



HANDLÄGGARE, AVDELNING, TELEFON

Cecilia Baksa
Avdelningen för marknadsfrågor
08-678 55 00

TeliaSonera AB
Stab Juridik, Regulatoriska frågor
123 86 Farsta

Saken

Fastställande av särskilda skyldigheter enligt 8 kap. 6 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (EkomL) för företag med ett betydande inflytande på de svenska marknaderna för tillträde till det allmänna telefontätet via en fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll.

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen (PTS) beslutar att TeliaSonera AB (TeliaSonera) skall åläggas följande skyldigheter.

1. TeliaSonera förpliktas med stöd av 4 kap. 8 § EkomL att tillgodose varje rimlig begäran från annan operatör om tillträde till en grossistprodukt för telefonabonnemang (GTA). Skyldigheten att tillhandahålla GTA omfattar

- a) tillträde till det allmänna telefontätet
- b) de tilläggstjänster som inte med rimlig insats kan erbjudas av en annan operatör än TeliaSonera samt
- c) tillträde till de driftstödssystem, informationssystem eller liknande programsystem som krävs för att garantera en sund konkurrens när det gäller tillhandahållande av telefonabonnemang.

2. TeliaSonera förpliktas med stöd av 4 kap. 8 § EkomL att på begäran från en operatör som ingår avtal om GTA tillhandahålla denne faktureringsunderlagseende de samtalsslag som inte omfattas av förval och som TeliaSonera tillhandahåller GTA-operatörens¹ slutkunder.

¹ Operatör som nyttjar tillträde till GTA.

3. TeliaSonera förpliktas med stöd av 4 kap. 8 § EkomL att, om en begäran enligt punkterna 1 och 2 inte kan tillmötesgå, utan dröjsmål upplysa om skälen för detta.
4. TeliaSonera förpliktas med stöd av 4 kap. 11 § EkomL att tillämpa marginal-baserad prissättning (s.k. retail minus) för skyldigheter enligt punkterna 1 och 2.
5. TeliaSonera förpliktas med stöd av 4 kap. 6 § EkomL att tillämpa icke-diskriminerande villkor för skyldigheter enligt punkterna 1 och 2.
6. TeliaSonera förpliktas med stöd av 4 kap. 7 § EkomL att särredovisa kostnader för tillträde enligt punkterna 1 och 2 samt årligen eller i övrigt på begäran till PTS ge in sin redovisning beträffande tillhandahållandet av dessa tjänster, inbegripet uppgifter om intäkter från annan.
7. TeliaSonera förpliktas med stöd av 4 kap. 5 § EkomL att i ett referens-erbjudande specificera och offentliggöra uppgifter om och villkor för tillträde enligt punkterna 1 och 2.
8. TeliaSonera förpliktas med stöd av 5 kap. 13 § att inte debitera slutkunder kostnader i samband med byte av operatör.
9. TeliaSonera förpliktas med stöd av 5 kap. 13 § EkomL att för tillträde som tillhandahålls via GTA ombesörja att slutkunder som har sitt abonnemang hos en GTA-operatör genom förval får tillgång till den operatörens telefonitjänster samt genom prefixval kan köpa telefonitjänster hos andra operatörer än GTA-operatören i enlighet med Post- och telestyrelsens vid var tid gällande föreskrifter om förval och prefixval. Ersättning för ändring av förval enligt denna skyldighet får grundas endast på driftskostnaderna.
10. TeliaSonera förpliktas med stöd av 5 kap. 13 § EkomL att tillhandahålla de samtalsslag som inte omfattas av PTS vid var tid gällande förvalsföreskrifter samt samtalsspärr avseende dessa samtalsslag, i den mån TeliaSonera tillhandahåller detta till sina egna abonnenter, fristående från övriga tjänster i den utsträckning TeliaSonera tillhandahåller tillträde till telefonnät i slutkunds- eller grossistledet. TeliaSonera åläggs med stöd av 5 kap 13 § EkomL att tillhandahålla dessa tjänster på icke-diskriminerande villkor.
11. TeliaSonera förpliktas med stöd av 5 kap. 13 § EkomL att på begäran av slutkunder och grossistkunder tillhandahålla bredbandsaccess utan krav på att slutkunden köper telefonabonnemang samt tillhandahålla bredbandsaccess baserat på insatsvaran delat tillträde till slutkunder och grossistkunder oberoende av vilken operatör som tillhandahåller telefonabonnemanget.

Skyldigheterna specificeras närmare i bilaga 1.

Detta beslut gäller omedelbart.

Bakgrund

PTS har i särskilda beslut fastställt de svenska marknaderna för tillträde till det allmänna telefontätet via en fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll som relevanta marknader. Med hushåll avses kunder som förekommer i TeliaSoneras kundregister med personnummer och med andra kunder än hushåll avses kunder för vilka organisationsnummer används på samma sätt. Marknadsdefinitionen för tillträde till det allmänna telefontätet via fast anslutning omfattar tillträde i syfte att kunderna skall få tillgång till telefonitjänster, oavsett vilken teknik som används för anslutningen.

I de nämnda besluten har PTS vidare identifierat TeliaSonera som operatör med betydande inflytande på de svenska marknaderna för tillträde till det allmänna telefontätet via en fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll.

Enligt bestämmelserna i EkomL ankommer det på PTS att ålägga en eller flera konkurrensskapande skyldigheter på en operatör som har betydande inflytande på en viss marknad. I detta beslut meddelar PTS skyldigheter avseende TeliaSonera.

Skäl

1. Tillämpliga bestämmelser

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 marknaden² 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 §§.

Om det vid en bedömning enligt första stycket konstateras att det råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad, skall skyldigheter som har beslutats med stöd av 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§ upphävas. Tidpunkten för upphävande av en skyldighet skall bestämmas med hänsyn till berörda parter intressen.

Enligt 4 kap. 4 § EkomL skall i enlighet med 8 kap. 6 § en operatör, som enligt 8 kap. 7 § har ett betydande inflytande på en viss marknad, åläggas en eller flera skyldigheter som anges i 5 – 12 §§. En sådan förpliktelse skall syfta till att skapa effektiv konkurrens.

En sådan operatör får även i andra fall än som anges i detta kapitel åläggas en skyldighet om tillträde, om det finns synnerliga skäl för det och åtgärden godkänns av Europeiska gemenskapernas kommission (kommissionen).

² (2002/C 165/03), OJ C 165/6.

2. Metodbeskrivning

2.1. *Allmänt om åläggande av skyldigheter*

Av 8 kap. 6 § EkomL följer att om PTS konstaterar att det inte råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad, skall myndigheten identifiera företag med betydande inflytande på den marknaden och ålägga dessa företag lämpliga specifika regleringsskyldigheter eller bibehålla eller ändra sådana skyldigheter som redan existerar. Minst en skyldighet skall åläggas för den som har betydande inflytande på en relevant marknad.³

Enligt 1 kap. 1 § EkomL syftar bestämmelserna i lagen till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Syftet skall uppnås främst genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas. Samhällsomfattande tjänster skall dock alltid finnas tillgängliga på för alla likvärdiga villkor i hela landet till överkomliga priser.

Vid lagens tillämpning skall särskilt beaktas elektroniska kommunikationers betydelse för yttrandefrihet och informationsfrihet.

Av 1 kap. 2 § EkomL framgår att åtgärder som vidtas med stöd av lagen inte får vara mer ingripande än som framstår som rimligt och skall vara proportionella med hänsyn till lagens syfte och de övriga intressen som anges i 1 §.

Enligt förarbetena till EkomL (prop. 2002/03:110 s. 185) åligger det myndigheten att utifrån problemets art välja den mest lämpliga skyldigheten för att uppnå syftet med åtgärden. Åtgärden skall syfta till att skapa effektiv konkurrens. PTS har att utgå från det grundlagsfästa egendomsskyddet (RF 2 kap. 18 §) vid prövningen av vilka skyldigheter som skall förpliktas den som har ett betydande inflytande på en marknad. Regeringsrätten har i det s.k. Barsebäcksmålet (RÅ 1999 ref. 76) formulerat en allmängiltig proportionalitetsprincip som lämpligen bör vara vägledande vid betungande offentlighetsrättsliga ingripanden mot enskilda. I nämnda mål uttalade Regeringsrätten att proportionalitetsprincipen innefattar flera olika krav som rättsordningen ställer på balans mellan mål och medel och mellan motstående intressen. Ingrepp från det allmänna sida mot enskild bör analyseras utifrån aspekterna ändamålsenlighet, nödvändighet och proportionalitet i strikt mening. Ett ingrepp skall således vara lämpligt utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, vara en nödvändig förutsättning för att målet med ingripandet skall kunna uppnås och slutligen vara avvägt på så sätt att nyttan för det allmänna står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde.

I nämnda förarbeten, s. 185, anges bl.a. följande med avseende på vilka hänsyn PTS har att iaktta vid åläggande av skyldigheter:

³ Se prop. 2002/03:110, s. 176 samt kommissionens riktlinjer, p. 114.

”I att åtgärden skall vara den lämpligaste ligger att myndigheten skall välja den minst ingripande åtgärden som efter en proportionalitetsavvägning och behovsprövning utifrån de enskilda och de allmänna intressen som står mot varandra, bedöms kunna leda till det önskade resultatet. För att kunna göra en bedömning av vilken åtgärd som är den mest lämpliga måste myndigheten göra en genomlysande konsekvensanalys och redovisa resultatet av de avvägningar som myndigheten gjort i ett motiverat beslut.”

För att skyldigheter skall anses vara proportionella måste de enligt kommissionens riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags inflytande på marknaden i enlighet med gemenskapens regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (riktlinjerna) punkt 118

- ha ett legitimt syfte,
- vara nödvändiga, och
- utgöra det alternativ som är minst betungande för företagen men samtidigt uppnår de överordnade målen.

När förutsättningarna för att ålägga förhandsreglering är uppfyllda behöver inte den nationella regleringsmyndigheten visa att marknadsinflytande faktiskt har missbrukats, utan kan ålägga regleringsåtgärder på grundval av bakomliggande incitament hos ett företag med betydande marknadsinflytande att utnyttja detta inflytande.⁴

Reglering av företag med betydande inflytande bör, enligt PTS mening, inte hämma incitament till effektiva investeringar i den verksamhet som regleringen omfattar eller till investeringar i alternativ infrastruktur som är önskvärda ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Regleringen bör syfta till en utveckling mot effektiv konkurrens på lång sikt, på den relevanta marknaden i den mån det bedöms realistiskt, eller på andra marknader PTS fastställt inom området för elektronisk kommunikation.

2.2. *Disposition*

Först görs en översiktlig beskrivning av konkurrensproblemen på marknaden med utgångspunkt i den marknadsanalys som myndigheten gjort i besluten om fastställande av relevant marknad och identifiering av operatör med betydande inflytande. Beskrivningen omfattar även en redogörelse av befintliga och tidigare gällande skyldigheter, vilka påverkar konkurrensituationen.

Mot bakgrund av konkurrensproblemen görs därefter en bedömning av vilka ålägganden som krävs för att komma till rätta med konkurrensproblemen och för att uppfylla målen med lagstiftningen. Därefter görs en avvägning av om dessa skyldigheter är lämpliga och proportionerliga. Slutligen följer en samlad bedömning.

⁴ Detta konstateras också i 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”), se s. 66.

3. Översiktlig beskrivning av konkurrensproblemen på marknaderna

3.1. *Befintliga och tidigare gällande skyldigheter*

Den rådande marknadssituationen och konkurrensförhållandena påverkas av den reglering som tillämpas och tidigare tillämpats på de relevanta marknaderna. Befintliga och tidigare gällande skyldigheter måste därför tas i beaktande vid en bedömning av vilka konkurrensproblem som finns på marknaderna.

Genom den reglering, som fram till den 24 juli 2004 gällt övergångsvis enligt lagen (2003:390) om införande av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, har TeliaSonera, i egenskap av operatör med betydande inflytande på marknaden för den allmänt tillgängliga telefonitjänsten, omfattats av krav på att bolagets taxor för användning av telefonitjänst mellan fasta nätanslutningspunkter inom ett allmänt tillgängligt telefonnät skall grunda sig på kostnaderna. Därutöver har det enligt den tidigare gällande telelagen (1993:597) funnits möjlighet för regeringen att föreskriva att taxorna inte får överstiga en viss nivå. Ett sådant pristak tillämpades fr.o.m. 1991, men upphävdes den 1 januari 2001, i samband med införandet av EU-förordningen om tillträde till accessnätet, LLUB⁵. Skälen till att denna marknad har omfattats av prisreglering är att hindra den dominerande aktören från att ta ut överpriser som drabbar slutkunderna.

LLUB-förordningen infördes i syfte att främja konkurrensen på tjänster som tillhandahålls via accessnätet, bl.a. vad gäller tillträde till det allmänt tillgängliga telefonnätet via en fast anslutningspunkt. Sedan den 2 januari 2001 har förordningen varit direkt tillämplig i Sverige och givit operatörer möjlighet att få tillträde till TeliaSonerans accessnät. Den 24 november 2004 meddelade PTS beslut rörande skyldigheter på marknaden för LLUB.⁶ Beslutet ersätter bestämmelserna i LLUB-förordningen. LLUB-reformen har emellertid inte haft något större genomslag vad gäller konkurrenssituationen för tillträde till det allmänna telefonnätet.

1999 infördes en lagstadgad skyldighet rörande förval och prefixval. Härigenom skapades en möjlighet för slutanvändare att ringa med en annan operatör än den som tillhandahåller telefonabonnemanget, antingen genom ett stående förval eller genom att för enstaka samtal slå ett prefix. I praktiken innebär förvals- och prefix-skyldigheten att den operatör som slutanvändaren har abonnemang hos, dvs. i merparten av fallen TeliaSonera, måste ombesörja att de samtal som rings med förval eller prefix styrs om till den valda operatören och debiteras av denne. Den s.k. förvalsreformen har inneburit att ett flertal aktörer kunnat etablera sig på marknaden för telefonitjänster. Dessa operatörer konkurrerar idag med TeliaSonera om att tillhandahålla telefonitjänster.

Skyldigheten att tillhandahålla för- och prefixval regleras direkt i 5 kap. 12 § EkomL. Där framgår att det är den operatör som har ett betydande inflytande på marknaden för tillhandahållande av anslutning till och användning av allmänna

⁵ Tillträde till det metallbaserade accessnätet, eng. Local Loop Unbundling, som innebär ett krav för TeliaSonera att tillhandahålla andra operatörer tillträde till det metallbaserade accessnätet mot kostnadsorienterad ersättning.

⁶ Se beslut i ärende med dnr 04-6948.

telefonnät till fast nätanslutningspunkt för sina abonnenter, som skall möjliggöra för- och prefixval. PTS har i beslut avseende de svenska marknaderna för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll konstaterat att TeliaSonera har skyldighet att tillhandahålla förval och prefixval i enlighet med denna bestämmelse.

