



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den, 03.10.2006

SG-Greffe (2006) D/205497

Post & Telestyrelsen
Box 5398
SE-102 49 STOCKHOLM

ATT:
Generaldirektör Marianne Treschow

Fax: +46-8-678 55 05

Angående: Ärende SE/2005/0496: grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät

Artikel 7.3 i direktivet 2002/21/EG¹: Inget yttrande

I. FÖRFARANDET

Den 4 september 2006 mottog kommissionen en anmälan avseende grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät² från den svenska regleringsmyndigheten, Post och telestyrelsen (PTS).

Det nationella samrådsförfarandet³ äger rum samtidigt som samrådet på gemenskapsnivå enligt Artikel 7 i ramdirektivet. Remisstiden för det nationella samrådet löper ut den 2 oktober.

Enligt artikel 7.3 ramdirektivet får de nationella regleringsmyndigheterna och kommissionen yttra sig till den berörda nationella regleringsmyndigheten över de förslag till åtgärder som anmälts.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster ("ramdirektivet"), EGT nr L 108, 24.4.2002 s. 33.

² Marknad 17 i Kommissionens rekommendation 2003/311/EG av den 11 februari 2003 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma ifråga för förhandsreglering enligt ramdirektivet ("rekommendationen").

³ Enligt artikel 6 i ramdirektivet.

II. BESKRIVNING AV DEN FÖRESLAGNA ÅTGÄRDEN

Marknadsavgränsning

Enligt PTS ingår inbound roaming i den relevanta produktmarknaden. Med inbound roaming avses tillhandahållandet av tillträde och kapacitet som ges av en nationell mobilnätoperatör till en utländsk mobilnätoperatör vars abonnenter därmed kan använda den nationella operatörens mobilnät för att ringa och ta emot samtal samt sända och ta emot SMS.⁴ Endast originierande inbound roaming⁵ ingår i den relevanta marknaden, eftersom originering men inte terminering genererar intäkter för svenska mobilnätoperatörer.⁶ PTS anser att vad gäller roaming är SMS utbytbara mot röstsamtal och att SMS därför skall ingå i den relevanta marknaden.⁷ PTS drar slutsatsen att kombinationen av icke-exklusiva roamingavtal och möjligheten att dirigera trafik mellan mobilnät gör att roamingtjänster som tillhandahålls i olika nät – oavsett vilken teknik som används – är utbytbara i en sådan utsträckning att de utgör en enda relevant marknad.

Den relevanta geografiska marknaden anses vara nationell.⁸

Betydande marknadsinflytande

Avsaknad av enskild dominerande ställning

PTS har bl.a. bedömt följande kriterier:

Marknadsandelar: De tre största operatörernas marknadsandelar under 2005 (beräknade som operatörernas respektive andelar av volymen originierade samtalsminuter och SMS i de svenska mobilnäten) var 50 %, 30 % och 20 % för vardera TeliaSonera, Telenor/Vodafone⁹ och Tele2. Den fjärde operatören Hi3G hade en marknadsandel som

⁴ Outbound roaming - dvs. kunder till svenska mobilnätoperatörer som använder sina mobiltelefoner i utlandet – ingår inte i den relevanta marknaden då det är en slutkundsmarknad. Denna avgränsning överensstämmer med rekommendationen and tillämpas av andra nationella regleringsmyndigheter.

⁵ Originierande roaming kan i sin tur delas in i internationell och nationell roaming (inklusive on-net och off-net).

⁶ Den svenska mobilnätoperatören debiterar den utländsk mobilnätoperatören när en av den senares kunder ringer ett samtal i den svenska operatörens nät. Dessa avgifter för samtalsoriginering kallas inter-operator tariffs (IOT:s). Samtalsterminering i mobilnät regleras i marknad 16 i rekommendationen. Kommissionen antog sitt beslut avseende marknad 16 den 6 juni 2004 (ärende SE/2004/0052). PTS fattade sina slutliga beslut den 6 juli 2004.

⁷ PTS hänvisar till två undersökningar i andra nordiska länder som gällde slutkundsmarknaden för roamingtjänster. I en norsk undersökning uppgav 58% av respondenterna att de använder SMS istället för röstsamtal när de reser utomlands. I en liknande undersökning gjord i Finland svarade 98% av respondenterna att det ersatte röstsamtal med SMS i utlandet. Vidare anför PTS att SMS och röstsamtal alltid utbjuds och efterfrågas tillsammans på slutkundsnivå såväl som på grossistnivå.

