förutsättningarna för att kunna utnyttja alternativa accessnät är beroende av kostnaden i förhållande till intäkten, vilket leder till att en klar gränsdragning kan göras mellan anslutning av enskilda telefoner och växelanslutningar. För växelanslutningar finns under vissa förutsättningar möjlighet att utnyttja alternativa accesser medan PTS bedömer att för enskilda telefonanslutningar finns bara i undantagsfall möjlighet att med lönsamhet upprätta alternativ access.

Konkurrenter till TeliaSonera för anslutning av företagsväxlar utnyttjar en mängd olika accesser, t.ex. hyrda förbindelser, fiber, LLUB och radiolänk. En alternativ teknik som skulle kunna användas för bl.a. detta ändamål är fast yttäckande radioaccess (FWA). FWA är en variant av trådlöst bredband och kan användas för att erbjuda tele- och datatjänster. PTS har delat ut ett flertal rikstäckande och regionala tillstånd för FWA.³⁵ FWA-tillstånden innebär således möjlighet för potentiella konkurrenter att på medellång sikt kunna besluta sig för att träda in på marknaden för fasta anslutningar för telefoni vid en liten men varaktig prishöjning. TeliaSonera är ett av de bolag som tilldelats nationellt FWA-tillstånd. PTS bedömer inte att den potentiella konkurrensen från andra accessformer är av sådan art att det påtagligt skulle begränsa TeliaSoneras marknadsinflytande fram till nästa SMP-bedömning. I framtiden är det tänkbart att alternativa tekniker i större utsträckning kommer att användas för att på kommersiell basis tillhandahålla taltelefoni via fasta anslutningspunkter för företag. Skäl saknas dock att anta att sådana alternativa tekniker på kort eller medellång sikt skulle komma att utgöra någon betydande andel av det totala antalet fasta telefonianslutningar för andra kunder än hushåll.

Den av TeliaSonera nyligen introducerade återförsäljarprodukten innebär att operatörer kan erbjuda slutkunder PSTN-abonnemang. Som beskrivs ovan har TeliaSonera även efter införandet av återförsäljarprodukten kontroll över

³³ Kommissionens riktlinjer s. 74.

³⁴ Kommissionens riktlinjer s. 74.

³⁵ Se www.pts.se för närmare information om FWA.

produktion, produktutbud och prissättning av denna. Således utgör inte den potentiella konkurrensen från operatörer som erbjuder tillträde baserat på återförsäljarprodukten att TeliaSonerars marknadsinflytande begränsas.

PTS bedömer således inte att den potentiella konkurrensen är av sådan art att den väsentligt kommer att påverka TeliaSonerars marknadsinflytande fram till nästa marknadsanalys.

9.7. Marknadens mognad och teknisk innovation

Området för elektroniska kommunikationer är i sig ett område som präglas av teknisk utveckling. Detta hindrar emellertid inte att en marknad inom detta område kan anses mogen. Med mogna marknader menas traditionellt att produktutvecklingen är begränsad och efterfrågan stabil eller fallande. Även om viss teknikutveckling har skett och att denna utveckling i framtiden kan antas bli mer betydande har marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet för företag varit stabil under många år. Tjänsten tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt har funnits länge och det rikstäckande metallbaserade accessnätet, vilket är det som nästan uteslutande har använts och alltjämt används för fast telefoni för företag, är i grunden detsamma. TeliaSonerars dominans på marknaden har varit stabil. Avsaknad av stark efterfrågetillväxt på denna marknad gör att TeliaSonerars position på denna marknad inte utmanas av innovationer i samma utsträckning som på innovativa marknader med stark tillväxt. Kortsiktigt kommer troligen antalet leverantörer av PSTN-abonnemang att öka som ett resultat av TeliaSonerars återförsäljarprodukt. På lång sikt går utvecklingen på marknaden mot ökad konkurrens genom bl.a. ökat konkurrenstryck från alternativ teknik. PTS bedömer således inte att den innovation som förekommer på denna marknad är av sådan art att den väsentligt kommer att påverka TeliaSonerars marknadsinflytande fram till nästa marknadsanalys.

9.8. Utbredning av marknadsmakt

Såsom ovan konstaterats utgör kontrollen över tillträde till det allmänna telefonnätet, vid avsaknaden av en reglerad möjlighet till prefix och förval, en viktig förutsättning för att erbjuda telefonitjänster. Det är inte säkert att tillträde och telefonitjänster i en sådan situation skulle betraktas som separata marknader. Operatörer som önskar erbjuda telefonitjänster skulle i sådant fall vara hänvisade till att etablera en accessförbindelse till slutkunden. För att en operatör med lönsamhet skall kunna etablera en accessförbindelse till slutkunden för att erbjuda telefonitjänster kan det, med undantag för kunder med mycket stor volym, endast ske även i syfte att erbjuda tillträde till det allmänna telefonnätet. Den marknadsmakt som motiverar en skyldighet om förval och prefix kan således främst sökas hos de operatörer som kontrollerar tillträde till allmänt telefonnät. Betydande inflytande på marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet skulle, vid avsaknaden av förval och prefix, riskera att leda till ett motsvarande inflytande för tillhandahållande av telefonitjänster.