3.2. Marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt för hushåll

I PTS beslut om fastställande av den svenska marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt för hushåll har PTS analyserat marknaden och funnit att TeliaSonera har en marknadsandel på denna marknad om över 99 procent. Sedan slutet av 2004 har operatörer kunnat erbjuda tillträde baserat på en av TeliaSonera införd återförsäljarprodukt för PSTN⁷-abonnemang. Att TeliaSonera erbjuder en återförsäljarprodukt påverkar inte det faktum att det i princip endast är TeliaSonera som producerar tillträde till det allmänna telefonnätet, vilket medför en stor risk för att TeliaSonera kan ta ut överpriser på ett sätt som missgynnar slutanvändarna. Mot bakgrund av att TeliaSonera är ett vertikalt integrerat företag finns en uppenbar risk att klämeffekter vad gäller prissättningen kan uppstå, vilka begränsar grossistkundernas möjligheter att konkurrera på slutkundsmarknaden. Även om klämeffekter inte skulle uppstå finns risk att TeliaSonera skulle utnyttja sitt marknadsinflytande för att diskriminera grossistkunder när det gäller andra parametrar än pris. Exempelvis kan produkttegenskaper, kvalitet eller tidsparametrar utformas på ett sätt som ger TeliaSonera konkurrensfördelar.⁸ Fram till att TeliaSonera nyligen introducerade återförsäljarprodukten för PSTN-abonnemang har bolaget även haft en särställning på marknaden för telefonitjänster såtillvida att bolaget i princip är ensam om att kunna erbjuda slutkunden en samlad faktura och en leverantörsrelation för både tillträde till telefonnätet (abonnemanget) och telefonitjänster. Enligt en Temo-undersökning skulle 70 procent av de slutkunder som valt en annan förvalsoperatör än TeliaSonera vara intresserade av att köpa även abonnemanget från förvalsoperatören om denne kunde erbjuda en motsvarande tjänst som den TeliaSonera erbjuder.⁹ Att slutkundernas efterfrågan är stark återspeglas även i det stora intresset från operatörer att få tillgång till en grossistprodukt för telefonabonnemang.¹⁰

En omständighet som har betydelse för konkurrenssituationen på marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet är de villkor som TeliaSonera idag tillämpar för att erbjuda bredbandsaccess i form av ADSL-anslutning¹¹. Sådan anslutning smpaketeras eller säljs både i slutkunds- och grossistledet (inklusive delat tillträde via LLUB) med krav på tecknande av telefonabonnemang hos TeliaSonera. Mot bakgrund av att ett stort antal av bredbandsaccesserna levereras av TeliaSonera i

⁷ Public Switched Telephone Network.

⁸ Jfr ERGs gemensamma ståndpunkt om val och tillämpning av regeringsåtgärder enligt det nya regelverket, s. 69.

⁹ Enligt undersökningen T-24447, TEMO Direkt om telefoni och TV från 2003.

¹⁰ Se exempelvis remissvar från PTS samråd av beslutsutkast avseende de aktuella marknaderna. Remissvaren finns på PTS hemsida www.pts.se.

¹¹ Asymmetric Digital Subscriber Line - Höghastighetsanslutning mellan telefonstation och slutkund. Anslutningen är asymmetrisk, vilket innebär att kapaciteten för att ta emot information är större än kapaciteten för att sända information från slutkund.

slutkunds- och grossistledet innebär ett krav på tecknande av TeliaSoneras telefonabonnemang att TeliaSonera begränsar etableringen av konkurrerande infrastruktur för tillträde till telefonnät.

3.3. Marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt för andra kunder än hushåll

I PTS beslut om fastställande av den svenska marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast nätanslutningspunkt för andra kunder än hushåll har PTS analyserat marknaden och funnit att TeliaSonera har en marknadsandel om cirka 89 procent på denna marknad. Under de senaste åren har framför allt konkurrensen mellan leverantörer av växelanslutningar till större företag och organisationer ökat. Kunderbjudandena omfattar i många fall en kombination av fast anslutning och erbjudande om telefonitjänster till förmånliga samtalspriser, varför ett företags verksamhet på tillträdesmarknaden kan påverka dess verksamhet på telefonitjänstmarknaden.

Mindre företag använder dock vanligtvis PSTN och ISDN¹² 2B+D¹³ i stället för omfattande växelanslutningar, vilket medfört att företrädesvis mindre företagskunder inte kommit i åtnjutande av den ökade konkurrensen. TeliaSoneras pris för PSTN-abonnemang och ISDN 2B+D har varit oförändrat under många år. Även om TeliaSonera infört en återförsäljarprodukt för PSTN kvarstår det faktum att det huvudsakligen är TeliaSonera som producerar PSTN-abonnemang och ISDN 2B+D, vilket medför en stor risk för att operatören även på denna marknad kan ta ut överpriser på ett sätt som missgynnar slutanvändarna. Liknande konkurrensproblem efter TeliaSoneras införande av en återförsäljarprodukt, som beskrivs ovan för hushållsmarknaden, riskerar även att uppstå på företagsmarknaden.

3.4. Sammanfattning av konkurrensproblemen

Konkurrensproblemen på marknaderna för tillträde har främst sin grund i avsaknaden av alternativ accessnätsinfrastruktur som kan nyttjas för att erbjuda tjänster motsvarande PSTN-abonnemang och ISDN 2B+D. Möjligheterna till framväxande konkurrens försvåras av att marknaderna präglas av betydande stordriftsfördelar och att TeliaSonera, genom att uppställa ett krav på tecknande av telefonabonnemang vid försäljning av bredbandsaccess, förhindrar framväxten av konkurrens på tillträdesmarknaderna för telefoni via fast anslutning. PTS bedömer att dessa konkurrensproblem i avsaknad av förhandsreglering kommer att bestå under överskådlig tid. TeliaSoneras nyligen införda återförsäljarprodukt hindrar inte företaget från att utnyttja sin marknadsmakt som producent av tillträde till allmänt telefonnät.

¹² Integrated Service Digital Network.

¹³ Även kallad ISDN Basaccess, motsvarande två kanaler á 64 kbit/s och en signaleringskanal.

4. PTS bedömning

4.1. *Skyldigheter i förhållande till konkurrensproblemen*

Mot bakgrund av vad som anförts ovan beträffande nu gällande och tidigare gällande skyldighetsreglering för TeliaSonera och de konkurrensproblem som finns på marknaden bedömer PTS att en marknad utan förhandsreglering skulle försämra konkurrensen ytterligare och kunna leda till överprissättning och olika typer av kopplingsförbehåll till men för slutanvändarna. PTS redogör nedan för vilka ålägganden myndigheten anser nödvändiga för att komma till rätta med de identifierade konkurrensproblemen och för att möjliggöra att de övergripande målen med lagstiftningen på detta område kan nås. Målen är att enskilda och myndigheter skall få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Dessa mål uppnås genom att konkurrensen och den europeiska harmoniseringen främjas. Syftet med regleringen nedan är att uppnå de uppställda målen och åstadkomma en fungerande tjänstekonkurrens som kommer slutkunderna till nytta samt avlägsna konkurrensproblem. På lång sikt kan detta även underlätta framväxten av mer effektiv konkurrerande infrastruktur.

4.1.1. *Tillträde*

4.1.1.1. Skyldighetens nödvändighet

Enligt 4 kap. 8 § EkomL får en operatör som avses i 4 § förpliktas att uppfylla rimliga krav på tillträde till och användning av nät och tillhörande installationer i syfte att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster. En sådan skyldighet kan avse att operatören skall

1. ge annan tillträde till specificerade nätdelar och tillhörande installationer,
2. förlänga ett redan beviljat tillträde till tillhörande installationer,
3. erbjuda andra operatörer specificerade tjänster för återförsäljning,
4. bevilja tillträde till tekniska gränssnitt, protokoll och annan nyckelteknik som är nödvändig för samverkan mellan tjänster,
5. erbjuda samlokalisering eller andra möjligheter till gemensamt utnyttjande av tillhörande installationer,
6. erbjuda specificerade tjänster som krävs för att säkerställa samverkan mellan tjänster ända fram till slutanvändarna,
7. erbjuda tillträde till driftstödssystem eller liknande programsystem som krävs för att garantera en sund konkurrens när det gäller tillhandhållande av tjänster, eller
8. bedriva samtrafik eller i övrigt vidta åtgärder så att nät eller tillhörande installationer kan förbindas.

I 4 kap. 10 § EkomL anges att vid tillämpning av 8 § skall särskilt beaktas

1. den tekniska och ekonomiska bärkraften för användning och installation av alternativa nätdelar eller tillhörande installationer, med hänsyn tagen till marknadsutvecklingen samt art och typ av samtrafik och andra former av tillträde,
2. den tillgängliga kapaciteten,

3. de risker som nyinvestering medför för ägaren till nät eller tillhörande installationer,
4. behovet av att värna konkurrensen på lång sikt,
5. berörda immateriella rättigheter,
6. intresset av gränsöverskridande tjänster inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, och
7. nätets funktion och tekniska säkerhet.

Syftet med att ålägga skyldigheter angående tillträde till telefonnät är att i ett längre perspektiv främja konkurrensen genom att ge fler aktörer möjlighet att etablera sig på denna marknad till gagn för slutanvändarna. PTS har beaktat olika möjliga ingripanden för att öka konkurrensen, såsom

- Skyldighet att tillhandahålla tillträde till konventionella abonnentledningar (LLUB)
- Skyldighet att tillhandahålla tillträde till grossistprodukt för telefonabonnemang (GTA)¹⁴

Skyldigheten att tillhandahålla LLUB har varit reglerad sedan 2001, men har inte medfört någon nämnvärd ökning av konkurrensen för tillträde till telefonnät. PTS anser att möjligheten att få tillträde till konventionella abonnentledningar (LLUB) även fortsättningsvis är en viktig förutsättning för framväxten av konkurrens på lång sikt, i takt med att alternativ mer kostnadseffektiv teknik finns tillgänglig. PTS har i annat ärende med dnr 04-6948 behandlat marknaden för tillträde till konventionella abonnentledningar - LLUB. Emellertid är en skyldighet att tillhandahålla LLUB i dagsläget inte en tillräcklig åtgärd för att komma till rätta med konkurrensproblemet vad gäller tillträde till det allmänna telefonnätet via fast anslutningspunkt. Eftersom möjligheten att utnyttja stordriftsfördelar är en förutsättning för att alternativa operatörer skall välja att etablera sig på dessa marknader, har den reglerade skyldigheten att ge tillträde i form av konventionella abonnentledningar inte medfört en ökad konkurrens. För att tillskapa förutsättningar för ökad konkurrens på detta område krävs att de alternativa operatörerna erbjuds tillträde på en förädlingsnivå där stordriftsfördelar inte utgör ett hinder för ökad konkurrens.

Det är enligt PTS bedömning främst operatörer som idag erbjuder telefonitjänster till slutkunder som kommer att utnyttja möjligheten att köpa GTA av TeliaSonera, om bolaget åläggs en skyldighet att tillhandahålla andra operatörer sådant tillträde. På detta sätt kan även andra operatörer erbjuda slutkunder en komplett tillträdes- och telefonitjänst, dvs. abonnemang och samtalstjänster i en och samma avtalsrelation. Denna typ av kombinationserbudande efterfrågas i stor utsträckning av slutkunder idag, bl.a. eftersom slutkunder önskar få en räkning för både abonnemang och samtal. Om en operatör inte kan erbjuda en samlad räkning, kan det upplevas som ett hinder för byte till den operatören.¹⁵

Genomförandet av förvalsreformen har givit upphov till en mångfald av erbjudanden och en ökad konkurrens på området för telefonitjänster. Även en

¹⁴ Produkten benämns på engelska wholesale line rental, WLR.

¹⁵ Se Temo-undersökning T-24447 samt Så efterfrågar vi elektronisk kommunikation - en individundersökning- rapport utförd av TEMO på uppdrag av PTS december 2004 (T-110402), PTS-ER-2004:40.

grossistprodukt för tillträde i form av GTA skulle kunna leda till ett ökat utbud av tjänster för slutkunder. En sådan grossistprodukt ger operatörer möjlighet att på lika villkor konkurrera med TeliaSonera över hela landet, vilket skapar förutsättningar för bl.a. hushåll och små företag i hela landet att ta del av den ökande konkurrensen. De operatörer som tillhandahåller telefonitjänster bereds härmed en möjlighet att på ett mer likvärdigt sätt konkurrera med TeliaSonera. En skyldighet för TeliaSonera att tillhandahålla GTA underlättar för konkurrerande operatörer att bygga upp en kundstock för att kunna uppnå de stordriftsfördelar som accessnätsoperatören åtnjuter och därmed få bättre grund för att investera i effektivare alternativ infrastruktur. Det är av vikt att operatörer som på ett mer kostnadseffektivt sätt, via alternativ infrastruktur, kan erbjuda tillträde inte hindras att migrera slutkunder till sådan infrastruktur. Det kan i dagsläget inte förväntas att parallelltablering av infrastruktur på kort sikt kan ske i en omfattning som medför att effektiv konkurrens kan uppnås på de aktuella marknaderna.

Att TeliaSonera nyligen infört en återförsäljarprodukt för telefonabonnemang innebär i sig inte att de konkurrensproblem som uppstår och kan uppstå genom att en vertikalt integrerad operatör kontrollerar tillträdet till en insatsvara, som är nödvändig för att alternativa operatörer skall kunna konkurrera på slutkundsnivå. Regleringsåtgärder motiveras av de bakomliggande incitament som kan finnas för ett företag med betydande inflytande att utnyttja detta inflytande.¹⁶ TeliaSonera kontrollerar såväl produktion och produktutbud som prissättning av återförsäljarprodukten. Risken att denna marknadsmakt utnyttjas är således inte undanröjd genom TeliaSonerans införande av en återförsäljarprodukt. Erfarenhet visar att operatörer i liknande situationer har stora svårigheter att erhålla villkor som bidrar till ett långsiktigt konkurrenstryck på slutkundsmarknaden. Ett exempel från bredbandsmarknaden, som visar på de konkurrensproblem som kan uppstå, är att Konkurrensverket funnit att TeliaSonera tillämpat en marginal mellan grossist- och slutkundsprodukter som inte ens varit tillräcklig för att täcka TeliaSonerans egna tillkommande kostnader i detaljistledet.¹⁷ För att undanröja risken för att liknande konkurrensproblem uppstår på den aktuella marknaden, krävs att GTA prisregleras. PTS har i sin tillsyn vid ett flertal tillfällen fattat beslut i ärenden där TeliaSonera utnyttjat sin marknadsmakt på accessnätsmarknader för att snedvrída konkurrensen.¹⁸ Mot bakgrund av att det finns en stor efterfrågan på en återförsäljarprodukt och samverkan med telefonitjänster är risken stor att operatörer binder upp sig för långa avtalsstider till avtalsvillkor som inte är konkurrenskraftiga.¹⁹ Det är vidare av stor vikt att alla operatörer får tillgång till en återförsäljarprodukt på samma villkor. Det finns risk för att så inte sker. Enligt uppgifter som PTS tagit del av, har TeliaSonera vid utformningen av sin grossistprodukt endast låtit ett fåtal operatörer medverka. Minst lika viktigt för en bestående konkurrens på de aktuella marknaderna är att operatörer erhåller samma villkor som TeliaSonerans egen detaljistorganisation. Om PTS skulle avvakta med att införa en reglerad grossistprodukt, finns även en risk att konkurrensen på telefonitjänstmarknaden snedvríds genom att TeliaSonera

¹⁶ Att så är fallet konstateras bl.a. i ERG:s gemensamma ståndpunkt om val och tillämpning av regleringsåtgärder enligt det nya regelverket, se s. 66.

