



HANDLÄGGARE, AVDELNING, TELEFON

Fredrik Blomström  
Avdelningen för marknadsfrågor  
08-678 55 00

TeliaSonera AB  
Stab Juridik, Regulatoriska frågor  
123 86 FARSTA

### Saken

Fastställande enligt 8 kap. 5 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (EkomL) av relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området för elektronisk kommunikation och identifiering enligt 8 kap. 6 § samma lag av företag med betydande inflytande; nu fråga om att fastställa marknad för förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefonnätet samt identifiera företag som har ett betydande inflytande på den relevanta marknaden.

### Post- och telestyrelsens avgörande

1. Post- och telestyrelsen (PTS) fastställer, med stöd av 8 kap. 5 § EkomL, den nationella marknaden för förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefonnätet, såsom en relevant marknad.
2. PTS finner att TeliaSonera AB (TeliaSonera) har ett sådant betydande inflytande som avses i 8 kap. 6 § EkomL på den relevanta marknaden för förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefonnätet.
3. PTS upphäver sitt beslut av den 5 oktober 2001 (dnr. 00-014846/23), varigenom myndigheten fastställt att Telia AB (numera TeliaSonera AB) har ett betydande inflytande på marknaden för den allmänt tillgängliga telefonitjänsten.

Detta beslut gäller omedelbart.

### Bakgrund

Enligt artikel 15.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/21/EG) av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektivet) skall en nationell regleringsmyndighet inom sitt territorium och i överensstämmelse med konkurrenslagstiftningens principer definiera de med hänsyn till nationella förhållanden relevanta marknaderna, särskilt geografiska marknader. När en relevant marknad fastställs skall myndigheten i största möjliga utsträckning beakta Europeiska

gemenskapernas kommissions (kommissionen) rekommendation av den 11 februari 2003 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation (rekommendationen) samt kommissionens riktlinjer av den 11 juli 2002 för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande i enlighet med gemenskapens regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (riktlinjerna). Om den nationella myndigheten konstaterar att det inte råder effektiv konkurrens på den relevanta marknaden, skall företag med betydande inflytande på den marknaden identifieras och lämpliga specifika regleringsskyldigheter åläggas.

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

Kommissionen har i sin rekommendation identifierat 18 relevanta marknader, varav en marknad anges vara: Förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefonnätet. Denna marknad motsvarar den marknad som nämns i bilaga I.2 till ramdirektivet med hänvisning till direktiv 97/33/EG ("Förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefonnätet").

Utkast till beslut med avseende på denna marknad har varit föremål för samråd enligt 8 kap. 10 och 11 §§ EkomL.

## Skäl

### 1. Tillämpliga bestämmelser

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

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

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

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

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

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

Med stöd av 8 kap. 1 § första stycket 4 EkomL har PTS inhämtat uppgifter, som underlag för bedömningen av vilka företag som har ett betydande inflytande på den svenska marknaden, avseende helåret 2002 av samtliga operatörer som varit anmälda enligt telelagen (1993:597) under denna tid.

## 2. Metodbeskrivning

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

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

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

Kommissionen har uttryckt den uppfattningen att en grundprincip för marknadsanalysen skall vara att fastställa om en konstaterad effektiv konkurrens på en definierad marknad är ett resultat av nationell reglering och i så fall om konkurrensen på den aktuella marknaden skulle förändras vid avsaknad av en sådan reglering. Kommissionen tar som exempel upp regleringen av för- och prefixval. Kommissionen poängterar därvid att en nationell regleringsmyndighet skall klargöra för kommissionen om en medlemsstat kommer fram till att avsaknaden av en operatör med betydande marknadsinflytande på en definierad marknad beror på befintlig reglering.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Se Kommissionens yttrande SG (2003) D/233817 av den 18 december 2003.

### 2.1. Beskrivning av tjänsten/produkten

En beskrivning av den aktuella produkten görs utifrån kommissionens rekommendation. PTS inleder arbetet med att definiera en relevant produkt- eller tjänstemarknad genom att gruppera samman produkter och tjänster som konsumenterna använder för samma ändamål. Utgångspunkten för definition och fastställande av marknader är en karaktärisering av slutkundsmarknader inom ett givet tidsperspektiv, med beaktande av substituerbarheten på efterfråge- och utbudssidorna. (se beaktandesats 7 i rekommendationen). Egenskaper som kunder uppfattar som karaktäriserande utgör grund för avgränsning av produkt- eller tjänstemarknaden.

### 2.2 Avgränsning av produktmarknad

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

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

Begreppet efterfrågesubstitution används för att mäta i vilken utsträckning kunderna är beredda att ersätta en viss tjänst eller produkt med andra tjänster eller produkter. Som ett andra steg i en substitutionsanalys måste en undersökning ske av mer än enbart produkter eller tjänster vars objektiva egenskaper, priser och användningsområden tyder på att de är substituerbara. En metod för att bedöma utbytbarheten är att genomföra ett tankeexperiment, i vilket en liten och varaktig förändring av de relativa priserna antas<sup>2</sup> och kundernas troliga reaktion på denna förändring bedöms, det s.k. hypotetiska monopolisttestet (SSNIP-testet; eng. *Small but Significant Non-transitory Increase in Price*). Om en tänkt prisökning kan antas resultera i att försäljningsförlusten blir större än ökningen av intäkter som härrör sig till prisökningen, utvidgas marknaden så att den omfattar närliggande substitut. Denna process upprepas tills marknaden har en sådan omfattning att det bedöms att prisökningen skulle bli lönsam.