10. Samlad bedömning beträffande identifiering av företag med betydande inflytande

TeliaSonerars marknadsandel uppgår till cirka 89 procent. Denna mycket höga marknadsandel indikerar i sig i hög grad att bolaget har betydande marknads-

inflytande. Marknaden präglas av väsentliga hinder för etablering till följd av behovet av tillgång till accessnät och dessutom behövs stordriftfördelar och samproduktionsfördelar för att konkurrenskraftigt kunna agera på hela marknaden. TeliaSonera är den enda aktör på marknaden som har ett fullt utbyggt rikstäckande accessnät. Företagets ställning förstärks av att det är fullständigt vertikalt integrerat. Någon större grad av motverkande köparmakt kan inte anses föreligga. TeliaSonera har därmed en sådan ställning att det i betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och konsumenterna. TeliaSoneras kontroll över det rikstäckande metallbaserade accessnätet får till följd att företaget, då det i de flesta fall är ensam producent av PSTN-abonnemang, har möjlighet att ta ut överpriser på ett sätt som missgynnar slutanvändarna. Med hänsyn till bl.a. etableringshindren och hinder för expansion, avsaknad av potentiell konkurrens samt den begränsade effekten av teknisk innovation, i kombination med marknads mognad, bedömer PTS att företagets ställning och konkurrensförhållandena på marknaden kommer att kvarstå fram till nästa marknadsöversyn.

PTS, som konstaterar att det inte råder effektiv konkurrens, finner att TeliaSonera har betydande inflytande på den svenska marknaden för tillträde till det allmänna telefnätet via en fast anslutningspunkt för andra kunder än hushåll. Beslut om skyldigheter med stöd av EkomL avseende detta företag fattas i särskild ordning. När det gäller den i 5 kap 12 § EkomL reglerade förvals- och prefixvals-skyldigheten framgår att det är den operatör som har ett betydande inflytande på marknaden för tillhandahållande av anslutning till och användning av allmänna telefnät till fast nätanslutningspunkt som för sina abonnenter skall möjliggöra prefixval och förval. Denna kombinerade marknad motsvaras av de sex slutkundsmarknader som kommissionen har definierat i sin rekommendation (marknaderna 1-6, dvs. tillträde till det allmänna telefnätet via en fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll samt nationella/internationella telefonitjänster via en fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll).

PTS konstaterar att den marknads makt som motiverar en skyldighet om förval och prefix kan sökas hos den operatör som har dominerande ställning på marknaderna för tillträde till allmänt telefnät. Det är därför inte nödvändigt att det finns en operatör som har betydande inflytande även på telefonitjänstmarknaderna (marknaderna 3-6 i kommissionens rekommendation), utan är således tillräckligt att det finns en operatör som har betydande inflytande på slutkundsmarknaderna för tillträde. PTS har i särskilt beslut fastställt att TeliaSonera även har ett betydande inflytande på marknaden för tillträde till det allmänna telefnätet via en fast anslutningspunkt för hushåll. Det åligger därför TeliaSonera att i enlighet med 5 kap. 12 § EkomL tillhandahålla prefixval och förval till sina abonnenter.

Underrättelse om överklagande

Post- och telestyrelsens beslut kan överklagas hos Länsrätten i Stockholms län, se bilaga 1. Beslutet som avser identifiering av företag med betydande inflytande enligt 8 kap. 6 § andra stycket får dock överklagas endast i samband med att beslut att införa, upphäva eller ändra en skyldighet som anges i 6 § överklagas.

Marianne Treschow
generaldirektör

Beslutet har fattats av generaldirektören Marianne Treschow. I ärendets slutliga handläggning har även deltagit avdelningschefen Joanna Ledunger, rättschefen Eva Liljefors, enhetschefen Sara Andersson och handläggaren Cecilia Baksa (föredragande).

UNDERRÄTTELSE OM ÖVERKLAGANDE

Om Ni vill överklaga detta beslut skall Ni skriva till Länsrätten i Stockholms län. Brevet skall dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 5398, 102 49 Stockholm.

Tala om i brevet vilket beslut Ni överklagar genom att ange beslutets nummer. Tala också om vilken ändring av beslutet Ni vill ha. Brevet skall skrivas under.

Post- och telestyrelsen måste ha fått Ert överklagande inom tre veckor från den dag Ni fått del av beslutet. Annars kan överklagandet inte prövas.

Post- och telestyrelsen sänder överklagandet vidare till länsrätten för prövning om Post- och telestyrelsen inte själv ändrar beslutet på det sätt Ni begärt.

Om något är oklart kan Ni vända Er till Post- och telestyrelsen.