¹⁷ Se Konkurrensverkets stämningssökanden av den 21 december 2004, dnr 1135/2004.

¹⁸ Se exempelvis ärenden med dnr 02-9936, 02-10150, 02-12838, 03-4704 och 04-10453.

¹⁹ Jfr också ERG:s gemensamma ståndpunkt om val och tillämpning av regleringsåtgärder enligt det nya regelverket, s. 71.

exempelvis tillämpar kombinationserbudanden och på så sätt förstärker sitt marknadsinflytande. PTS avser att noga följa utvecklingen på de aktuella marknaderna, men ser således för närvarande att det behövs en reglerad produkt i form av GTA. Ett bestående konkurrenstryck kan endast åstadkommas genom infrastrukturkonkurrens, vilket i detta fall i dagsläget inte är möjligt i någon större utsträckning p.g.a. de höga icke återvinningsbara kostnader som detta medför, eller en reglerad tillgång till tillträde.

Sammanfattningsvis bedömer PTS att införandet av en möjlighet för andra operatörer att med stöd av 4 kap. 8 § EkomL få tillträde till en grossistprodukt för telefonabonnemang (GTA) är nödvändigt för att komma till rätta med konkurrensproblemen på marknaderna för tillträde till allmänt telefontät via en fast anslutningspunkt.

4.1.1.2. Skyldighetens omfattning

Skyldigheten att tillhandahålla GTA omfattar tillträde till allmänt telefontät. PTS kommer nedan att göra en bedömning av några fall när TeliaSonera skall tillgodose en begäran om tillträde till GTA från en annan operatör.

Olika abonnemangsformer

En rimlig begäran om tillträde omfattar bl.a. tillträde till PSTN-abonnemang. En rimlig begäran omfattar även telefonabonnemang som tillhandahålls till operatörer via den av TeliaSonera nyligen införda återförsäljarprodukten. PTS har övervägt om någon av de nu vanligtvis förekommande abonnemangsformerna för tillträde till allmänt telefontät inte skall omfattas av en rimlig begäran.

Antalet slutkunder som köper ISDN 2B+D har minskat under de senaste åren. PTS analys visar dock att denna nedgång främst hänför sig till minskad användning av ISDN för Internetaccess. Avseende data och telefoni har det endast inträffat marginella förändringar av användningen.²⁰ Mot bakgrund härav och då många mindre företag, företag med mindre kontor samt hushåll efterfrågar abonnemangsformen anser PTS att ISDN 2B+D i dagsläget skall omfattas av skyldigheten att tillhandahålla GTA.

PTS har vidare övervägt om det är rimligt att TeliaSonera skall tillhandahålla GTA som omfattar ISDN 30B+D²¹ och olika former av anslutningar till företagsväxlar eller inte. Som beskrivs ovan har slutkunder med en stor trafikvolym, vilka oftast utgörs av större företag och organisationer, i flertalet fall alternativa leverantörer

²⁰ Antal huvudledningar för ISDN 2B+D enligt Svensk Telemarknad:

Datum	2000-12-31	2001-12-31	2002-12-31	2003-12-31
Antal huvudledningar	257 800	270 100	253 400	226 000
Totalt				
Internet	126 000	133 000	118 000	89 000
Data, telefoni och övrigt	131 800	137 100	135 400	137 000
Total förändring		5%	-6%	-11%
Ändring Internet		6%	-11%	-25%
Ändring data, telefoni och övrigt		4%	-1%	1%

²¹ Även kallad ISDN Primäraccess eller nB+D, motsvarande upp till trettio kanaler á 64 kbit/s och en signaleringskanal.

att välja mellan. En skyldighet att tillhandahålla GTA för anslutning som innefattar ISDN 30B+D eller andra typer av flerkanalssystem för anslutning av företagsväxlar skulle kunna inverka negativt på investeringar i alternativ infrastruktur och riskera att minska slutkundernas utbud. PTS anser därför att det i dagsläget inte är rimligt att GTA omfattar ISDN 30B+D och andra typer av flerkanalssystem för anslutning av företagsväxlar.

TeliaSonera erbjuder slutkunder ett flertal olika produkter för tillträde till allmänt telefonnät i form av olika tillträdesformer, tilläggstjänster och målgruppsanpassade produktpaketeringar. Skillnader i TeliaSoneras slutkundserbudanden, som enbart är relaterade till förädling i detaljistledet, skall inte ge upphov till olika grossistprodukter.

Tilläggstjänster

Införandet av en GTA-skyldighet innebär att fler slutkunder än idag ges möjlighet att ingå en avtalsrelation avseende telefonabonnemang med en annan operatör än TeliaSonera. Det måste därför säkerställas att kunder som väljer en alternativ aktör även fortsättningsvis får tillgång till sådana tjänster som endast kan erbjudas av den operatör som förfogar över infrastruktur för tillträde, s.k. tilläggstjänster.

Om GTA-operatören inte får tillgång till de tilläggstjänster som TeliaSonera erbjuder slutkunder skulle uppkomsten av en konkurrensutsatt marknad på slutkundsnivå kunna försvåras, eftersom de slutkunder som väljer en alternativ aktör då inte skulle kunna få tillgång till motsvarande tilläggstjänster som TeliaSonera erbjuder. Utgångspunkten är att de slutkunder som väljer en alternativ aktör för sitt telefonabonnemang bör få samma möjlighet att välja tilläggstjänster som de slutkunder som väljer TeliaSonera. PTS anser därför att skyldigheten att tillhandahålla tillträde till GTA även skall omfatta sådana tilläggstjänster som TeliaSonera erbjuder slutkunder och som inte med en rimlig insats kan erbjudas av någon annan operatör. Med en rimlig insats menar PTS att en annan operatör inte inom rimliga ekonomiska ramar kan bygga en parallell infrastruktur som behövs för att kunna erbjuda slutkunder motsvarande tilläggstjänster. Skyldigheten omfattar de tilläggstjänster som ingår i TeliaSoneras slutkundsabonnemang, tilläggstjänster som aktiveras genom beställning och/eller där TeliaSoneras slutkunder utöver abonnemangskostnaden betalar extra för utnyttjandet av en sådan tjänst.

En fråga som bör beläggas i detta sammanhang är om exempelvis TeliaSoneras röstbrevlådetjänst telesvar är en tilläggstjänst som omfattas av GTA. Även andra operatörer kan tillhandahålla röstbrevlådar. Röstbrevlådar kan därför inte generellt betraktas som en tilläggstjänst som endast kan erbjudas av den som förfogar över infrastruktur för tillträde. TeliaSoneras tjänst telesvar är emellertid integrerad med växelfunktionalitet. Detta innebär att slutkunden, när det finns ett nytt meddelande i röstbrevlådan, får en speciell kopplingston när denne lyfter på telefonluren. PTS bedömer att möjligheten att på detta sätt få reda på att det finns ett nytt meddelande i röstbrevlådan är en viktig funktion för slutkunden och att andra operatörer, som inte förfogar över infrastrukturen, inte med rimlig insats kan erbjuda en motsvarande tjänst som TeliaSoneras telesvar. PTS finner därför att TeliaSoneras tjänst telesvar i dagsläget är en tilläggstjänst som innefattas i skyldigheten att tillhandahålla GTA.

Andra exempel på tilläggstjänster som inte med en rimlig insats kan erbjudas av annan operatör än TeliaSonera är samtal väntar, förfrågan/pendling, trepart, återuppringning, vidarekoppling, nummerpresentation, hänvisning, meddelandeöverföring (UUS), direkt val (DDI), gruppnummer (LH och TH), extra nummer (MSN) och spårning (MCID). Tilläggstjänster som omfattas av GTA är inte avgränsade till kommunikationstjänster utan kan även omfatta administrativa tjänster och rutiner som tillhandahålls av TeliaSonera, exempelvis nummerändring och hemligt nummer.

Driftstödssystem och andra programsystem m.m.

Mot bakgrund av att det kan förväntas att TeliaSonera och GTA-operatörer kommer att hantera stora kundvolymerna är det nödvändigt att GTA-operatörerna bereds tillträde till erforderliga stödssystem. För att en operatör med lönsamhet skall kunna erbjuda tjänster till slutkunder med GTA som insatsvara med samma effektivitet som TeliaSoneras egen vertikalt integrerade detaljistorganisation, krävs tillgång till driftstödssystem, informationssystem och administrativa system. Avsaknad av tillträde till stödssystem eller liknande programsystem kan medföra att GTA-operatörer inte kan tillhandahålla motsvarande servicenivå till sina kunder som TeliaSonera kan genom sin vertikalt integrerade slutkundsorganisation. En sådan omständighet skulle kunna hindra uppkomsten av en hållbar konkurrensutsatt marknad på slutkundsnivå. TeliaSoneras skyldighet att tillhandahålla GTA omfattar således tillträde till nödvändiga driftstödssystem och programsystem till villkor som bör framgå av ett referenserbjudande.

Övrigt

I detta sammanhang är det även viktigt att TeliaSoneras leveranskapacitet klarläggs. En alltför begränsad leveranskapacitet kan snedvrída konkurrensen och skulle kunna få negativ inverkan på marknaden för telefonitjänster. Mot bakgrund av att en stor efterfrågan kan förväntas vid införandet av GTA skall TeliaSonera i förhållande till efterfrågan tillhandahålla en rimlig leveranskapacitet vilken bör framgå av ett referenserbjudande.

Vidare måste det säkerställas att tillhandahållandet av GTA-tillträde även gäller vid nyteckning av abonnemangsanslutning (nyetablering av tillträde), övertagande av befintligt tillträde från annan tjänsteleverantör, flyttning, uppsägning och nummerportering²². Detta behandlas närmare under rubriken *Insyn*.

I dag förekommer det att förvalsooperatörer väljer att anlita underleverantörer för exempelvis nät drift och fakturering. Om en GTA-operatör väljer att anlita underleverantörer för sin verksamhet och åtaganden i samband med GTA skall TeliaSoneras erbjudande och tillhandahållande inte förhindra detta.

I samband med förvalsreformen år 1999 skedde ett stort antal förvalsbeställningar utifrån kundbeställningar för vilken överenskommelse mellan förvalsooperatör och slutkund inte kunde styrkas. Detta nödvändiggjorde ett omfattande tillsynsarbete hos PTS. Även idag förekommer klagomål från slutkunder som anser att de har

²² Nummerportering uppstår när nummer flyttas mellan olika nät. En slutkunds byte av operatör, som via GTA erbjuder telefonabonnemang, ger inte upphov till nummerportering så länge kundens nummer kvarstår i TeliaSoneras nät.

blivit anslutna till en förvalsoperatör utan att en giltig överenskommelse har träffats mellan parterna. PTS bedömer mot bakgrund av det nu sagda att det finns risk för att även vissa beställningar av GTA-produkten kommer att sakna giltiga avtal mellan en operatör och en slutkund. För att minimera risken för att slutkunder får ett telefonabonnemang hos en annan telefonioperatör mot sin vilja bör det därför fastställas i vilken omfattning TeliaSonera skall tillhandahålla GTA-tillträde.

Utgångspunkten skall vara att TeliaSonera levererar de beställningar av telefonabonnemang som kommer in till bolaget. En nödvändig förutsättning för detta är dock att det finns en giltig överenskommelse mellan kunden och slutkunden. Därför uppkommer TeliaSoneras skyldighet att leverera en begärd produkt när en beställning enligt ovan innehåller tillräckligt många uppgifter för att det kan göras antagligt att ett avtal om tillhandahållande av telefonabonnemang har träffats mellan kunden och slutkunden (abonnenten).

Skulle det visa sig att PTS får in anmälningar som indikerar att slutkunder fått ett abonnemang hos en operatör utan en giltig överenskommelse, alternativt inte får abonnemang hos en annan operatör på grund av utebliven leverans från TeliaSonera, kan PTS i egenskap av tillsynsmyndighet komma att inleda tillsyn i frågan.

4.1.1.3. Faktureringsunderlag för samtalsslag som inte omfattas av förval

Bestämmelserna om för- och prefixval omfattar idag exempelvis inte betalsamtal eller nummerupplysningstjänster, vilket innebär att förvals- och prefixvalsoperatörerna inte automatiskt har möjlighet att tillhandahålla dessa tjänster i konkurrens med TeliaSonera. TeliaSonera åläggs en skyldighet att tillhandahålla sådana samtalsslag fristående från andra produkter eller tjänster av skäl som framgår i avsnitt 4.2.2.

För att inte kunderna, trots införande av GTA, skall behöva få en separat räkning avseende samtalsslag som inte omfattas av förval, behöver således säkerställas att GTA-operatören kan få faktureringsunderlag beträffande sådana samtalsslag. Möjligheten för GTA-operatörer att kunna erbjuda sina abonnenter en faktura är avgörande för en fungerande konkurrens eftersom många kunder, som det redogjorts för ovan, upplever erhållandet av två räkningar som ett hinder för byte av operatör. PTS finner därför att TeliaSonera skall åläggas skyldighet att på begäran från en operatör som ingått avtal om GTA tillhandahålla denne faktureringsunderlag avseende de samtalsslag som inte omfattas av förval och som TeliaSonera tillhandahåller GTA-operatörens slutkunder. De samtalsslag som med nuvarande omfattning av PTS föreskrifter om förval och prefixval omfattas av skyldigheten att tillhandahålla faktureringsunderlag är avseende nationell teletrafik betalsamtal, massanropstjänst och samtal till nummerupplysning samt avseende internationell teletrafik betalsamtal och samtal med delad kostnad.

4.1.1.4. Underrättelse

För det fall TeliaSonera inte tillgodoser en begäran om GTA eller faktureringsunderlag för samtalsslag som inte omfattas av förval måste det säkerställas att

motparten utan dröjsmål underrättas om skälen härför och därigenom har möjlighet att vidta åtgärder som syftar till att få till stånd sådant tillträde. Sådan information möjliggör även en kontroll av att TeliaSonera uppfyller sina skyldigheter. För det fall TeliaSonera inte avser att tillgodose en begäran om GTA eller faktureringsunderlag skall bolaget därför upplysa om skälen härför.