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

---

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

substitution på utbudssidan är inte tillräckligt för att en definition av marknaden skall kunna ske.

En bedömning görs av om företag, som idag inte är etablerade på den relevanta marknaden, vid en liten men varaktig förändring av det relativa priset skulle träda in på denna. I bedömningen kan sannolikheten för att detta inträde skulle ske inom en rimlig tid vägas in. Vad som är en rimlig tid beror, enligt p. 20 i kommissionens riktlinjer, på egenskaperna hos den enskilda marknaden. Med rimlig tid avses i detta fall enligt PTS bedömning, tidpunkten fram till nästa marknadsöversyn.

### *2.3 Avgränsning av geografisk marknad*

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

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

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

### *2.4 Marknadsbeskrivning*

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

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

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

Om PTS efter en samlad bedömning funnit att marknaden har särdrag som motiverar införande av skyldigheter enligt EkomL, vidtar en fortsatt analys i syfte att utröna huruvida konkurrensen är effektiv, dvs. om det finns aktörer som enskilt eller gemensamt har ett betydande inflytande på den relevanta marknaden.<sup>3</sup>

## 2.6 Marknadsandelar

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

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

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

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

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

Koncentrationen på marknaden, liksom marknadsandelar hos andra företag på marknaden, kan också vara av betydelse för bedömningen av ett företags betydande inflytande. Betydelsen av dessa indikatorer måste dock bedömas med

---

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

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

### *2.7 Övriga indikatorer m.m.*

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

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

### *2.8 Samlad bedömning beträffande identifiering av företag med betydande inflytande*

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

## 3. Beskrivning av tjänsten/produkten m.m.

Kommissionen har i sin rekommendation definierat grossistmarknaden för förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefontätet som en relevant marknad. På slutkundsmarknaden har kommissionen definierat marknader för tillträde till det allmänna telefontätet via en fast anslutningspunkt och marknader för allmänt tillgängliga telefonitjänster som tillhandahålls via en fast anslutningspunkt. På grossistnivå har kommissionen identifierat tre marknader som relaterar till slutkundsmarknaderna för telefonitjänster. Dessa är, förutom marknaden för förmedlingstjänster via det fasta telefontätet, marknaden för samtalsoriginering i det allmänna telefontätet via en fast nätanslutningspunkt och marknaden för samtalsterminering i individuella allmänna telefontät via en fast nätanslutningspunkt.

En operatörs efterfrågan på tjänsten samtalsförmedling via det fasta allmänna telefontätet kan härledas från en slutkunds efterfrågan av telefonitjänster. För att en operatör skall kunna tillhandahålla telefonitjänster krävs originering, samtalsöverföring (inklusive dirigerigering och koppling), samt terminering av samtal.

I vissa fall behövs även en förmedlingstjänst. Begreppet samtrafik omfattar originering, terminering och förmedlingstjänster. En operatör kan köpa hela eller delar av samtrafiken från andra operatörer, eller välja att tillhandahålla delar själv genom att bygga egen infrastruktur.

Samtalsförmedling innebär överföring av kopplade samtal via en fast anslutningspunkt. Enligt PTS omfattar samtalsförmedling: koppling, dirigering och transmission. Samtalsförmedling används i stor utsträckning av operatörer som inte har så stor trafikmängd att direktanslutning till alla punkter för originering och terminering kan motiveras. Avsaknaden av förmedlingstjänster på marknaden skulle medföra stora etableringshinder för nya operatörer. För mindre operatörer är tillgången på förmedlingstjänster en förutsättning för att med lönsamhet kunna fortsätta att tillhandahålla telefonitjänster.

#### 4. Avgränsning av produktmarknaden

Med utgångspunkt i den av kommissionen definierade marknaden för medlingstjänster har PTS att bedöma om denna är en relevant marknad med hänsyn till svenska förhållanden. PTS har till uppgift att undersöka om det, utifrån svenska förhållanden, finns skäl att utvidga produktmarknaden eller om ytterligare uppdelning av produktmarknaden bör göras.

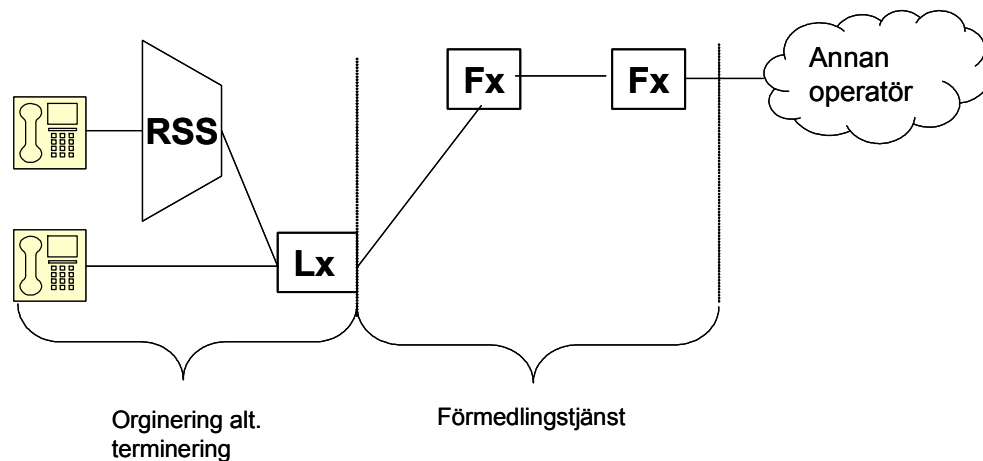
Vid marknadsavgränsning skall teknikneutralitet eftersträvas.