⁸ PTS hänvisar till att svenska mobilnätoperatörer har nationella tillstånd, att dessa tillstånd gäller hela landet och att mobilnäten ifråga är tekniskt och geografiskt begränsade till Sverige samt att priserna för roamingtjänster inte skiljer sig åt i geografiskt hänseende.

⁹ Den historiska operatören i Norge, Telenor AS, förvärvade Vodafone Sverige AB i början av 2006.

var försumbar. Om marknadsandelarna istället beräknas utan att räkna med roamingtrafik genererad inom samma koncern eller alternativt inom samma allians, påverkas de tre stora operatörernas respektive marknadsandelar endast marginellt. Dessa förändringar påverkar inte dominansbedömningen. Även om marknadsandelarna synes tyda på att TeliaSonera har en relativt stark ställning på marknaden, anser PTS att den ökande betydelsen av allianser och trafikdirigeringsstekniker kommer att göra att TeliaSonera kommer att tappa marknadsandelar till Telenor/Vodafone under tiden fram till nästa marknadsöversyn.¹⁰

Prisutveckling: Under de senaste åren har det inte förekommit några dramatiska prisförändringar, vilket synes indikera att det råder en viss brist på marknadsdynamik. Roamingpriserna i de nordiska länderna är emellertid låga jämfört med andra länder. Två av fyra operatörer har slutit bilaterala avtal som innehåller rabatter på IOT:s. PTS förutser att de förbättrade möjligheterna att använda trafikdirigeringsstekniker på ett effektivt sätt kommer att öka priskonkurrensen på marknaden.

Motverkande köparmakt: PTS bedömer att ju större möjlighet att styra trafik till ett prioriterat svenskt nät, desto större är den motverkande köparmakt som utländska mobilnätoperatörer kan utöva. PTS förväntar därför att betydelsen av motverkande köparmakt kommer att öka allteftersom användningen av trafikdirigering ökar.¹¹ En viktig omständighet vid förhandlingar om bilaterala avtal är den trafikvolym som respektive part tar med sig till förhandlingsbordet. De svenska mobilnätoperatörerna är mindre än många av sina utländska motparter, något som minskar deras marknadsmakt.

Allianser och koncerner: PTS bedömer att trafikdirigerings teknik i ökad utsträckning kommer att användas i syfte att behålla roamingtrafik inom samma allians och/eller koncern. Under perioden fram till nästa marknadsöversyn kan denna utveckling förväntas innebära att mobilnätoperatörer som genererar mycket roamingtrafik på detta sätt (i synnerhet Telenor/Vodafone) kommer att stärka sin marknadsmakt.

Tekniska fördelar: Eftersom produkterna på denna marknad (röstsamtal och SMS) är homogena oavsett vilken teknik som används (GSM, UMTS), drar PTS slutsatsen att ingen av operatörerna kan dra nytta av tekniska fördelar som kan användas för att utöva marknadsmakt.

Etableringshinder: Den svenska grossistmarknaden för internationell roaming karaktäriseras av ett strukturellt etableringshinder i form av det begränsade antalet frekvenser som finns tillgängliga. I dagsläget finns emellertid tillgängliga frekvenser. Enligt PTS kan det begränsade antalet marknadsaktörer snarare förklaras med de höga kostnaderna för att investera i alternativ infrastruktur. Vidare föreskriver GSM Association att ett företag måste inneha en GSM- eller UMTS- licens samt ett nät, regler som förhindrar att virtuella mobilnätoperatörer (MVNO:s) träder in på marknaden. PTS bedömer följaktligen att inträdeshindren är höga.

¹⁰ Telenor/Vodafone tillhör såväl Starmap Alliance som Vodafone Alliance (Telenor är medlem av Starmap Alliance). Vidare svarar norska kunder för 25 % av den totala roamingtrafiken i Sverige (Telenor's marknadsandel på den norska marknaden uppgår till 55 %).

¹¹ PTS hänvisar till en undersökning där 90 % av de utländska mobilnätoperatörerna uppgivit att de använder sig av trafikdirigerings teknik.

PTS drar slutsatsen att ingen enskild operatör kan anses ha ett betydande marknadsinflytande på den relevanta marknaden.

Avsaknad av gemensam dominans

PTS har bl.a. bedömt följande kriterier:

Marknadskoncentration och prisutveckling: Marknaden måste anses vara högt koncentrerad.¹² Trots en viss avsaknad av marknadsdynamik och avsaknaden av dramatiska prisförändringar på grossistnivå, understryker PTS det faktum att priserna i Sverige generellt sett är lägre än in de flesta andra medlemsstater.