Skyldigheten för TeliaSonera att tillhandahålla GTA samt faktureringsunderlag enligt ovan innefattar en skyldighet att förhandla med den som önskar få tillgång till sådant tillträde och att på begäran av motpart lämna ut information som i det enskilda fallet är nödvändig för att överenskommelse skall kunna träffas härom.

4.1.1.5. Samlad bedömning av tillträdesskyldigheten GTA och skyldigheten att tillhandahålla faktureringsunderlag

Införandet av GTA skapar möjligheter för konkurrerande operatörer att bygga upp en kundstock för att på sikt kunna migrera slutkunder till alternativ infrastruktur. Även om målet på kort sikt är att åstadkomma en fungerande tjänstekonkurrens avser ett införande av en förhandsreglering avseende GTA således även att leda till en utveckling av konkurrensen på lång sikt. Som framgår nedan skall GTA-tillträdet prisregleras på ett sådant sätt att TeliaSonera får avkastning på investerat kapital och ges utrymme för nyinvesteringar. Under de senaste åren har antalet slutkunder på tillträdesmarknaderna för hushåll och andra kunder än hushåll minskat något, samtidigt som penetrationen av tillträde till telefonnätet fortsatt är mycket hög. Mot bakgrund därav bedömer PTS att TeliaSonera kan tillhandahålla erforderlig kapacitet för GTA. PTS bedömer att införandet av en skyldighet att tillhandahålla GTA kan genomföras i TeliaSoneras nät utan att nätets funktion eller tekniska säkerhet äventyras. PTS bedömer att GTA inte innebär något ingrepp i TeliaSoneras immateriella rättigheter. Ett flertal länder har infört eller offentliggjort att de avser att införa en grossistprodukt för telefonabonnemang. Införandet av GTA ligger således i linje med intresset av tillgång till gränsöverskridande tjänster inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och innebär en harmoniserad tillämpning av det gemensamma regelverket.

Sammanfattningsvis anser PTS således att TeliaSonera, i egenskap av operatör med betydande inflytande på slutkundsmarknaderna för tillträde till det allmänna telefonnätet för hushåll respektive andra kunder än hushåll, med stöd av 4 kap. 8 § EkomL skall åläggas skyldighet att tillgodose varje rimlig begäran från en annan operatör om att få tillträde till grossistprodukten GTA och skyldigheten att tillhandahålla faktureringsunderlag på de villkor som anges i avsnitt 4.1.1.2. och 4.1.1.3. Skyldigheten är ändamålsenlig och nödvändig och främjar konkurrensen på de aktuella marknaderna. Skyldigheten är inte mer ingripande än vad som får anses påkallat mot bakgrund av det allmänna intresset av effektiv konkurrens på dessa marknader. PTS bedömer att de grundläggande målen med lagstiftningen därigenom kommer att uppnås, nämligen att enskilda och myndigheter skall få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet.

4.1.2. Prisreglering

Enligt 4 kap. 11 § EkomL får en operatör som avses i 4 § förpliktas att iaktta kostnadstäckning eller tillämpa kostnadsorienterad eller annan prissättning för specificerade typer av samtrafik och andra former av tillträde. Detta får ske om en marknadsanalys enligt 8 kap. 5 § visar att en brist på effektiv konkurrens innebär att operatören kan ta ut överpriser eller använda prispress på ett sätt som missgynnar slutanvändarna.

En förpliktelse enligt första stycket kan även avse skyldighet för operatören att tillämpa en viss kostnadsredovisningsmetod. En sådan förpliktelse skall förenas med skyldighet att göra en beskrivning av metoden tillgänglig för allmänheten. Kostnadernas huvudkategorier och reglerna för kostnadsfördelningen skall framgå av beskrivningen. Den som har förpliktats att kostnadsorientera sin prissättning skall visa att priserna är rättvisa och skäligen med hänsyn till kostnaderna och får åläggas skyldighet att justera sina priser.

I 4 kap. 12 § EkomL anges att vid tillämpning av 11 § skall hänsyn tas till den investering som gjorts av operatören. En sådan skyldighet som anges i 11 § skall utformas så att operatören får en rimlig avkastning på kapitalinvesteringen.

De eftersträvade konkurrensskapande effekterna av skyldigheten att tillhandahålla grossistprodukten GTA kan omintetgöras om det är möjligt för den som skall tillhandahålla tjänsterna att ta ut överpriser eller prissätta på ett sätt som ger upphov till marginalklämning. Utan prisreglering på tillträde som skall tillhandahållas av en vertikalt integrerad operatör som TeliaSonera finns det även risk för att klämeffekter uppstår, det vill säga att priset på grossisttjänsterna och slutkundstjänsterna sätts så att det inte finns utrymme för andra operatörer att konkurrera med TeliaSonera på slutkundsmarknaden. Angivna förhållanden missgynnar naturligtvis andra operatörer på marknaden och även i sista hand slutkunderna. Även när det gäller tilläggstjänster som enligt föregående avsnitt omfattas av GTA och som endast kan erbjudas av en operatör som förfogar över infrastruktur för den aktuella tillträdesformen finner PTS att det föreligger en risk för överprissättning av dessa tjänster eftersom de inte med en rimlig insats kan tillhandahållas av en annan operatör än TeliaSonera.

TeliaSoneras starka ställning på den aktuella marknaden innebär att bolaget kan tillämpa överprissättning eller prispress, vilket i enlighet med vad som ovan anförts missgynnar andra operatörer på marknaden och slutkunderna. TeliaSoneras starka ställning och kontroll över nödvändig infrastruktur kräver därför en prisreglering av grossistprodukten GTA för att möjliggöra att de grundläggande målen med lagstiftningen kan nås, nämligen att enskilda och myndigheter skall få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet (jfr 1 kap. 1 § första stycket EkomL).²³

²³ Jfr också ERG:s gemensamma ståndpunkt om val och tillämpning av regleringsåtgärder enligt det nya regelverket, s 71.

När PTS har att ta ställning till vilken form av prisreglering som skall åläggas beträffande en viss tillträdesform måste myndigheten överväga vilka effekter prisregleringen kan ha på både kort och lång sikt. Effekter av en viss prisreglering bör bedömas utifrån effekter på konkurrensen och slutanvändarnas intressen. Prisregleringen måste också ta hänsyn till att den reglerade operatören ges möjligheter till kostnadstäckning samt att tillräckliga incitament finns för operatörer att investera i ny eller befintlig infrastruktur.

PTS har vid prövningen av tillämplig form av prisreglering bedömt dels marginalbaserad prissättning (s.k. ”retail minus”-prissättning), dels kostnadsorienterad prissättning.

Marginalbaserad prissättning

En marginalbaserad prissättning innebär att grossistpriset motsvarar slutkundspriset minus en procentuell marginal. Marginalen utgår från kostnader i detaljistledet hos TeliaSonera eller från kostnader hos den tillträdande operatören. Kostnader i detaljistledet utgör de kostnader som TeliaSonera kan undvika (avoidable costs) när bolaget erbjuder tjänsten på grossistmarknaden i stället för på slutkundsmarknaden. Därefter kan marginalen justeras för eventuella kostnader i produktionsledet som tillkommer eller avgår för funktioner som är nödvändiga respektive inte behövs vid tillhandahållande av grossisttjänsten.

När marginalen beräknas med utgångspunkt i TeliaSoneras egna kostnader kommer endast tillträdande operatörer som har förutsättningar att vara minst lika effektiva som TeliaSonera att ha incitament att köpa grossistprodukten GTA. En sådan reglering ger således effektivitetsincitament hos en tillträdande operatör. Under vissa omständigheter kan det dock vara ändamålsenligt att sätta marginalen med utgångspunkt från kostnader hos den tillträdande operatören för att undvika klämeffekter eller uteblivet inträde. Ett argument för att basera marginalen på kostnader hos den tillträdande operatören är att ett ineffektivt inträde på kort sikt kan uppvägas av fördelar på längre sikt. Ett argument som däremot talar emot att basera marginalen på kostnader hos den tillträdande operatören är att det med en sådan reglering finns risk för att den operatör som tillhandahåller tillträdet inte får täckning för sina relevanta kostnader. Enligt förarbetena till bestämmelsen i 4 kap. 11 § EkomL får en prisreglering med stöd av bestämmelsen inte innebära att ersättningen bestäms lägre än med utgångspunkt från kostnaderna (jfr prop. 2002/03:110 s. 195). Mot bakgrund av detta bör utgångspunkten vid en beräkning av marginalen i en marginalbaserad prissättning vara TeliaSoneras kostnader.

Fördelar med en marginalbaserad prissättning är att den stimulerar konkurrensen på slutkundsmarknaden eftersom risken för klämeffekter i detaljistledet minskar och den ger tillträdande operatörer förutsägbarhet genom att de i förväg får kännedom om marginalens storlek. Vidare är det, när marginalen väl har beräknats, relativt okomplicerat att fastställa grossistpriserna. När marginalen väl är fastställd skapar således prissättningsmetoden transparens för tillträdande operatörer. Nackdelen med en marginalbaserad prissättning är att den inte är en lämplig metod för att komma till rätta med marknadsmakt på en grossistmarknad. En marginalbaserad prissättning begränsar inte risken för att en operatör med betydande inflytande tar ut ett överpris för en begränsad resurs på slutkundsmarknaden, vilket i sin tur leder till högre grossistpriser. Som tidigare

konstaterats finns det utöver TeliaSonera få konkurrerande producenter av telefonabonnemang som motsvarar de produkter som omfattas av GTA, varför TeliaSonera inte direkt kan väntas möta en ökad konkurrens som resultat av höjda slutkundspriser. Mot bakgrund av att LLUB i mycket liten utsträckning nyttjats för att erbjuda telefonabonnemang får tillgången till LLUB endast anses ha en begränsad inverkan på TeliaSoneras möjligheter att höja slutkundspriserna. PTS bedömer att en reglering av slutkundspriserna i tillägg till en marginalbaserad prisreglering av GTA är nödvändig för att förhindra att TeliaSonera tar ut överpriser som missgynnar slutanvändarna.

En marginalbaserad prissättning för GTA förutsätter att det finns ett slutkundspris att utgå från när grossistpriset fastställs. Vid bedömningen av om en marginalbaserad prissättning är lämplig på grossistprodukten GTA är det därför nödvändigt att fastställa om det finns något slutkundspris att ta utgångspunkt i när grossistpriset bestäms. Det kan här konstateras att det finns en tydlig och i stor utsträckning enhetlig prissättning av TeliaSoneras slutkundsprodukter för PSTN-abonnemang och ISDN 2B+D. Även för de tilläggstjänster som debiteras extra avgifter, utöver priset för abonnemanget, finns en tydlig prissättning.

Kostnadsorienterad prissättning

Avsikten med en kostnadsorienterad prissättning är att neutralisera en operatörs möjligheter att ta ut för höga priser eller utöva prispress, eller på annat sätt motverka att effektiv konkurrens uppkommer på den aktuella marknaden. En prisreglering i form av kostnadsorientering innebär att grossistpriset fastställs på basis av TeliaSoneras kostnader, t.ex. utifrån en FDC-modell (Fully Distributed Cost) baserad på den historiska kostnaden eller nukostnaden eller utifrån s.k. långsiktig särkostnad (LRIC) baserad på nukostnaden/återanskaffningsvärdet. LRIC-metoden leder till att den operatör som ålagts att tillämpa kostnadsorienterad prissättning för en viss tjänst får täckning för relevanta kostnader, förutsatt att verksamheten bedrivs effektivt. Att modellen utgår från nukostnaden/återanskaffningsvärdet motiveras av att en operatör i en konkurrensutsatt omvärld inte prissätter sina tjänster på grundval av historiska kostnader, utan anpassar sina priser efter den prisnivå som konkurrerande operatörer med modern och effektiv utrustning tillämpar.

PTS har beträffande LLUB-marknaden bedömt att ett kostnadsorienterat pris enligt LRIC-metoden är den form av prisreglering som bäst tar hänsyn till de kortsiktiga och långsiktiga överväganden som skall göras utifrån effekter på konkurrensen och slutanvändarnas intressen.²⁴ På den i detta beslut aktuella marknaden har PTS utvärderat om en skyldighet att tillhandahålla LLUB är tillräcklig i förhållande till de aktuella konkurrensproblemen. Myndigheten har därvid funnit att det, vid sidan av skyldigheten om LLUB-tillträde, finns ett behov av att införa en skyldighet att tillhandahålla GTA. En skyldighet för TeliaSonera att tillhandahålla GTA till ett för högt eller för lågt pris kan emellertid påverka incitamenten för investering i LLUB eller annan infrastruktur och hämma såväl den kortsiktiga som den långsiktiga konkurrensen.

²⁴ Beslut om skyldigheter på LLUB-marknaden dnr 04-6948.

PTS har tidigare uttalat att den hybridmodell som är framtagen inte i första hand är utformad för att beräkna kostnader för telefonabonnemang, utan istället är avsedd för att användas på andra marknader, som samtrafik- och LLUB-marknaderna. En generell nackdel med kostnadsorienterad prisreglering är att den inte begränsar risken för klämeffekter. LRIC-modellen för LLUB förutsätter konventionella abonnentledningar medan tillträde till allmänt telefonnät inte med säkerhet produceras effektivast i enlighet med den i modellen specificerade nätstrukturen och nätkomponenterna. En kostnadsorienterad prissättning enligt nuvarande LRIC-modell skulle med andra ord riskera att klämeffekter uppstår mellan TeliaSonerars slutkundspris och grossistpriset för GTA.

PTS har påtalat att en tillämpning av kostnadsorienterad prissättning enligt LRIC-metoden för GTA har den fördelen att priset är neutralt i förhållande till investeringar i alternativ infrastruktur. Detta är i teoretisk mening möjligt även när det gäller förhållandet till den prisreglering som PTS har föreslagit på LLUB-marknaden. I praktiken torde emellertid möjligheterna till en högre marginal vid nyttjande av LLUB i förhållande till GTA inte uppvägas av de risker som finns förenade med investeringar i LLUB och samlokalisering. Problemet i detta avseende ligger snarare i tillämpningen av samma modell än i LRIC-metoden som sådan, vilket i sin tur främst har att göra med den tillträdande operatörens kostnader för att investera i samlokalisering jämfört med SMP-operatörens kostnader för att uppnå motsvarande funktion. LRIC-metoden utgår från beräkningar av produktionskostnaden för GTA för en effektiv SMP-operatör. Sannolikt kommer produktionskostnaden för GTA på grund av olika fördelar hos SMP-operatören att vara lägre än motsvarande produktionskostnad hos den tillträdande operatören när denne producerar telefonabonnemang via LLUB och samlokalisering. PTS gör därför bedömningen att en kostnadsorienterad prissättning för GTA sannolikt inte innebär neutrala priser i förhållande till den prisreglering som föreslagits av myndigheten på LLUB-marknaden.