Marknadsavgränsningen görs således inte utifrån tekniker utan utifrån tjänster, oberoende av med vilken teknik de realiserar. Detta gäller om tjänstens tilltänkta användning och egenskaper är densamma för köparen. Alla förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefonnätet ingår alltså i den relevanta marknaden, oavsett genom vilken teknik de realiserar.

##### *4.1. Definition av förmedlingstjänster i förhållande till originering och terminering*

Kommissionen överlämnar i sin rekommendation åt respektive regleringsmyndighet att göra gränsdragningen mellan marknaderna för originering, terminering och förmedlingstjänster. Samtidigt som regleringsmyndigheten har en viss frihet att fastställa vilka element som ingår i varje marknad så bör det tas i beaktande att elementen kompletterar varandra och tillsammans bildar en helhet. Detta betyder att om en definition har skett av marknaden för originering respektive terminering, är även marknaden för förmedlingstjänster definierad.

Kommissionen anger i sin rekommendation att företag som äger eller driver nät i syfte att tillhandahålla telefonitjänster kan koppla samman sitt nät med andra nät på relativt höga nivåer i nätet, dvs. vid få sammankopplingspunkter. Samtrafik sker i Sverige idag mellan operatörer på olika nätnivåer. I dag har operatörer som önskar samtrafikera med TeliaSonera alternativen att antingen ansluta sig på ett fåtal punkter högre upp i nätet eller att ansluta sig på många punkter på en lägre nätnivå. På vilken nivå som operatörer väljer att ansluta sig är, förutom kostnaden, beroende på den egna nätstrukturen samt den volym trafik som skall utbytas. Således kan terminerings- respektive origineringstjänster idag, utöver lokal originering respektive lokal terminering, omfatta även transport av trafiken till högre nätnivåer.



Kommissionen framför att företag som ställs inför en prishöjning av samtalstermineringstjänster som omfattar transport till högre nätnivåer, skulle kunna köpa lokal samtalsterminering oberoende av transporten till högre nätnivåer. PTS instämmer i att detta är teoretiskt möjligt, men för att det i praktiken skall fungera krävs att det finns konkurrens vad gäller nivån ovanför för lokal terminering. Kommissionen hävdar med detta resonemang som bakgrund att det är motiverat att betrakta lokal samtalsterminering som den relevanta marknaden för samtalsterminering. PTS anser att denna uppdelning är relevant och motsvarande resonemang kan föras för origineringsstjänster.

Eftersom operatörer kan vara sammankopplade på olika nätnivåer och PTS har definierat gränsen för originerings/terminering omfattas överföring till andra fasta anslutningspunkter av förmedlingstjänster. Detta medför att samtalsförmedling även omfattar förmedling av samtal, då samtalsoriginering och terminering inte sker i den förmedlande operatörens nät.

Samtalsförmedling innebär överföring av kopplade samtal via en fast anslutningspunkt. Enligt PTS omfattar samtalsförmedling koppling, dirigering och transmission. Som kommissionen påpekat tar marknaden för förmedlingstjänster vid där originerings respektive terminering slutar. PTS har definierat marknaderna för originerings och terminering till att omfatta förbindelsen från slutkunds nätanslutningspunkt, inklusive dirigering och koppling (samtalsöverföring), fram till den punkt, så nära slutkunden som möjligt, där en förmedlingstjänst eller annan infrastruktur kan förmedla trafiken. Eftersom operatörer kan vara sammankopplade på olika nätnivåer och genom det sätt varpå PTS har definierat gränsen för originerings/terminering, omfattas överföring till andra fasta anslutningspunkter av marknaden för förmedlingstjänster. Detta medför att samtalsförmedling även omfattar förmedling av samtal då originerings och terminering inte sker i den förmedlande operatörens nät, s.k. transit.

Enligt PTS definition av originerings respektive terminering är omfattningen av dessa begrepp alltid densamma vid samtrafik med andra operatörer, medan omfattningen av eventuella förmedlingstjänster är beroende av var och vid hur många punkter sammankoppling av näten sker.

#### 4.2. Hyrda förbindelser

Ett substitut till samtalsförmedling för en operatör skulle kunna vara att använda sig av hyrda förbindelser. Skillnaden mellan samtalsförmedling och hyrda förbindelser är att hyrda förbindelser är en upprättad förbindelse för dedicerad kapacitet mellan två fasta anslutningspunkter, medan samtalsförmedling avser kopplade samtal via en fast anslutningspunkt. Hyrda förbindelser är av intresse för operatörer med stort kapacitetsbehov. PTS bedömer inte att ett tillräckligt antal köpare vid en liten och varaktig ökning av det relativa priset på förmedlingstjänster skulle använda sig av hyrda förbindelser som ett alternativ för att marknaden skulle utvidgas till att omfatta även dessa.