Marknadssymmetri: PTS anser att de relativa storleksskillnaderna (uttryckt i marknadsandelar) mellan de tre stora operatörerna inte är tillräckligt stora för att tyst samordning skall kunna uteslutas. Då TeliaSonera, Telenor/Vodafone och Tele2 alla är vertikalt integrerade företag med egna infrastrukturer, drar PTS slutsatsen att företagens enhetskostnader för tillhandahålla tjänsterna ifråga är relativt lika. Enligt PTS är den svenska grossistmarknaden för internationell roaming mogen. Marknadens efterfrågan härleds från slutkundsmarknaden och bestäms ytterst av slutkundernas resmönster. PTS förutspår ingen dramatisk förändring av efterfrågan inom en nära framtid. Ny teknik och nya tjänster – t.ex. UMTS och mobila innehållstjänster – kommer att påverka efterfrågan på röstsamtal och SMS i framtiden. Hittills har sådana nya tjänster inte haft någon större betydelse på den svenska marknaden.

Marknadstransparens: PTS anser att den ökade förekomsten av ”sidoavtal” med hemliga rabatter på de offentliggjorda priserna minskar marknaden transparens och gör det allt svårare för mobilnätoperatörer att övervaka konkurrenternas verksamhet. PTS drar slutsatsen att marknaden inte är tillräckligt transparent för göra det möjligt för mobilnätoperatörer att upptäcka huruvida en konkurrent avviker från en eventuell samordning.

Bestraffningsmekanismer: PTS menar att dynamiken i allianser och koncerner gör det svårt för en konkurrent att ta tillbaka marknadsandelar från en konkurrent som avvikit från en eventuell samordning.¹³ PTS drar slutsatsen att det för närvarande inte finns någon effektiv och trovärdig bestraffningsmekanism tillgänglig på marknaden.

Med hänvisning till i första hand bristen på transparens och avsaknaden av en effektiv och trovärdig bestraffningsmekanism drar PTS slutsatsen att inga operatörer kan anses utöva en kollektiv dominans på den relevanta marknaden.¹⁴

¹² HHI uppgår till 3800. Marknader där HHI överstiger 1800 anses normalt vara koncentrerade.

¹³ Roamingpartner till den avvikande operatören påverkas lite av en prissänkning gjord av en icke-medlem.

¹⁴ PTS noterar att två av tre av de s.k. Airtourskriterierna inte är uppfyllda. Jfr *Airtours mot kommissionen*, förstainstansrättens dom den 6.6.2002 i ärende T-342/49.

III. INGET YTTRANDE

Kommissionen har granskat den föreslagna åtgärden och har inget att anföra. Kommissionen noterar emellertid att trots indikationer på bristande marknadsdynamik i form av stabila priser och begränsad konkurrens, har PTS inte funnit någon operatör med betydande inflytande på marknaden, vilket förhindrar en reglering av marknaden. För att komma tillrätta med sådana svårigheter antog kommission den 12 juli 2006 ett förslag till reglering av tillhandahållandet av roamingtjänster i allmänna mobilnät i den Europeiska Unionen.¹⁵

Denna skrivelse avser kommissionens inställning till denna anmälan och är oberoende av eventuella ståndpunkter som tas avseende andra anmälda föreslagna åtgärder.

I enlighet med punkt 12 i kommissionens rekommendation 2003/561/EG¹⁶ kommer kommissionen att offentliggöra denna skrivelse på sin webbplats. Kommissionen anser inte att skrivelsen innehåller några uppgifter som behöver beläggas med sekretess. Ni bereds tillfälle att inom tre arbetsdagar efter mottagandet av denna skrivelse meddela kommissionen¹⁷ huruvida Ni anser att – med beaktande av gemenskapens regler eller nationella regler om affärshemligheter – denna skrivelse innehåller några affärshemligheter som Ni anser inte skall offentliggöras. Ni bör ange skälen till Er begäran om sekretess.

Med vänlig hälsning
På kommissionens vägnar
Philip Lowe
Generaldirektör

¹⁵ Jfr kommissionens pressmeddelande IP/06/978 den 12.7.2006.

¹⁶ Kommissionens rekommendation 2003/561/EG av den 23 juli 2003 om beslutsförslag, tidsgränser och samråd, i enlighet med artikel 7 i direktiv 2002/21/EG, EUT nr L 190, 30.7.2003, s. 13.

¹⁷ Er begäran bör skickas antingen per e-post till: INFSO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu, eller per fax till nummer +32-2-298 87 82.