PTS slutsats

Mot bakgrund av ovanstående kan det konstateras att en kostnadsorienterad prisreglering för GTA kan medföra att klämeffekter uppstår mellan grossistpriset för GTA och slutkundspriset samtidigt som ett kostnadsorienterat pris inte säkerställer möjligheten för operatörer att investera i LLUB. PTS anser det viktigt att undanröja de risker för klämeffekter som en kostnadsorienterad prissättning kan medföra samtidigt som ett snabbt införande av GTA säkerställs. Klämeffekter kan utgöra ett betydande inträdeshinder för en tillträdande operatör och begränsa slutkundernas urval av konkurrerande leverantörer. Marginalbaserad prisreglering ger i förhållande till en kostnadsorienterad prisreglering en bättre förutsägbarhet av lönsamheten för en tillträdande operatör, vilket PTS bedömer underlättar för inträde på slutkundsmarknaderna.

Det anförda leder till slutsatsen att en kostnadsorienterad prissättning av GTA för närvarande inte kan anses vara ändamålsenlig för att komma till rätta med konkurrensproblemen på marknaden.

PTS bedömer att en marginalbaserad prissättning för GTA är den form av prisreglering som för närvarande på kort och lång sikt bäst tillvaratar slutkundernas intresse av största möjliga utbyte när det gäller urval av elektroniska

kommunikationstjänster samt pris och kvalitet på dessa tjänster. PTS beaktar då särskilt att prisregleringsmetoden begränsar risken för klämeffekter i detaljistledet, vilket skapar grund för konkurrens på slutkundsmarknaden.

Vid tillämpningen av marginalbaserad prissättning skall en procentuell marginal beräknas. Priset på GTA motsvarar priset för den motsvarande slutkundsprodukten minus denna marginal. Utgångspunkten är att marginalen skall sättas med hänsyn till de kostnader som TeliaSonera skulle ha haft i detaljistledet och som är relevanta för att slutkundsprodukten skall realiseras. Dessa kostnader utgörs av de kostnader som TeliaSonera kan undvika när bolaget erbjuder tjänsten på grossistmarknaden i stället för på slutkundsmarknaden.

Marginalen skall beräknas utifrån de kostnader som naturligen ingår i en slutkundsprodukt, men som inte behövs för att producera motsvarande produkt på grossistnivå. Det kan t.ex. handla om försäljningsomkostnader, marknadsföringskostnader, kostnader för kundtjänst och fakturering. Beräkningar av marginalens storlek med hänsyn till kostnader i produktionsledet som tillkommer eller avgår i förhållande till den slutkundstjänst som utgör utgångspunkten för prissättningen, skall ske i enlighet med principer som så långt som möjligt motsvarar de som tillämpas enligt LRIC-metoden. Beräkningar av engångsavgifter för leverans av grossisttjänster skall utföras med utgångspunkt i de engångsavgifter som tillämpas mot slutkund. När engångsavgifter för grossistkunder beräknas skall slutkundspriset reduceras med den marginal som är aktuell för det specifika tillträdet. Avseende eventuella engångsavgifter vid slutkunders byte av operatör skall avgifterna vara direkt hänförliga till kostnaderna och så långt som möjligt beräknas i enlighet med LRIC-metodens principer. PTS avser emellertid inte att i detta beslut fastställa den marginal som skall avräknas från slutkundspriset när grossistpriset fastställs, utan denna fråga kommer att behandlas i myndighetens tillsyn. PTS kommer även inom ramen för tillsyn att fastställa vilka kostnader som skall beaktas när marginalen beräknas. PTS är emellertid av uppfattningen att den föreslagna regleringen är tillräckligt transparent för att redan nu skapa förutsättningar för effektiva inträden på marknaden.

För det fall GTA-operatören begär att TeliaSonera skall tillhandahålla faktureringsunderlag beträffande de samtalsslag som inte omfattas av förval skall TeliaSonera tillhandahålla dessa samtalsslag till ett marginalbaserat pris. TeliaSonera kan vid tillhandahållandet av faktureringsunderlag för dessa samtalsslag undvika kostnader för exempelvis kundtjänst, fakturering och eventuella kostnader relaterade till kreditrisker.

Vid eventuell förändring av priser för GTA och de tjänster som omfattas av faktureringsunderlag är det av vikt att PTS och berörda parter på marknaden, i förväg, informeras om de nya priserna samt att TeliaSonera inkommer till PTS med det underlag som prisförändringen baseras på. Sådan information skall lämnas på begäran av PTS och senast 60 dagar innan det att en prisförändring avses träda i kraft för att säkerställa en granskning och för att operatörer som köper aktuell produkt skall ha rimlig tid att vidta eventuella åtgärder med anledning av prisförändringen.

TeliaSonera skall, utöver det underlag som inlämnas till PTS i samband med publicering av referenserbjudande och i samband med offentliggörande av prisförändringar för allmänheten, göra en beskrivning tillgänglig för de kostnader som TeliaSonera kan undvika i detaljistledet (s.k. avoidable cost) vid tillhandahållande av GTA. Beskrivningen skall omfatta kostnadernas huvudkategorier och regler för kostnadsfördelning. Av beskrivningen skall det bland annat för varje grossistprodukt framgå slutkundspriser och totala kostnader i detaljistledet. För tillkommande och avgående kostnader som skall beräknas enligt LRIC-metodens principer skall den beskrivning som görs tillgänglig för allmänheten i möjligaste mån omfatta den information som tillsänds PTS.

TeliaSonera åläggs att inom en månad efter att föreliggande beslut trätt i kraft till PTS inkomma med redogörelse för de kostnadskategorier som anses som relevanta för beräkning av marginalen.

TeliaSonera har fram till den 24 juli 2004 haft en skyldighet att tillämpa kostnadsorienterade slutkundstaxor för användning av telefonitjänst mellan fasta nätanslutningspunkter. Skälet till denna reglering har varit att den hindrar en dominerande aktör från att ta ut överpriser som missgynnar slutkunderna. Att GTA skall tillhandahållas till ett marginalbaserat pris förhindrar inte TeliaSonera att ta ut ett överpris, vilket skulle drabba såväl TeliaSoneras slutkunder men även slutkunder till andra operatörer som tillhandahåller telefonabonnemang via GTA. PTS avser att med stöd av EkomL:s bestämmelser om samhällsomfattande tjänster (5 kap. 1 och 4 §§ EkomL) ålägga en skyldighet om tillhandahållande av tillträde till allmänna telefontätet via en fast nätanslutningspunkt till ett överkomligt pris.

PTS som anser att den föreslagna regleringen tar hänsyn till den investering som gjorts av TeliaSonera och ger bolaget en rimlig avkastning på kapitalinvesteringen finner således att TeliaSonera med stöd av 4 kap. 11 § EkomL skall förpliktas att, på ovan angivna villkor, tillhandahålla tillträde till en grossistprodukt i form av GTA samt i förekommande fall samtalslag som inte omfattas av förval till en marginalbaserad prissättning. Skyldigheten är inte mer ingripande än vad som i sammanhanget får anses motiverat.

4.1.3. *Icke-diskriminering*

Enligt 4 kap. 6 § EkomL får en operatör som avses i 4 § förpliktas att tillämpa icke-diskriminerade villkor i sin verksamhet. En sådan skyldighet skall särskilt säkerställa att

1. operatören under likvärdiga omständigheter tillämpar likvärdiga villkor mot andra som tillhandahåller likvärdiga tjänster, samt
2. de tjänster och den information som operatören erbjuder andra tillhandahålls på samma villkor och med samma kvalitet som gäller för operatörens egna tjänster eller för dotterbolags eller samarbetspartners tjänster.

En skyldighet att tillämpa icke-diskriminerande villkor kan säkerställa att företag med betydande marknadsinflytande inte snedvrider konkurrensen genom att särbehandla vissa motparter. Skyldigheten kan vara befogad bl.a. när det är fråga om vertikalt integrerade företag som tillhandahåller tjänster eller insatsvaror till företag som de konkurrerar med på angränsande marknader. Att förhindra otillbörliga

försök att överföra marknadsinflytande från en grossistmarknad till en slutkundsmarknad är särskilt viktigt. Icke-diskriminering kan exempelvis hindra att ett vertikalt integrerat företag utan objektiva godtagbara skäl gynnar den egna organisationen eller närstående företag eller på motsvarande sätt missgynnar konkurrenter.

Mot bakgrund av att TeliaSonera är ett vertikalt integrerat företag som tillhandahåller egna slutkundsprodukter baserat på tillträde till GTA har bolaget ett incitament att särbehandla den egna slutkundsorganisationen. TeliaSonera har möjligheter att via prissättning eller andra avtalsvillkor gynna den egna verksamheten i förhållande till andra kunder som köper GTA och samtalslag som inte omfattas av förval. Det är därför viktigt att GTA och samtalslag som inte omfattas av förval tillhandahålls på icke-diskriminerande villkor.

Skyldigheten att tillämpa icke-diskriminerande villkor skall enligt PTS bland annat förhindra beteende som ger upphov till konkurrenshämmande prisrelaterade klämeffekter eller exkluderande beteende. Vidare skall skyldigheten säkerställa att en köpare av GTA inte otillbörligt särbehandlas i förhållande till andra köpare eller i förhållande till verksamheter inom TeliaSoneras koncern som verkar på motsvarande segment som externa köpare.

Om GTA och information relaterad till sådant tillträde tillhandahålls av TeliaSonera i grossistledet till andra företag, skall detta i enlighet med icke-diskrimineringskyldigheten ske på samma villkor och med samma kvalitet som gäller i förhållande till TeliaSoneras egen koncerninterna verksamhet. Kravet på icke-diskriminering kan således för ett vertikalt integrerat företag innebära en skyldighet att tillhandahålla motsvarande grossistprodukt på samma villkor och med samma kvalitet, som krävs för företagets eget tillhandahållande i slutkundsledet. Skyldigheten gäller oavsett om TeliaSonera internt tillhandahåller en mer förädlad produkt för tillhandahållande av tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt.

Icke-diskriminering ställer även krav på kapacitet och kvalitet för rutiner, stödsystem och kundtjänst som nyttjas av GTA-operatörer för att dessa skall kunna erbjuda motsvarande slutkundsprodukter som TeliaSoneras vertikalt integrerade verksamhet. För att GTA-operatörer skall kunna genomföra beställningar krävs att TeliaSoneras stödsystem och kundtjänst för GTA-operatörer har en kapacitet och kvalitet som motsvarar det som tillhandahålls till den egna verksamheten.

Sammanfattningsvis bedömer PTS att en skyldighet för TeliaSonera att tillämpa icke-diskriminerande villkor är ändamålsenlig och nödvändig och främjar konkurrensen på de aktuella marknaderna. Skyldigheten är inte mer ingripande än vad som i sammanhanget får anses motiverat mot bakgrund av det allmänna intresset av effektiv konkurrens på dessa marknader. PTS bedömer därigenom att de grundläggande målen med lagstiftningen kommer att uppnås, nämligen att enskilda och myndigheter skall få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. PTS anser därför att TeliaSonera, i egenskap av operatör med betydande inflytande på marknaderna för tillträde till det allmänna telefonnätet via fast anslutningspunkt för hushåll

respektive andra kunder än hushåll, med stöd av 4 kap. 6 § EkomL skall tillhandahålla GTA och samtalslag som inte omfattas av förval på de icke-diskriminerande villkor som anges ovan.

4.1.4. *Insyn*

Enligt 4 kap. 5 § får en operatör som avses i 4 § förpliktas att i ett referenserbjudande eller på annat sätt offentliggöra specificerade uppgifter om

1. redovisning,
2. tekniska specifikationer
3. nätegenskaper
4. villkor för tillhandahållande och användning
5. prissättning, eller
6. andra förhållanden som behövs för insyn i fråga om samtrafik och andra former av tillträde.

Ett beslut om förpliktelse enligt första stycket skall innehålla besked om vilka uppgifter som skall tillhandahållas, hur detaljerade dessa skall vara samt på vilket sätt de skall offentliggöras.

Operatören får förpliktas att ändra en uppgift, om det är nödvändigt för att den skall stämma överens med en skyldighet som har beslutats enligt detta kapitel.

För att underlätta för nya operatörer att få tillgång till GTA och förkorta förhandlingstider skall TeliaSonera åläggas en skyldighet att tillhandahålla ett referenserbjudande. Den insyn som möjligheten att få tillgång till ett referenserbjudande innebär underlättar även för marknadens aktörer att säkerställa att produkten tillhandahålls på icke-diskriminerande villkor, vilket även minskar risken för att tvister uppkommer.

Referenserbjudandet skall vara tillräckligt specificerat för att säkerställa att andra operatörer inte åläggs att betala för faciliteter som inte är nödvändiga för den begärda tjänsten, vilket inkluderar en beskrivning av erbjudandet som redovisas uppdelat på olika komponenter i enlighet med marknadens behov, samt därmed förbundna villkor, inklusive prissättning. Referenserbjudandet skall offentliggöras på TeliaSoneras webbplats och hållas tillgängligt utan kostnad för den som önskar ta del av det. För att förenkla förhandlingsprocessen skall referenserbjudandet, i största möjliga utsträckning, utgöra underlag för ett komplett avtal. TeliaSonera skall vidare informera berörda parter om förändringar av referenserbjudandets villkor, inklusive prissättning, senast 60 dagar i förväg, för att dessa parter i sin tur skall kunna vidta eventuella åtgärder som föranleds av förändringen. För att underlätta PTS tillsyn av om skyldigheten efterlevs skall TeliaSonera informera även PTS om förändring av referenserbjudandets villkor inom samma tid.

Referenserbjudandet skall, förutom produkt- och tjänstebeskrivning av GTA, innehålla nödvändiga uppgifter om

- tekniska specifikationer och nätegenskaper,
- villkor för tillhandahållande och användning,
- prissättning och
- andra förhållanden som behövs för insyn i fråga om GTA.

Mot bakgrund av att GTA inte tidigare tillhandahållits på marknaden, och att det kan finnas ett visst behov hos marknadsaktörer att gemensamt utforma administrativa och tekniska rutiner för tillhandahållandet, anser PTS att det kan vara lämpligt att parterna ingår branschöverenskommelser på detta område.

Nödvändiga uppgifter om villkor för tillhandahållande och användning innefattar tillvägagångssätt vid byte av operatör innefattande en beskrivning av orderförfarande och leveranstider, frister för svar på begäran om leverans, parametrar för tjänsternas kvalitet, beskrivning av serviceåtaganden och rutiner för åtgärdande av fel.