#### 4.3. Sammanfattning av produktmarknaden

Den relevanta marknaden är av kommissionen definierad som förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefonnätet.

PTS har vid uppdelningen mellan de tre olika samtrafikprodukterna definierat marknaderna för originering och terminering till att omfatta förbindelsen från slutkundens nätanslutningspunkt, inklusive dirigering och koppling (samtalsöverföring), fram till den punkt, så nära slutkunden som möjligt, där en förmedlingstjänst eller annan infrastruktur kan förmedla trafiken. Eftersom operatörer kan vara sammankopplade på olika nätnivåer och genom det sätt varpå PTS har definierat gränsen för originering/terminering, omfattas överföring till andra fasta anslutningspunkter av marknaden för förmedlingstjänster. Detta medför att samtalsförmedling även omfattar förmedling av samtal då originering och terminering inte sker i den förmedlande operatörens nät, s.k. transit.

PTS har inte funnit några skäl att utvidga eller göra någon ytterligare uppdelning av den av kommissionen definierade marknaden för förmedlingstjänster.

#### 5. Avgränsning av den geografiska marknaden

Samtliga anmälda aktörer som tillhandahåller förmedlingstjänster har rätt att bedriva sin verksamhet i hela landet. Någon geografiskt avgränsad anmälan finns således inte. Kommissionen har inte identifierat någon gränsöverskridande marknad för förmedlingstjänster.

Infrastrukturens utbredning är en begränsande faktor för möjligheterna att tillhandahålla förmedlingstjänster. Den operatör som förfogar över det rikstäckande nät för telefoni som finns i Sverige och som tillhandahåller tjänster på nationell nivå kan begränsa de priser som tas ut av företag som tillhandahåller tjänster inom mindre geografiska områden. För en förmedlingstjänst som tillhandahålls av en aktör inom ett mindre geografiskt område finns alltid ett substitut på efterfrågesidan, genom att motsvarande tjänst kan fås från den operatör som innehar det rikstäckande nätet. På detta sätt är alla tjänster inom mindre geografiska områden utbytbara mot varandra genom det rikstäckande nätet. Detta innebär att substitutionskedjor förekommer på så sätt att det rikstäckande nätet alltid erbjuder ett substitut till alla tjänster som tillhandahålls inom mindre geografiska områden. Förmedlingstjänster tillhandahålls vidare till enhetliga priser över hela landet, vilket också talar för att marknaden är nationell.

PTS har därigenom i sin bedömning inte kunnat finna några klart avgränsade geografiska områden där konkurrensvillkoren är märkbart annorlunda och som skulle motivera en annan geografisk avgränsning än en nationell sådan.

Mot bakgrund av det ovan sagda gör PTS bedömningen att marknaden för förmedlingstjänster är nationell.

## 6. Marknadsbeskrivning

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

Den totala marknaden för samtrafik i fasta nät uppgick 2002 till 2,6 miljarder kr och omfattade totalt 37 miljarder minuter.<sup>4</sup> I dessa samtrafikvolymmer ingår även koncerninterna intäkter, d.v.s. samtrafik inom en koncern (t.ex. terminerande trafik i en operatörs fasta nät som originerats i samma operatörs mobiltelenät dock ej intern trafik inom det egna fasta nätet).

Samtrafik baseras i grunden dels på sammankoppling av de aktuella näten, dels på avtal som reglerar ersättning och övriga villkor. Vad beträffar sammankopplingen av näten, i fysisk mening, kan detta ske antingen genom direktförbindelser<sup>5</sup> – alternativt genom att en tredje operatör anlitas för s.k. samtalsförmedling mellan de två. Direktförbindelser är förenade med avsevärda fasta kostnader och kräver betydande trafikvolymmer för att vara ekonomiskt lönsamma. Av denna anledning är det främst större operatörer som har direktförbindelser till andra operatörer i Sverige. Ett betydelsefullt alternativ till direktförbindelser för samtrafik är samtalsförmedling. TeliaSonera tillhandahåller bl.a. en sådan förmedlingstjänst som innebär att bolaget, för en operatörs räkning, förmedlar trafik från dennes nät till en annan operatörs nät. Förutom avgifterna för förmedling tillkommer i dessa fall en särskild minutavgift för terminering, eftersom den operatör som önskar köpa terminering i dessa fall betalar termineringsavgiften till den förmedlande operatören som i sin tur betalar till den terminerande operatören (s.k. kaskadavräkning). Direktförbindelser är förenade med fasta kostnader som för mindre operatörer kan anses vara betydande, vilket är en bidragande orsak till att förbindelser till andra nätoperatörer än till TeliaSonera är mindre vanliga. Samtrafik för originerings respektive terminering sker idag mellan TeliaSonera och andra operatörer på olika nivåer i TeliaSonerans nät. I dag har operatörer som önskar samtrafikera med TeliaSonera alternativen att ansluta sig på ett fåtal punkter med ett högre minutpris eller att ansluta sig på flera punkter med ett lägre minutpris och en högre fast kostnad för direktförbindelserna som krävs för att utbyta trafiken. En operatör som via direktförbindelser utbyter samtrafik kan således komma i åtnjutande av stordriftsfördelar. På vilken nivå som en operatör väljer att ansluta sig är, förutom kostnaden, beroende på den egna nätstrukturen samt den volym trafik som skall utbytas. I dag omfattar TeliaSonerans samtrafiksprodukter t.ex. lokal-, metro-, enkel- och dubbelsegment i de flesta fall

---

<sup>4</sup> Svensk Telemarknad 2002, PTS-ER-2003:21

<sup>5</sup> Bland annat TeliaSonera tillhandahåller särskilda hyrda förbindelser avsedda för samtrafik med andra operatörer. De fasta kostnaderna fördelas normalt utifrån trafikflödet mellan operatörerna.

förutom terminering eller originering, även delar som enligt den marknadsdefinition som följer av detta beslut ingår i marknaden för förmedlingstjänster.