Vad gäller orderförfarande krävs administrativa rutiner för att säkerställa att GTA i slutkundsledet kan omfatta nyetablering av tillträde, övertagande av befintligt tillträde från annan tjänsteleverantör, flyttning, uppsägning och nummerportering. Det är angeläget att dessa rutiner är klara och enhetliga för att förenkla förfarandet och säkerställa dessa funktioner för slutkunderna. Avsaknad av sådana uppgifter i referenserbjudandet innebär även stor risk för att tvister uppkommer, vilket kan leda till att den kommersiella användningen av GTA försenas och/eller osäkerhet på marknaden. I samarbete med marknadsaktörer har utarbetats rutiner för orderförfarandet vad gäller förval och prefix. Liknande rutiner skall gälla även för GTA. Det är viktigt att det tas fram rutiner, med fördel gemensamt av marknadsaktörer, för att minimera risken t.ex. för att slutkunder blir anslutna till en operatör mot sin vilja, vilket varit föremål för ett stort antal klagomål och tvister vad gäller byte av operatör vid förval (se även vad som sägs i avsnitt 4.1.1.2. om risken för att slutkunder får telefonabonnemang hos telefonioperatörer utan att det har träffats en överenskommelse mellan parterna.) För att undvika att sådana situationer uppstår även när det gäller byte av abonnemangsoperatör krävs att slutkunden får tydlig information om hur han/hon skall kunna gå till väga för att ändra en anslutning via annan operatör. För att säkerställa att slutkunden är medveten om vilken operatör han eller hon skall vända sig till vid behov samt veta vilka villkor som gäller skall slutkunden även få uppgift om från vilken tidpunkt det nya telefonabonnemanget kan användas. TeliaSonera skall se till att förfarandet inte innebär något avbrott för slutkunden. Det är viktigt att säkerställa att leveranstider och frister för svar på begäran om leverans inte är längre än vad som är skäligt mot bakgrund av det arbete som skall utföras. Mot bakgrund av att en stor efterfrågan kan förväntas vid införandet av GTA är det viktigt att TeliaSonerans leveranskapacitet specificeras i referenserbjudandet. Avsaknad av tydlig beskrivning av kvalitetsnivå för tjänsterna, serviceåtaganden och rutiner för åtgärdande av fel kan leda till tvister.

Nödvändiga uppgifter om andra förhållanden som behövs för insyn i fråga om tillträde till GTA och således skall ingå i referenserbjudandet är villkor för fakturering och betalning, omförhandlingsklausul, eventuella krav på ekonomisk säkerhet, avtalets giltighetstid samt information om vilka väsentliga avtalsbrott som kan föranleda uppsägning. Vidare är sådana nödvändiga uppgifter villkor för tillhandahållande av stödsystem.

Det krävs klara och tydliga villkor för fakturering och betalning samt prissättning av GTA. Prissättningen skall vara uppdelad på de olika komponenter som ingår i respektive tjänst/produkt. Det är viktigt med en klar beskrivning av de tjänster

och produkter som ingår för att undvika tveksamheter om vad som omfattas av ett avtal, särskilt mot bakgrund av att operatören med betydande inflytande härvid har ett övertag i förhandlingar då det är detta bolag som utformar produkterna och tjänsterna. För att undvika tvister finns även behov av en omförhandlingsklausul som reglerar på vilket sätt parterna skall inleda förhandlingar för att avtala om produkter/tjänster som inte omfattas av avtal mellan parterna. Oförutsägbara krav på säkerhet kan utgöra hinder för att avtal kommer till stånd och föranleda tvister. För det fall att krav på säkerhet kan komma att ställas bör därför framgå av referenserbjudandet vilka objektivt fastställda kriterier som reglerar rätt att ställa krav på säkerhet gentemot viss motpart, dels vid avtalets ingående, dels under pågående avtalsperiod. För det fall krav på säkerhet kan komma att ställas skall referenserbjudandet innehålla en redogörelse för hur prövningen av en parts kreditvärdighet går till och vilka steg som ingår i bedömningen. Den part mot vilken krav på säkerhet riktas skall ha rätt att få ta del av en beskrivning av de omständigheter som i det enskilda fallet motiverar ett krav på säkerhet, liksom det underlag som läggs till grund för bedömningen.

Operatörers tillgång till stödsystem är avgörande för att dessa med effektivitet skall kunna erbjuda tjänster till slutkund med GTA som insatsvara (se även 4.1.1.2). Referenserbjudandet skall därför innehålla villkor för tillgång till driftstödssystem, informationssystem och liknande programsystem som behövs för att garantera en sund konkurrens när det gäller tillhandahållande av telefonabonnemang.

Mot bakgrund av vad som sägs i avsnitt 4.1.1.3 skall referenserbjudandet innehålla villkor för tillgång till faktureringsunderlag avseende samtalsslag som inte omfattas av förval.

I det fall en begäran kräver en offert från TeliaSonera skall offerten utformas tillräckligt specificerat för att andra operatörer inte åläggs att betala för faciliteter som inte är nödvändiga och för att andra operatörer skall ha en möjlighet att bedöma rimligheten i erbjudandet.

Sammanfattningsvis bedömer PTS att möjligheten till insyn i form av tillgång till ett referenserbjudande enligt vad som sägs ovan är ändamålsenlig och nödvändig och främjar konkurrensen på de aktuella marknaderna. Skyldigheten är inte mer ingripande än vad som i sammanhanget får anses motiverat mot bakgrund av det allmänna intresset av effektiv konkurrens på dessa marknader. Därigenom kommer de grundläggande målen med lagstiftningen att uppnås (jfr 1 kap. 1 § EkomL). PTS anser därför att TeliaSonera i egenskap av operatör med betydande inflytande på marknaderna för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll med stöd av 4 kap. 5 § EkomL skall specificera och offentliggöra uppgifter om och villkor för GTA och faktureringsunderlag genom ett referenserbjudande på ovanstående villkor. PTS bedömer, mot bakgrund av att TeliaSonera redan tagit fram ett referenserbjudande avseende en grossistprodukt för försäljning av abonnemang, att ett sådant erbjudande i enlighet med kraven i detta beslut kan publiceras inom tre månader från det att skyldigheten trätt i kraft.

4.1.5. Särredovisning

Enligt 4 kap. 7 § EkomL får en operatör som avses i 4 § förpliktas att särredovisa och rapportera specificerad verksamhet med anknytning till samtrafik och andra former av tillträde. En sådan skyldighet kan avse att operatören skall tillämpa en öppen prissättning för andra operatörer och för intern överföring eller tillhandahålla en myndighet sin redovisning, inbegripet uppgifter om intäkter från annan.

TeliaSonera har sedan tidigare haft skyldighet att särredovisa intäkter från fast telefoni. Syftet med särredovisning är att möjliggöra en analys av information som hämtas från redovisningen och skall så nära som möjligt spegla olika verksamheter som om de hade varit skilda från varandra och ge en möjlighet att synliggöra företagsinterna överföringar.

Krav på särredovisning gör sig särskilt gällande för företag som är ålagda icke-diskriminering i så måtto att särredovisningsskyldigheten möjliggör kontroll av huruvida icke-diskriminerande villkor tillämpas och för att underlätta kontroll av om otillåten korssubventionering sker genom överföring från en verksamhet till en annan konkurrensutsatt verksamhet inom företaget.²⁵ Detta framgår också av artikel 11 i tillträdesdirektivet.

PTS bedömer att särredovisning krävs på de nu aktuella marknaderna för att kunna säkerställa att TeliaSonera uppfyller de skyldigheter som åläggs och däribland att kravet på icke-diskriminering efterlevs. TeliaSonera skall därför förpliktas att särredovisa GTA åtskilt från andra tjänster. TeliaSonera skall även årligen eller i övrigt på begäran tillstålla PTS sin redovisning, inkluderande såväl särredovisade funktioner som bolagets övriga verksamhet. I särredovisningen skall då kostnader och intäkter fördelas mellan de tjänster och produkter som gör att dessa kostnader och intäkter uppstår. Bakomliggande uppgifter som är nödvändiga för beräkningarna skall bifogas. Interna priser och köp mellan olika verksamheter skall framgå av redovisningen. Mot bakgrund av att marginalbaserad prisreglering skall tillämpas för GTA är det särskilt viktigt att det i redovisningen av kostnader och intäkter i produktions- och detaljstadiet framgår vilka marginaler som erhålls.

Vid utformandet av särredovisningen bör TeliaSonera beakta de riktlinjer som framgår av kommissionens rekommendation 98/322/EC om samtrafik på en liberaliserad telemarknad (Del 2 Särredovisning och kostnadsredovisning). I bilaga till rekommendationen finns bl.a. exempel på hur en resultaträkning för respektive särredovisat område kan utformas. Detaljeringsgraden på den icke-publika information som lämnas från TeliaSonera till PTS bör dock inte understiga den detaljnivå som idag lämnas.

Det pågår för närvarande ett arbete med revidering av kommissionens rekommendation rörande särredovisning och kostnadsredovisning. När denna revidering är genomförd kan eventuella förändringar leda till att PTS ser över skyldigheten om särredovisning.

²⁵ Se prop. 2002/03:110 s. 377.

Sammanfattningsvis bedömer PTS att en skyldighet att iaktta särredovisning är nödvändig för att främja konkurrensen och därigenom uppnå målen med lagstiftningen. PTS anser därför att TeliaSonera i egenskap av operatör med betydande inflytande på marknaderna för tillträde till det allmänna telefonnätet via fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll, med stöd av 4 kap. 7 § EkomL, skall åläggas en skyldighet att särredovisa intäkter och kostnader för tillhandahållande av GTA på ovanstående villkor. Skyldigheten är inte mer ingripande än vad som i sammanhanget får anses motiverat.

4.1.6. Samlad bedömning av GTA och skyldigheten att tillhandahålla faktureringsunderlag

Ovanstående skyldigheter i form av GTA och skyldigheten att tillhandahålla faktureringsunderlag innebär, i jämförelse med en situation där avsaknad av sektorsspecifik reglering råder på marknaden, en begränsning i TeliaSoneras handlingsfrihet. Det grundlagsstadgade egendomsskyddet kan emellertid inskränkas genom sådan lagstiftning som är erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Den lagstadgade möjligheten att införa skyldigheter avseende tillträde enligt EkomL innebär en sådan inskränkning av äganderätten. Härvid krävs emellertid att ingreppet är ändamålsenligt, nödvändigt och proportionellt.

Av kommissionens rekommendation²⁶ följer att ingripanden för att åtgärda identifierade konkurrensproblem så långt som möjligt skall ske genom ålägganden på grossistnivå.²⁷ Skyldigheten att tillhandahålla GTA omfattar de minst konkurrensutsatta produkterna men omfattar inte ISDN 30B+D eller andra flerkanalssystem för anslutning av företagsväxlar där det i flertalet fall finns alternativa leverantörer att välja mellan. Enligt PTS är därför skyldigheten att tillhandahålla GTA ändamålsenlig och nödvändig för att komma till rätta med konkurrensproblemet på tillträdesmarknaderna samtidigt som skyldigheten inte kan anses vara mer ingripande än vad som i sammanhanget får anses rimligt.

PTS bedömer att det är nödvändigt och ändamålsenligt att prissättningen på GTA är marginalbaserad för att komma till rätta med konkurrensproblemen på marknaden. Att marginalbaserad prissättning tillämpas på ovan angivet sätt för att beräkna priset på GTA medför att TeliaSonera kommer att få avkastning på investerat kapital och ges utrymme för nyinvesteringar. Att GTA tillhandahålls till marginalbaserat pris bedömer PTS som den minst ingripande åtgärd som krävs för att ge slutkunder tillfredsställande utbyte beträffande urval, pris och kvalitet.

PTS anser mot bakgrund av de redovisade konkurrensproblemen att icke-diskriminering och särredovisning är nödvändiga och ändamålsenliga villkor i samband med tillträdesskyldigheten GTA. TeliaSonera tvingas inte att tillhandahålla något som bolaget inte redan tillhandahåller i den egna

²⁶ Europeiska gemenskapernas kommissions rekommendation (2003/311/EG) av den 11 februari 2003 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation, OJ L 114/45.

²⁷ Av motiveringen till kommissionens rekommendation, s. 15, framgår att ”Reglering av tjänster på slutkundsmarknaden bör införas endast där de nationella regleringsmyndigheterna anser att man med tillämpliga åtgärder i grossistledet eller motsvarande led inte skulle uppnå målet att säkerställa effektiv konkurrens.”

organisationen eller till sämre villkor än till verksamheter inom den egna organisationen. PTS finner, mot samma bakgrund, att insyn i form av skyldighet att publicera referenserbidande är nödvändigt och ändamålsenligt. Mot bakgrund av att GTA endast omfattar produkter som TeliaSonera tillhandahåller i slutkundsledet och att TeliaSonera Network Sales har presenterat ett ramavtal för tillhandahållande av telefonabonnemang bedömer PTS arbetet för TeliaSonera med att ta fram ett referenserbidande som begränsat.

Vid en avvägning mellan nyttan för det allmänna av att fler aktörer kan komma in på marknaden för att erbjuda tillträde till telefonnät till slutkunder på konkurrenskraftiga villkor och TeliaSoneras intresse av att utnyttja nätet för att själv tillhandahålla dessa tjänster till slutkunderna väger det allmänna intresset tyngre. PTS bedömer att tillhandahållande av GTA till ett marginalbaserat pris och på icke-diskriminerande villkor med krav på referenserbidande och särredovisning utgör de för TeliaSonera minst ingripande åtgärderna som krävs för att målen med lagstiftningen skall kunna uppnås. Behovet av dessa skyldigheter beräknas kvarstå under överskådlig tid. På grund av det sagda skall TeliaSonera åläggas de aktuella skyldigheterna.

4.2. *Särskilda skyldigheter*

Enligt 4 kap. 3 § EkomL får den som kontrollerar tillträde till slutanvändare förpliktas att mot marknadsmässig ersättning bedriva samtrafik eller vidta annan åtgärd som krävs för att säkerställa att slutanvändare kan nå varandra.

I 5 kap. 12 § EkomL anges att den som enligt 8 kap. 7 § har ett betydande inflytande på marknaden för tillhandahållande av anslutning till och användning av allmänna telefonnät till fast nätanslutningspunkt skall ge sina abonnenter tillgång till tjänster som erbjuds av andra som tillhandahåller allmänt tillgängliga telefonitjänster och som operatören bedriver samtrafik med, genom

1. ett prefix för val av operatör för enstaka samtal, och
2. ett förval med möjlighet för abonnenten att välja bort förval vid enstaka samtal.

Ersättning för ändring av förval får grundas endast på driftskostnaderna och får inte debiteras abonnenten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilket sätt skyldigheterna skall fullgöras och om undantag från skyldigheterna.