De mindre operatörerna på marknaden är i stor grad beroende av förmedlingstjänster från andra operatörer med betydande nätresurser och genom kaskadavräkning kan en operatör nyttja de avtalsförhållanden som redan finns på marknaden på så sätt att en operatör som önskar terminering kan nyttja att en operatör redan har en avtalsrelation med eller har förpliktats att bedriva samtrafik med den i det särskilda fallet aktuella terminerande operatören. Genom att operatören som önskar terminering därmed inte är hänvisad till att behöva sluta direktavräkningsavtal med alla potentiella terminerande operatörer, ger principen om kaskadavräkning nya operatörer möjligheten att snabbt kunna tillhandahålla möjligheten att nå många andra abonnenter. Detta torde vara en förutsättning för att nya operatörer skall kunna etablera sig och säkerställa att slutkunderna skall kunna nå varandra.<sup>6</sup>

PTS har utrett frågorna om avräkningsmetoder vid förmedlingstjänster via en tredje operatör utifrån bestämmelserna i telelagen. Frågorna aktualiserades i slutet av 1990-talet i samband med att mobiloperatörernas termineringspriser för nationell och internationell trafik skilde sig åt kraftigt, vilket fick till följd att flera operatörer valde internationella förmedlingsoperatörer för att terminera nationella mobilsamtal. Principerna för avräkningsmetoder har beskrivits i ett beslut om samtrafik mellan TeliaSonera och Tele2 meddelat av PTS den 31 augusti 2000 (PTS dnr 00-4636). Beslutet har överklagats både till länsrätten, kammarrätten och vidare till Regeringsrätten. Efter det att Regeringsrätten har beslutat att inte meddela prövningstillstånd har kammarrättens dom vunnit laga kraft i de delar den omfattar frågan om avräkning.

Att det förekommer risk för överprissättning framgår av TeliaSoneras referenserbjudande för samtrafik. Av detta framgår att företaget debiterar fem gånger så högt pris för transport av samtal mellan enkel och dubbelsegment för transit i förhållande till originering och terminering.<sup>7</sup>

Att samtrafik är och har varit föremål för många tvister beror på att förändrade intäkter och kostnader för samtrafik direkt påverkar operatörernas resultat, alternativt deras konkurrensförmåga, då priset är ett av de viktigaste konkurrensmedlen för telefonitjänster på slutkundsmarknaden. Möjligheterna till sammankoppling på olika nätnivåer, tillgången till förmedlingstjänster och direkt respektive kaskadavräkning skapar en komplexitet, vilket vid förändring av samtrafikpriser eller trafikströmmar, kan ge stora ekonomiska konsekvenser för operatörerna.

Enligt den tidigare gällande telelagen (1993:597) har en anmälningspliktig operatör en skyldighet att bedriva samtrafik. Alla som erbjuder telefonitjänst via fast

---

<sup>6</sup> Proposition 2002/03:110, s.199

<sup>7</sup> TeliaSoneras referenserbjudande för samtrafik 2003-10-21.

nätanslutningspunkt har varit anmälningspliktiga och därmed även samtrafikskyldiga. Ersättning för samtrafik enligt telelagen skall vara rättvis och skälig med hänsyn till kostnaderna för prestationen. Företag med betydande inflytande enligt den tidigare gällande telelagen har även skyldigheter att bland annat tillhandahålla ett referenserbjudande, iaktta icke-diskriminering samt särredovisa intäkter och kostnader för samtrafik. Den operatör som haft de senare skyldigheterna är TeliaSonera.

För att kunna erbjuda förmedlingstjänster krävs tillgång till ett utbyggt nät, lämpligt för ändamålet. Ett väl utbyggt nät som möjliggör tillhandahållande av förmedlingstjänster till nödvändiga punkter för terminering har i princip endast en operatör; TeliaSonera, tillgång till i Sverige. Mindre operatörer är helt beroende av förmedlingstjänster från andra operatörer med betydande nätresurser för att förmedla sina samtal. En nyetablerad aktör kan inte räkna med att kunna utnyttja stordriftsfördelar, mängd och koncentrationsfördelar i samma utsträckning som den aktör som redan är etablerad på marknaden.

Att investera i alternativ infrastruktur innebär risk för höga, inte återvinningsbara kostnader, särskilt för förmedlingsvägar med mindre trafikmängder och därför är förbindelser mellan nätoperatörer, där inte TeliaSonera är en av parterna, mindre vanliga.

Enligt PTS bedömning finns det stora strukturella hinder för marknadsinträde på delar av marknaden för förmedlingstjänster. En viss infrastrukturkonkurrens har uppstått på förmedlingsvägar med mycket trafik, där direktförbindelser mellan större operatörer har etablerats, samtidigt som samma utveckling inte har skett för förmedlingsvägar med mindre trafikmängder och med låga kapaciteter. Förmedlingsvägar med mindre trafikmängder och låga kapacitetsnivåer tillhandahålls i de flesta fall endast av TeliaSonera.