I 5 kap. 13 § EkomL anges att den som enligt 8 kap. 7 § har ett betydande inflytande på en viss slutkundsmarknad får, om skyldighet enligt 12 § eller skyldigheter som kan åläggas enligt 4 kap. 3 och 4 §§ är otillräckliga, i enlighet med 8 kap. 6 § förpliktas att vidta en lämplig åtgärd. En sådan förpliktelse kan avse att

1. tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris.
2. inte vidta konkurrensbegränsande åtgärder, eller
3. inte göra en tjänst som kan tillhandahållas fristående beroende av att även någon annan tjänst tillhandahålls.

4.2.1. Förvals- och prefixskyldighet

Enligt 5 kap 12 § EkomL skall den som enligt 8 kap. 7 § samma lag har ett betydande inflytande på marknaden för tillhandahållande av anslutning till och användning av allmänna telefontjänster till fast nätanslutningspunkt ge sina abonnenter tillgång till tjänster som erbjuds av andra som tillhandahåller allmänt tillgängliga telefontjänster och som operatören bedriver samtrafik med, genom prefix- och förval.

PTS har i beslut avseende de nationella marknaderna för tillträde till det allmänna telefontjänstnätet via en fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll konstaterat att TeliaSonera har skyldighet att tillhandahålla förval och prefixval i enlighet med 5 kap. 12 § EkomL (dnr 04-6943 och 04-6944).

TeliaSonera är således skyldig att med stöd av 5 kap. 12 § EkomL ge sina abonnenter tillgång till för- och prefixval. TeliaSoneras skyldighet avser de abonnenter som har sitt abonnemang hos TeliaSonera. Skyldigheten att tillhandahålla för- och prefixval omfattar dock inte de slutkunder som har slutit avtal om telefonabonnemang med en annan operatör än TeliaSonera.

PTS finner inte att det ur konkurrenssynpunkt är motiverat att abonnenter som väljer att ha sitt telefonabonnemang via GTA hos en annan operatör än TeliaSonera skall kunna ha en annan operatör än GTA-operatören som förvalsoperatör. Däremot behöver säkerställas, för att inte GTA skall bli kommersiellt ointressant, att en slutkund som har sitt abonnemang hos en GTA-operatör genom förval får tillgång till den GTA-operatörens telefontjänster. TeliaSonera skall därför tillhandahålla förval på motsvarande sätt som till sina abonnenter även till GTA-operatörens slutkunder avseende den operatörens telefontjänster.

PTS bedömer inte att det avseende den möjlighet att välja ett prefix för att få tillgång till en annan operatörs telefontjänster, som TeliaSoneras abonnenter har idag, finns någon anledning att göra någon skillnad mellan TeliaSoneras abonnenter och de som är abonnenter hos en GTA-operatör. Prefixval blir tvärtom ännu viktigare för att säkerställa slutkundernas tillgång till telefontjänster för det fall en slutkund skulle bli felaktigt ansluten hos en GTA-operatör och innan felet åtgärdats, inte skulle kunna ringa med någon annan än den operatören. PTS finner således att TeliaSonera skall tillhandahålla möjligheten för GTA-operatörernas abonnenter att ringa via prefix på motsvarande sätt som dess egna abonnenter.

Skyldigheten enligt 5 kap 12 § EkomL är således, av skäl som framgår ovan, otillräcklig för att komma tillrätta med nu angivna problem. PTS bedömer inte heller att de skyldigheter som kan åläggas med stöd av 4 kap. 3 och 4 §§ kan åtgärda problemen. TeliaSonera skall därför i egenskap av operatör på marknaderna för tillträde till det allmänna telefontjänstnätet via en fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll med stöd av 5 kap 13 § EkomL, förpliktas att för tillträde som bolaget tillhandahåller via GTA ombesörja att slutkunder som har sitt abonnemang hos en GTA-operatör genom förval får tillgång till den operatörens telefontjänster samt genom prefixval kan nyttja andra operatörer än GTA-operatören. Bestämmelserna i PTS vid var tid gällande föreskrifter om

förval och prefixval skall därvid tillämpas. Med uttrycket abonnent/en avses i detta sammanhang den som är abonnent hos en GTA-operatör.

Eftersom TeliaSonera i fråga om den i 5 kap. 12 § EkomL stadgade förvalsskyldigheten endast får grunda ersättning för ändring av förval på driftskostnaderna måste detsamma gälla avseende nu ålagda skyldighet för att inte konkurrensen mellan TeliaSonera och andra GTA-operatörer skall begränsas.

PTS bedömer att den nu ålagda skyldigheten är ändamålsenlig och nödvändig och främjar konkurrensen på de aktuella marknaderna. Därigenom kommer de grundläggande målen med lagstiftningen att uppnås (jfr 1 kap. 1 § EkomL). Skyldigheten är inte mer ingripande än vad som får anses motiverat mot bakgrund av det allmänna intresset av effektiv konkurrens på dessa marknader.

4.2.2. *Samtalslag som inte omfattas av förval*

TeliaSonera har, som konstaterats ovan en förvals- och prefixvalsskyldighet enligt lag. I PTS föreskrifter om förval och prefixval²⁸ framgår att bestämmelserna om förval och prefixval inte omfattar alla samtalslag såsom frisamtal och betalsamtal, men att tjänsterna kan omfattas av förval om operatörerna ingått en överenskommelse härom. Accessnätoperatören är enligt föreskrifterna skyldig att medverka till en sådan överenskommelse.

TeliaSonera har i egenskap av accessnätoperatör en särställning på marknaden som leverantör av telefonitjänst för de samtalslag som inte omfattas av skyldigheten till prefixval och förval. I egenskap av operatör med betydande inflytande på de för detta beslut aktuella marknaderna, har TeliaSonera möjlighet att missbruka denna särställning till men för konkurrensen och slutkundernas intressen.

Införandet av GTA innebär att fler slutkunder ges möjlighet att ha en avtalsrelation avseende abonnemang med någon annan operatör än TeliaSonera. Det måste då säkerställas att TeliaSonera inte utnyttjar sin särställning som enda leverantör av sådana samtalslag som enligt vid var tid gällande föreskrifter om förval och prefixval inte omfattas av skyldigheten att tillhandahålla förval och prefixval. Detsamma gäller funktionen samtalsspärr avseende dessa samtalslag eftersom endast TeliaSonera kan tillhandahålla denna funktion. Risken för att TeliaSonera tillämpar kopplingsförbehåll eller diskriminerande villkor som begränsar slutkundernas möjligheter att använda dessa samtalslag skulle kunna leda till att användandet av såväl GTA som förval motverkas och få negativa följder för de slutkunder som väljer en annan operatör än TeliaSonera.

Skyldigheter som kan åläggas med stöd av 5 kap. 12 § eller enligt 4 kap 3 och 4 §§ EkomL är för närvarande, enligt PTS mening, inte tillräckliga för att komma tillrätta med det identifierade problemet.

PTS finner således mot bakgrund av det ovanstående att TeliaSonera, i egenskap av operatör med betydande inflytande på marknaderna för tillträde till det

²⁸ Post- och telestyrelsens föreskrifter (PTSFS 1999:2, ändrad genom PTSFS 2000:4, PTSFS 2001:2 och 2003:1) om förval och prefixval.

allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll, med stöd av 5 kap. 13 § EkomL, skall förpliktas att fristående från andra produkter eller tjänster tillhandahålla de samtalsslag som inte omfattas av förval samt samtalsspärr avseende dessa samtalsslag i den mån TeliaSonera tillhandahåller sådan samtalsspärr till sina egna abonnenter. Dessa tjänster skall tillhandahållas på icke-diskriminerande villkor till alla slutkunder. De samtalsslag som följaktligen i nuläget omfattas av dessa skyldigheter är avseende nationell teletrafik frisamtal, samtal till alarmerings- och räddningstjänst (s.k. nödsamtal), betalsamtal, massanropstjänst och samtal till nummerupplysning samt avseende internationell teletrafik frisamtal, betalsamtal och samtal med delad kostnad. I avsnitt 4.1.1.3 åläggs TeliaSonera även en skyldighet att tillhandahålla faktureringsunderlag på begäran av en GTA-operatör avseende samtalsslag som inte omfattas av förval och som betalas av slutkunden.

PTS bedömer att de ovan beskrivna skyldigheterna är nödvändiga och ändamålsenliga för att värna om konkurrensen och slutkundernas berättigade intressen. Skyldigheterna medför sannolikt ökade administrativa kostnader för TeliaSonera avseende de kunder som väljer en annan leverantör för tillträdet till telefonnätet genom GTA. TeliaSonera erhåller emellertid intäkterna för samtalen. I den mån dessa samtalsslag framgent automatiskt kommer att omfattas av skyldigheten till prefix och förval enligt PTS föreskrifter kan skyldigheterna avseende dessa samtalsslag upphöra för TeliaSonera. Vid en avvägning mellan nyttan för det allmänna av att säkerställa att alla slutkunder får tillgång till de samtalsslag som enbart erbjuds av TeliaSonera och TeliaSoneras intresse av att kunna agera utan förhandsskyldigheter, finner PTS att det allmänna intresset väger tyngst. De angivna skyldigheterna utgör, enligt PTS mening, de för TeliaSonera minst ingripande åtgärderna som krävs för att uppnå målen med lagstiftningen.

4.2.3. Kostnader för slutkunden

Den grundläggande tanken bakom bestämmelsen i 5 kap. 13 § EkomL är att effektivare konkurrens på slutkundsmarknader ger slutanvändare större valmöjligheter och bättre villkor. Det föreligger en risk för att ett företag med betydande inflytande på en sådan marknad på olika sätt agerar för att förhindra inträde för nya aktörer eller för att snedvrیدا konkurrensen, till exempel genom att ta ut för höga priser, dumpa priserna, obligatoriskt gruppera tjänster för slutkunder eller ge vissa kunder otillbörliga förmåner.

Liksom vid tillhandahållandet av förval och nummerportabilitet bör det även vid tillhandahållandet av GTA säkerställas att direkta avgifter för abonnenter (slutkunder) inte hämmar användningen av GTA (jfr prop. 2002/03:110 s. 226 och 231 samt direktivet om samhällsomfattande tjänster (2002/22/EG)). Sådana avgifter kan vara konkurrensbegränsande genom att de försvårar möjligheterna för slutkunder att byta operatör. Skyldigheter enligt 5 kap. 12 § samt 4 kap. 3 och 4 §§ är otillräckliga för att komma tillrätta med det angivna konkurrensproblemet. PTS finner därför mot bakgrund av vad som sagts ovan att det är nödvändigt att med stöd av 5 kap. 13 § 2 EkomL förplikta TeliaSonera att, i egenskap av operatör med betydande inflytande på marknaderna för tillträde till det allmänna telefonnätet via fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll, inte vidta några konkurrenshindrande åtgärder vid tillhandahållandet av GTA och för- och prefixval i samband med GTA genom att debitera slutkunder kostnader i

samband med byte av operatör. PTS bedömer att den nu ålagda skyldigheten är ändamålsenlig och nödvändig och främjar konkurrensen på de aktuella marknaderna. Därigenom kommer de grundläggande målen med lagstiftningen att uppnås (jfr 1 kap. 1 § EkomL). Skyldigheten är inte mer ingripande än vad som får anses motiverat mot bakgrund av det allmänna intresset av effektiv konkurrens på dessa marknader.

4.2.4. *Bredbandsaccess*

TeliaSonera uppställer idag avtalsvillkor i samband med tillhandahållande av telefonabonnemang och bredbandsaccess, som kan vara konkurrensbegränsande. PTS har identifierat två konkurrensproblem som är relaterade till slutkunders möjlighet att få tillgång till produkter baserade på insatsvaran delat respektive fullt tillträde av konventionella abonnentledningar.

Delat tillträde

För att en grossistkund skall få hyra delat tillträde (LLUB) av TeliaSonera för tillhandahållande av exempelvis bredbandstjänster, ställer TeliaSonera krav på att slutkunden i fråga har ett traditionellt telefonabonnemang tecknat med TeliaSonera. Uppfylls inte detta krav är grossistkunden hänvisad till fullt tillträde (LLUB). Villkor om att slutkunden måste ha avtal om telefonabonnemang med TeliaSonera för att få tillgång till bredbandstjänster, direkt från TeliaSonera eller via andra operatörer som köper grossistprodukter av TeliaSonera, kan allvarligt snedvräta konkurrensen. I PTS beslut den 24 november 2004 om tillträde till konventionella abonnentledningar 04-6948/23 framgår att delat tillträde skall tillhandahållas av TeliaSonera oberoende av vilken operatör som tillhandahåller telefonabonnemang. Vid införandet av GTA är det således inte rimligt att TeliaSonera ställer krav på att TeliaSonera är den operatör som tillhandahåller telefonabonnemang till slutkund för att slutkund eller grossistkund skall få tillträde till bredbandstjänster som produceras med insatsvaran delat tillträde. PTS vill förtydliga att möjligheten att få delat tillträde även fortsättningsvis är beroende av att någon operatör utnyttjar det frekvensspektrum som används för att tillhandahålla traditionella telefonabonnemang, exempelvis via GTA.

Fullt tillträde

TeliaSonera uppställer ett villkor²⁹ i sitt slutkundserbjudande för ADSL att slutkunden har ett traditionellt telefonabonnemang med TeliaSonera vilket allvarligt begränsar slutkundernas möjlighet att erhålla bredbandstillträde utan att köpa telefonabonnemang. De grossistkunder som nyttjar återförsäljarprodukten Skanova Bredband ADSL har även i sina slutkundserbjudanden ett liknande villkor uppställt.

Operatörer kan nyttja IP-telefoni för att via bredbandsaccess tillhandahålla tillträde till allmänt telefonnät. Att TeliaSonera begränsar slutkunders och grossistkunders möjlighet att få tillgång till bredbandsaccess genom att ställa krav på att slutkunden även köper telefonabonnemang kan således allvarligt hämma utbyggnaden av effektiv alternativ infrastruktur. Bredbandsaccess som tillhandahålls samtidigt med telefonabonnemang nyttjar insatsvaran delat tillträde. När bredbandsaccess tillhandahålls fristående från telefonabonnemang nyttjas i

²⁹ Allmänna villkor – Telia Bredbandstjänster punkten 1.1

stället insatsvaran fullt tillträde, vilket medför att olika insatsvaror av konventionella abonnentledningar således kan nyttjas för tillhandahållande av bredbandsaccess. Detta medför att priset för bredbandsaccess till slutkund och grossistkund kan variera beroende på om delat eller fullt tillträde nyttjas som insatsvara. PTS bedömer det inte vara rimligt att TeliaSonera begränsar slutkunders möjlighet att få tillgång till bredbandsaccess genom krav på tecknande av avtal om telefonabonnemang, utan bolaget bör fortsättningsvis på begäran från slutkund eller grossistkund kunna tillhandahålla bredbandsaccess fristående från telefonabonnemang. PTS vill förtydliga att TeliaSonera vid sidan av fristående erbjudande av bredbandsaccess även fortsättningsvis kan erbjuda kombinationserbjudanden med telefoni och bredbandsaccess.

PTS slutsats

De krav på tecknande av telefonabonnemang som TeliaSonera uppställer vid försäljning av bredbandsaccess i slutkunds- och grossistledet begränsar slutkunders valfrihet och etablering av konkurrerande infrastruktur för tillträde till telefontät och telefonitjänster. Detta riskerar i sin tur att minska slutkundernas utbyte vad gäller urval av tjänster och priser. Det är nödvändigt att komma till rätta med konkurrensproblemen för att uppnå målen med lagstiftningen. Skyldigheter som kan åläggas enligt 5 kap. 12 § eller enligt 4 kap 3 och 4 §§ EkomL är otillräckliga för att komma tillrätta med problemet. PTS finner därför att TeliaSonera, i egenskap av operatör med betydande inflytande på marknaderna för tillträde till det allmänna telefontätet via en fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll, med stöd av 5 kap. 13 § EkomL, skall förpliktas att tillhandahålla bredbandsaccess, baserad på insatsvaran delat tillträde, till slutkunder och grossistkunder oberoende av vilken operatör som tillhandahåller det traditionella telefonabonnemanget samt även tillhandahålla bredbandsaccess, baserat på insatsvaran fullt tillträde, på begäran av slutkunder och grossistkunder utan krav på att slutkunden köper telefonabonnemang.

PTS finner att skyldigheten att tillhandahålla bredbandsaccess oberoende av vilken operatör som tillhandahåller det traditionella telefonabonnemanget samt att även tillhandahålla bredbandsaccess utan krav på att slutkunden köper telefonabonnemang är nödvändig och ändamålsenlig för att komma till rätta med de identifierade konkurrensproblemen. Skyldigheten innebär att TeliaSonera inte i samma utsträckning som idag kan utnyttja samproduktionsfördelar mellan bredbandsaccess och tillträde till telefontät. Vid en avvägning mellan nyttan för det allmänna av att infrastruktur för bredbandsaccess kan utnyttjas för tillträde så att slutkunders urval av tjänster inte begränsas och TeliaSoneras intresse av att knyta bredbandsaccess till krav på tillträde till telefontät via TeliaSonera finner PTS att det allmänna intresset väger tyngst och att det inte finns någon för TeliaSonera mindre ingripande åtgärd som uppnår målen med lagstiftningen. Behovet av denna skyldighet beräknas kvarstå under överskådlig tid.

4.3. Samlad bedömning av samtliga skyldigheter

PTS har identifierat konkurrensproblemen på marknaderna för tillträde till det allmänna telefontätet via en fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll och med utgångspunkt i dessa, samt med beaktande av nu gällande och tidigare gällande skyldigheter, övervägt vilka ingripanden som är nödvändiga för att komma till rätta med faktiska och potentiella missförhållanden.

Jämfört med en situation utan sektorsspecifik reglering på de aktuella marknaderna, innebär de ovan redovisade skyldigheterna begränsningar i TeliaSoneras handlingsfrihet. Myndigheten utgår från det grundlagsfästa egendomsskyddet vid prövningen av vilka skyldigheter som skall åläggas den som har ett betydande inflytande på en marknad. Egendomsskyddet kan emellertid inskränkas genom sådan lagstiftning som är erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Den lagstadgade möjligheten att införa skyldigheter avseende tillträde enligt EkomL innebär en sådan tillåten inskränkning av äganderätten. Härvid krävs emellertid att ingreppet är ändamålsenligt, nödvändigt och proportionellt.

PTS gör bedömningen att de sammantagna skyldigheterna är nödvändiga och ändamålsenliga i förhållande till konkurrensproblemen på marknaderna, sett mot bakgrund av målen med lagstiftningen. Skyldigheterna har ett legitimt syfte genom att de avser att främja målen att ge slutkunderna tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Skyldigheterna främjar konkurrens och den internationella harmoniseringen. Efter en avvägning mellan ingreppets nytta för det allmänna och intresset för TeliaSonera att kunna agera utan förhandsskyldigheter på de aktuella marknaderna, finner PTS att det allmänna intresset väger tyngst. De aktuella skyldigheterna är samtidigt de minst ingripande åtgärderna som bedöms kunna säkerställa målen med lagstiftningen. Åtgärderna uppfyller därmed lagens krav på proportionalitet. TeliaSonera skall därför åläggas de skyldigheter som framgår av detta beslut.

Underrättelse om överklagande

Post- och telestyrelsens beslut kan överklagas hos Länsrätten i Stockholms län, se bilaga 2.

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).

Bilaga 1

Åläggande av särskilda skyldigheter för TeliaSonera på de svenska marknaderna för tillträde till det allmänna telenätet via en fast anslutningspunkt för hushåll respektive andra kunder än hushåll.

1. Tillträde

- 1.1 TeliaSonera skall tillgodose varje rimlig begäran från annan operatör att tillhandahålla tillträde till en grossistprodukt för telefonabonnemang (GTA).

Skyldigheten enligt punkt 1.1 innefattar

1.1.1 tillträde till det allmänna telefnätet,

1.1.2 de tilläggstjänster som inte med rimlig insats kan tillhandahållas av en annan operatör än TeliaSonera samt

1.1.3 tillträde till de driftstödssystem, informationssystem eller liknande programsystem som krävs för att garantera en sund konkurrens när det gäller tillhandahållande av telefonabonnemang.

- 1.2 TeliaSonera skall på begäran från en operatör som ingår avtal om GTA tillhandahålla denne faktureringsunderlag avseende de samtalsslag som inte omfattas av förval och som TeliaSonera tillhandahåller GTA-operatörens slutkunder.

- 1.3 TeliaSonera skall om en begäran enligt punkterna 1.1 och 1.2 inte kan tillmötesgå, utan dröjsmål upplysa motparten om skälen för detta. Ett sådant avslag måste grundas på objektiva kriterier.

2. Prisreglering

- 2.1 TeliaSonera skall tillämpa marginalbaserad prissättning (retail minus) för tillträde enligt punkt 1.1 och 1.2.

- 2.2 TeliaSonera skall inom en månad efter att detta beslut trätt i kraft till Post- och telestyrelsen inkomma med en redogörelse av de kostnadskategorier som anses som relevanta för beräkning av marginal enligt 2.1.

- 2.3 TeliaSonera skall i samband med publicering av referenserbjudande samt i övrigt på begäran inkomma till Post- och telestyrelsen med de uppgifter som ligger till grund för den marginalbaserade prissättningen som beräknats enligt 2.1.

- 2.4 I samband med att TeliaSonera informerar Post- och telestyrelsen om prisförändring i enlighet med punkten 5.5 skall TeliaSonera till Post- och telestyrelsen inkomma med underlag som prisförändringen baseras på.

3. Icke-diskriminering

- 3.1 TeliaSonera skall tillämpa icke-diskriminerande villkor i sin verksamhet avseende tillträde enligt punkt 1. TeliaSonera skall under likvärdiga omständigheter tillämpa likvärdiga villkor mot andra som tillhandahåller likvärdiga tjänster. De tjänster och den information som TeliaSonera erbjuder andra skall tillhandahållas på samma villkor och med samma kvalitet som gäller för TeliaSoneras egna tjänster eller för dotterbolags eller samarbetspartners tjänster.

4. Särredovisning

- 4.1 TeliaSonera skall särredovisa intäkter och kostnader för tillträde enligt punkt 1. åtskilt ifrån andra tjänster. Vidare skall tjänster som tillhandahålls internt och prissättning för dessa särredovisas i förhållande till dem som tillhandahålls externt.
- 4.2. TeliaSonera skall årligen eller i övrigt på begäran tillhandahålla Post- och telestyrelsen sin redovisning, inbegripet uppgifter om intäkter från annan. Redovisningen skall inkludera såväl särredovisade funktioner som bolagets övriga verksamhet. Interna priser och köp mellan olika verksamheter skall framgå.

5. Insyn

- 5.1 TeliaSonera skall i ett referenserbjudande specificera och offentliggöra uppgifter om och villkor för tillträde enligt punkt 1.
- 5.2 TeliaSonera ansvarar för framtagandet av referenserbjudandet enligt punkt 5.1, vilket skall vara föremål för Post- och telestyrelsens granskning. Referenserbjudande skall inges till Post- och telestyrelsen samt publiceras inom tre månader från det att skyldigheten avseende referenserbjudande trätt i kraft.
- 5.3 Referenserbjudandet skall vara tillräckligt specificerat för att säkerställa att andra operatörer inte åläggs att betala för faciliteter som inte är nödvändiga för den begärda tjänsten, vilket inkluderar en beskrivning av erbjudandet som redovisas uppdelade på olika komponenter i enlighet med marknadens behov, samt därmed förbundna villkor.

- 5.4 Referenserbjudandet skall offentliggöras på TeliaSoneras webbplats och skall hållas tillgängligt utan kostnad för den som önskar ta del av det. För att förenkla förhandlingsprocessen bör referenserbjudandet i största möjliga utsträckning innehålla villkor som är så utförligt utformade att de kan ligga till grund för avtalsförhandling.
- 5.5 TeliaSonera skall informera Post- och telestyrelsen samt berörda parter om förändring av referenserbjudandets villkor, inklusive prissättning, senast 60 dagar innan förändringen av referenserbjudandet och prissättningen avses träda i kraft.
- 5.6 Referenserbjudandet skall innehålla uppgifter om
1. produkt- och tjänstebeskrivning
 2. tekniska specifikationer och nätegenskaper
 3. villkor för tillhandahållande och användning
 4. prissättning
 5. andra förhållanden som behövs för insyn i fråga om tillträde

5.6.1 Produkt- och tjänstebeskrivning

Referenserbjudandet skall innehålla en beskrivning av de produkter och tjänster som omfattas av tillträde enligt punkt 1.

5.6.2 Tekniska specifikationer och nätegenskaper

I referenserbjudandet skall anges tillämpliga tekniska specifikationer, gränssnitt och nätegenskaper som krävs för tillträde enligt punkt 1.

5.6.3 Villkor för tillhandahållande och användning

5.6.3.1 Orderförfarande och leveranstider

Referenserbjudandet skall innehålla uppgifter om orderförfarande och leveranstider. Orderförfarandet bör vara utformat så att det underlättar krav på administrativa rutiner i slutkundsledet. Vidare skall i referenserbjudandet specificeras vilken leveranskapacitet TeliaSonera har.

TeliaSonera skall tillse att förfarandet inte innebär något avbrott för slutkunden.

TeliaSonera skall även säkerställa att GTA i slutkundsledet kan omfatta nyetablering av tillträde, flyttning, avstängning, uppsägning och nummerportering.

Leveranstider skall vara skäligen i förhållande till det arbete som skall utföras.

5.6.3.2 Frister för svar på begäran om leverans

Frister för svar skall vara skäligen i förhållande till det arbete som skall utföras.

5.6.3.3 Parametrar för tjänsternas kvalitet

Kvalitetsnivån för tillträde enligt punkt 1 skall anges i referenserbjudandet.

5.6.3.4 *Beskrivning av serviceåtagande*

Referenserbjudandet skall innehålla en beskrivning av serviceåtagande i samband med tillträde enligt punkt 1. Beskrivning skall omfatta vilken ersättning som utgår när serviceåtagandet inte uppfylls.

5.6.3.5 *Rutiner för åtgärdande av fel*

Referenserbjudandet skall innehålla förfaranden och tidsfrister för åtgärdande av fel.

5.6.4 Prissättning

TeliaSoneras prissättning enligt punkt 2 av de tillträdesprodukter som ingår i tillträde enligt punkt 1. skall redovisas i referenserbjudandet.

Prissättningen skall vara uppdelad på de olika komponenter som ingår i respektive tjänst/produkt.

5.6.5 Andra förhållanden som behövs för insyn i fråga om tillträde

5.6.5.1 *Villkor för fakturering och betalning*

Referenserbjudandet skall innehålla klara och tydliga villkor för fakturering och betalning.

5.6.5.2 *Ekonomisk säkerhet*

För det fall att krav på ekonomisk säkerhet kan komma att ställas skall framgå vilka objektivt fastställda kriterier som reglerar rätt att ställa krav på säkerhet gentemot viss motpart, dels vid avtalets ingående, dels under pågående avtalsperiod.

5.6.5.3 *Vilka väsentliga avtalsbrott som kan föranleda uppsägning*

De väsentliga avtalsbrott som kan föranleda uppsägning av avtalet skall anges i enlighet med avtalsrättsliga principer.

5.6.5.4 *Avtalets giltighetstid, uppsägning och villkor för omförhandling*

Referenserbjudandet skall innehålla uppgifter om avtalets giltighetstid, uppsägning i andra fall än enligt 5.6.5.3 samt en omförhandlingsklausul som bl.a. reglerar på vilket sätt parterna skall inleda förhandlingar för att avtala om produkter/tjänster som inte omfattas av avtal mellan parterna.

5.6.5.5 *Villkor för tillgång till driftstödssystem m.m.*

Referenserbjudandet skall innehålla villkor för tillgång till driftstödssystem, informationssystem och liknande programsystem i enlighet med de krav som ställs i detta beslut.

6. Förvals- och prefixskyldighet

- 6.1 TeliaSonera skall för tillträde som bolaget tillhandahåller via GTA ombesörja att slutkunder som har sitt abonnemang hos en GTA-operatör genom förval får tillgång till den operatörens telefonitjänster samt genom prefixval kan köpa telefonitjänster hos andra operatörer än GTA-operatören i enlighet med vid var tid gällande föreskrifter om förval och prefixval.
- 6.2 TeliaSonera får grunda ersättning för ändring av förval enligt 6.1 endast på driftskostnaderna.

7. Telefonitjänster som inte omfattas av förval

- 7.1 TeliaSonera skall fristående från övriga tjänster tillhandahålla samtal som inte omfattas av förval samt, i den mån TeliaSonera tillhandahåller detta till sina egna abonnenter, samtalsspärr avseende dessa samtalsslag om TeliaSonera tillhandahåller tillträde till telefonnät i slutkunds- eller grossistledet.
- 7.2 Tillhandahållandet enligt 7.1 skall ske på icke-diskriminerande villkor.

8. Kostnader för slutkunden

- 8.1 TeliaSonera får inte vid tillhandahållandet av GTA och för- och prefixval i samband med GTA debitera slutkunder kostnader i samband med byte av operatör.

9. Bredbandsaccess

- 9.1 I de fall TeliaSonera tillhandahåller bredbandsaccess via konventionella abonnentledning av metall skall slutkund och grossistkund på begäran kunna teckna avtal om bredbandsaccess utan att företaget uppställer som villkor ett krav på att slutkunden härutöver tecknar avtal om telefonabonnemang.
- 9.2 I de fall TeliaSonera tillhandahåller bredbandsaccess med insatsvaran delat tillträde skall TeliaSonera tillhandahålla bredbandsaccess till slutkunder och grossistkunder oberoende av vilken operatör som tillhandahåller det traditionella telefonabonnemanget.

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.