Trots förekomsten av en del förmedlingsvägar med låg kapacitet är förmedlingstjänster, enligt kommissionen, ett av de områden inom fast telekommunikation där man kan räkna med att konkurrensen kommer att utvecklas.

Utvecklingen i Sverige har under de senaste åren varit att antalet fasta punkter för samtrafik mellan större operatörer har ökat, vilket borde medföra ökad möjlighet till konkurrens för samtalsförmedling. PTS åsikt är att om någon samtrafikmarknad i de fasta näten borde ha möjlighet att utvecklas mot konkurrens, är det marknaden för förmedlingstjänster.

Marknaden kännetecknas således av strukturella hinder för marknadsinträde på marknaden för förmedlingstjänster. Eftersom många mindre operatörer är beroende av TeliaSonerans förmedlingstjänster finns även en risk för överprissättning.

## 7. Fastställande av relevant marknad för vilken förhandsreglering är motiverad

### 7.1 *Bedömning utifrån tre kriterier*

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

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

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

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

### 7.2 *Det första kriteriet; Etableringshinder*

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

För att kunna erbjuda förmedlingstjänster krävs tillgång till ett utbyggt nät lämpligt för ändamålet. Det finns i princip endast en operatör i Sverige som har nät med tillräcklig kapacitet och täckning för att kunna erbjuda denna tjänst i nämnvärd omfattning. Att investera i alternativ infrastruktur innebär risk för höga, icke återvinningsbara kostnader, särskilt för förmedlingsvägar med mindre trafikmängder. En nyetablerad aktör kan inte räkna med stordriftsfördelar och koncentrationsfördelar i samma utsträckning som den aktör som redan är etablerad på marknaden.

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

### 7.3 *Det andra kriteriet; Marknadsdynamik*

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

Utvecklingen i Sverige har under de senaste åren varit att antalet fasta punkter för samtrafik mellan större operatörer har ökat, vilket borde medföra ökad möjlighet till konkurrens för samtalsförmedling. En viss infrastrukturkonkurrens har också uppstått under senare år vad gäller främst förmedlingsvägar med mycket trafik.

Trots att konkurrensen i viss mån förbättrats, har den aktuella marknaden, enligt PTS bedömning, inte sådana egenskaper att den inom ett rimligt tidsperspektiv<sup>8</sup>, dvs. här fram till nästa revidering av marknadsanalysen, kan förväntas komma att utvecklas mot effektiv konkurrens utan tillämpning av förhandsreglering.

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

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

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

---

<sup>8</sup> Enligt beaktandesats 20 i kommissionens riktlinjer bör tidsperiodens varaktighet avspegla marknads särskilda egenskaper och den tid som det kan förväntas ta innan den nationella regleringsmyndigheten företar nästa granskning av den relevanta marknaden.

Med en sektorsspecifik reglering kan särskilt anpassade konkurrensskapande åtgärder tillgripas för problem som typiskt sett uppstår på en viss marknad. Med det nya regelverket för elektronisk kommunikation införs möjligheter till snabbt ingripande med förhandsreglering som är utformad för att på ett effektivt sätt ta om hand de specifika konkurrensproblem som identifieras inom sektorn.

Konkurrenslagens förbudsregler kan inte användas till att på förhand ställa upp skyldigheter eller handlingsregler i syfte att komma till rätta med ett potentiellt konkurrensproblem. Konkurrenslagens bestämmelser kan inte heller i övrigt skapa konkurrens på en marknad som på grund av strukturella problem inte uppvisar några tecken på fungerande konkurrens.

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

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

Det kan alltså konstateras att sektorsspecifik förhandsreglering, till skillnad från generell konkurrenslagstiftning, möjliggör detaljerade och för ändamålet särskilt anpassade ingripanden för att åtgärda typiska och potentiella problem på ett sätt som fastslår förutsägbara spelregler för hela marknaden. Samtidigt skall framhållas att en felaktig utformning eller tillämpning av särslagstiftning kan skapa snedvriden konkurrens och ineffektiva investeringsbeslut.

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

När det gäller det tredje kriteriet har kommissionen beträffande den nu aktuella marknaden gjort bedömningen att en tillämpning av konkurrenslagstiftningen, i sig

inte är tillräcklig för att råda bot på den existerande konkurrensproblematiken. Enligt PTS utgör de rådande nationella förhållandena på den relevanta marknaden samt de möjligheter som en tillämpning av den svenska konkurrenslagen erbjuder, inte skäl att frångå kommissionens bedömning i detta avseende.

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

Marknaden för förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefontätet skall därför i enlighet med 8 kap. 5 § EkomL fastställas såsom en relevant marknad för vilken det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt lagen.

## 8. Marknadsandelar

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

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

Samtalsförmedling ingår i ett samtrafikavtal mellan två operatörer som oftast även omfattar originering och terminering. Samtrafikavtal mellan operatörer är i stor utsträckning bilaterala avtal där både köp och försäljning av trafik sker av båda parter. På den svenska marknaden är antalet minuter, framför kapacitet, det vanligast förekommande sättet att mäta förmedlad trafik. På marknaden förekommer att alla kostnader respektive intäkter för trafik mellan operatörer inte faktureras, s.k. nettofakturering. I de uppgifter som redovisats till PTS beträffande förmedlingstjänster i form av transit har operatörer i vissa fall inte kunnat särskilja intäkter för förmedling och terminering. Mot bakgrund av dessa osäkerheter anser PTS inte att intäkter ger en helt rättvisande bild av marknadsandelarna. Med tanke på att samtalslängden varierar påtagligt, och därmed även intäkten per samtal, kan måttet antal samtal inte anses vara det mest rättvisande. Marknadsandelar på den aktuella marknaden bör således, enligt PTS bedömning, främst mätas i det totala antalet förmedlade minuter, eftersom det bäst avspeglar operatörernas relativa ställning och styrka.

Av de uppgifter PTS begärt in framgår att det under 2002, förmedlades 26 600 miljoner minuter. Av det totala antalet förmedlade minuter producerade TeliaSonera cirka 26 300 miljoner minuter, vilket motsvarar en marknadsandel på cirka 99 procent.

En marknadsandel överstigande 65 procent utgör en presumtion för att en mycket stor marknadsdominans föreligger. TeliaSoneras mycket höga marknadsandel på denna marknad kan därmed anses utgöra en presumtion för att företaget har ett stort betydande inflytande på den aktuella marknaden.

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

## 9. Övriga indikatorer m.m.

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

### *9.1. Kontroll över infrastruktur*

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

Som beskrivs ovan är avsaknaden på tillgång till infrastruktur ett av de främsta skälen till att operatörer önskar förmedlingstjänster. TeliaSonera kontrollerar ett allmänt telefonnät som omfattar hela Sverige, vilket medger möjligheter att förmedla samtal åt andra operatörer. TeliaSonera har ett transportnät som omfattar sammankoppling av företagets 3000 telestationer<sup>9</sup>. För att en operatör skall kunna få egen kontroll över infrastrukturen som motsvarar samtalsförmedling krävs etablering av direktförbindelser till de punkter för originering och terminering samt direktförbindelser till andra operatörer motsvarande transit. Detta skulle medföra stora investeringar eller åtaganden som stora kostnader, långa ledtider och praktiska svårigheter för en alternativ operatör. Genom att investera i ny infrastruktur finns det en stor risk för att operatören ådrar sig höga inte återvinningsbara kostnader vid ett eventuellt utträde ur marknaden.

Förekomsten av den kontroll över infrastruktur som beskrivits ovan talar därför för att TeliaSonera har ett betydande marknadsinflytande.

### *9.2. Stordriftsfördelar och samproduktionsfördelar*

Stordriftsfördelar utgör en form av etableringshinder för faktiska och potentiella konkurrenter då det kan medföra kostnadsfördelar för de större etablerade aktörerna på en marknad. Stordriftsfördelar uppstår när genomsnittskostnaden

---

<sup>9</sup> Enligt Skanovas hemsida 030520

per produkt sjunker då produktionen ökar. Tillhandahållandet av förmedlingstjänster är förenat med stordriftsfördelar och det är först vid erforderliga trafikvolymmer som operatörer kan utnyttja direktförbindelser för utbyte av trafik till lägre kostnad än förmedlingstjänster. TeliaSonera har, jämfört med övriga operatörer, betydande stordriftsfördelar genom att bolaget dels har en nationell infrastruktur, dels har en stor kundbas.

Fördelar till följd av produktionens spännvidd, samproduktionsfördelar, innebär att kostnaderna för att producera en grupp produkter är lägre om produktionen samlas i en anläggning än om produktionen sker i flera anläggningar eller företag. TeliaSonera har betydande samproduktionsfördelar genom gemensamt utnyttjande av produktionslokaler och transportnät för fler produkter än förmedlingstjänster.

Förekomsten av de stordrifts- och samproduktionsfördelar som beskrivits ovan talar därför ytterligare för att TeliaSonera har ett betydande marknadsinflytande.

### *9.3. Vertikal integration*

Ett företags vertikala integration kan förhindra konkurrenters expansion eller nya aktörers etableringsmöjligheter om den medför svårigheter att få tillgång till viktiga insatsfaktorer eller hindrar tillgången till kunder.

TeliaSonera är aktivt både upp- och nerströms i förhållande till den aktuella marknaden. En viktig insatsvara vid produktion av förmedlingstjänster är transportnätskapacitet, alternativt hyrda förbindelser. TeliaSonera har genom tillgången till sitt landsomfattande transportnät möjlighet att erbjuda förmedlingstjänster. Transportnätet utgör även produktionsplattform för hyrda förbindelser, som är en alternativ insatsvara för vissa operatörer med större trafikvolymmer som saknar egen infrastruktur.

Förmedlingstjänster är en viktig insatsvara för att kunna tillhandahålla telefonitjänster, vilket är en marknad där TeliaSonera har en stark position.

Att TeliaSonera även har en betydande position på marknaden för en för deras konkurrenters viktig insatsvara förstärker TeliaSonerans marknadsstyrka och marknadsinflytande ytterligare.

### *9.4. Produkt- och tjänstediversifiering*

Produkt- och tjänstediversifiering medger sampaketering och olika former av kopplingsförbehåll. Om produkter på olika relevanta marknader säljs med kopplingsförbehåll eller sampaketeras kan det förstärka ett företags marknadsmakt i förhållande till företag som endast erbjuder vissa av de aktuella produkterna.

Kommissionen och PTS har konstaterat att det finns bättre förutsättningar för konkurrens på marknaden för förmedlingstjänster i förhållande till marknaderna för originering och terminering. Sampaketering kan dock medföra inträdeshinder. Ett antal av TeliaSonerans samtrafikprodukter för terminering och originering omfattar i dagsläget även det som PTS definierat som förmedlingstjänster. Enligt PTS förekommer erbjudande av samtalsförmedling från andra operatörer för att

nå lägre nätnivåer i TeliaSonerans nät endast i liten utsträckning. PTS bedömer därför att TeliaSonerans nuvarande sampaktering av förmedlingstjänster med produkter för originering och terminering förstärker TeliaSonerans marknadsstyrka och marknadsinflytande

#### *9.5. Potentiell konkurrens*

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

En viss infrastrukturkonkurrens har dock uppstått på förmedlingsvägar med mycket trafik, samtidigt som samma utveckling inte har skett för förmedlingsvägar med mindre trafikmängder och låga kapaciteter. Förmedlingsvägar med mindre trafikmängder och låga kapacitetsnivåer tillhandahålls i de flesta fall endast av TeliaSonera. Utvecklingen i Sverige har sedan mitten av 90-talet varit att antalet fasta punkter för samtrafik mellan större operatörer har ökat i takt med att operatörernas trafikvolym ökat. Detta borde medföra ökad möjlighet till konkurrens för samtalsförmedling i framtiden. PTS bedömer dock att den potentiella konkurrensen inte är av sådan art att den väsentligt kommer att påverka TeliaSonerans marknadsinflytande fram till nästa marknadsanalys.

#### *9.6. Utbredning av marknadsmacht*

Såsom konstateras ovan är samtalsförmedling en viktig insatsvara vid tillhandahållandet av telefonitjänster. Även på denna marknad har TeliaSonera en stor marknadsandel och det finns en risk att TeliaSonerans marknadsinflytande på marknaden för förmedlingstjänster även stärker företagets marknadsinflytande på motsvarande slutkundsmarknader. Ett tecken på en utbredning av TeliaSonerans marknadsmacht skulle kunna vara att TeliaSonera avskaffat de avståndsberoende taxorna för samtal inom Sverige, medan priserna i grossistledet varierar i förhållande till avståndet, trots att både grossist och slutkundspriser skall vara kostnadsbaserade. Detta försvårar för andra att konkurrera på slutkundsmarknaden för telefonitjänster. Fram till den 15 februari 2000 var samtalstaxorna uppdelade på lokal och Sverigesamtal.

I enlighet med det ovanstående anser PTS att det föreligger en risk för utbredning av marknadsmacht

### 10. Samlad bedömning beträffande identifiering av företag med betydande inflytande

TeliaSonerans marknadsandel är cirka 99 procent på marknaden för förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefonnätet. Denna mycket höga marknadsandel indikerar i sig att företaget har betydande marknadsinflytande. Marknaden präglas av väsentliga hinder för etablering till följd av de begränsade möjligheterna att etablera alternativ infrastruktur.

Företagets ställning förstärks av att det är fullständigt vertikalt integrerat och har stordrifts- och samproduktions fördelar. TeliaSoneras produkter är i viss utsträckning sampaketerade. TeliaSonera har därmed en sådan ställning att det i betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och konsumenterna. Sammantaget medför företagets ställning vidare att det har stor möjlighet att ta ut överpriser på ett sätt som missgynnar slutanvändarna. Med hänsyn till bl.a. etableringshindren och avsaknaden av potentiell konkurrens bedömer PTS att företagets ställning och konkurrensförhållandena på marknaden kommer att kvarstå under den tidsperiod som är kopplad till tidpunkten för nästa marknadsöversyn.

PTS, som konstaterar att det inte råder effektiv konkurrens, finner att TeliaSonera har sådant betydande inflytande som avses i 8 kap. 7 § på den svenska marknaden för förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefonnätet. Beslut om skyldigheter med stöd av EkomL avseende detta företag fattas i särskild ordning.

Ikraftträdande m.m.

I beslut den 5 oktober 2001 (dnr. 00-014846/23) har PTS fastställt att Telia AB (numera TeliaSonera AB) har ett sådant betydande inflytande som avses i 6 § telelagen (1993:597) på marknaden för den allmänt tillgängliga telefonitjänsten. Beslutet har vunnit laga kraft.

När nu PTS genom detta beslut fastställer marknaden för förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefonnätet som en relevant marknad och identifierar TeliaSonera som operatör med betydande inflytande på denna marknad upphäver myndigheten ovan nämnda beslut av den 5 oktober 2001 och förordnar istället att detta beslut gäller omedelbart.

### ***Underrättelse om överklagande***

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

Marianne Treschow

t.f. generaldirektör

Beslutet har fattats av t.f. generaldirektören Marianne Treschow. I ärendets slutliga handläggning har även deltagit avdelningschefen Ann-Marie Engvall, t.f. avdelningschefen Viveca Norman, rättschefen Eva Liljefors, enhetschefen Sara Andersson, verksjuristen Martina Irving Magnusson och handläggaren Fredrik Blomström (föredragande).

*UNDERRÄTTELSE OM ÖVERKLAGANDE*

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

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

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

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

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