



HANDLÄGGARE, AVDELNING, TELEFON

Martina Irving Magnusson
Rättsavdelningen
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 slutkundsmarknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser samt att identifiera företag med 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 slutkundsmarknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser, såsom relevant marknad.
2. PTS finner att TeliaSonera AB har ett sådant betydande inflytande som avses i 8 kap. 6 § EkomL på den relevanta marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser i slutkundsledet.
3. PTS upphäver sitt beslut av den 5 oktober 2001 (dnr. 00-014848/23), varigenom myndigheten fastställt att Telia AB (numera TeliaSonera AB) har ett betydande inflytande på marknaden för förhyrda förbindelser.

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 § lagen om elektronisk kommunikation. Bestämmelsen om identifiering av företag med betydande inflytande och beslut om skyldigheter återfinns i 8 kap. 6 § samma lag.

Kommissionen har i sin rekommendation definierat 18 relevanta marknader, varav en marknad i slutkundsledet anges vara ”minimutbud av hyrda förbindelser (som omfattar angivna typer av hyrda förbindelser upp till och med 2 Mbit/s enligt artikel 18 och bilaga VII i direktivet om samhällsomfattande tjänster)”.

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 8 kap. 6 § 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.¹

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

2.1. Beskrivning av produkten

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

2.2 Avgränsning av produktmarknad

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

Enligt etablerad rättspraxis (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 antas² och kundernas troliga reaktion på denna förändring bedöms, det s.k. hypotetiska monopolisttestet (SSNIP-testet; eng. *Small but Significant Non-transitory Increase in Price*). Om en tänkt prisökning kan antas resultera i att försäljningsförlusten blir större än ökningen av intäkter som härrör sig till prisökningen, utvidgas marknaden så att den omfattar närliggande substitut. Denna process upprepas tills marknaden har en sådan omfattning att det bedöms att prisökningen skulle bli lönsam.

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

² 5-10% enligt kommissionens tillkännagivande (97/C 372/03) p. 17, 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 skiftande makt i olika regioner, utgör detta inte hinder för en avgränsning av en marknad med nationell omfattning.

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

Inom sektorn för elektronisk kommunikation har 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.³

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 sextiofem procent utgör presumtion för att en mycket stor marknadsdominans föreligger. Presumtionen torde vara svår att motbevisa, särskilt om de konkurrerande företagen är relativt små eller av mindre betydelse.”

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

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

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

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

2.7 Övriga indikatorer m.m.

Det finns indikatorer, vid sidan av marknadsandelar, som vid en framåtblickande bedömning kan tala för eller emot att det aktuella företaget har ett betydande marknadsinflytande. Dessa 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 minimiutbudet av hyrda förbindelser till slutkund som en relevant marknad. Minimiutbudet av hyrda förbindelser tas även upp i direktivet om samhällsomfattande tjänster, som en av de marknader som de nationella regleringsmyndigheterna skall analysera specifikt.

Med en hyrd förbindelse avses tillhandahållande av nätkapacitet mellan fasta nätanslutningspunkter. Denna tjänst inkluderar inte uppkoppling på begäran eller erbjudande som utgör del av en kopplad tjänst som erbjuds till allmänheten. Hyrda förbindelser används för att överföra stora volymer av både tal- och datatrafik, såväl i slutkundsledet som i grossistledet. Hyrda förbindelser kan realiserars med hjälp av olika tekniker t.ex. optisk fiberkabel, koppar, satellit eller radiolänk. Vidare kan hyrda förbindelser vara såväl analoga som digitala.

Hyrda förbindelser är främst en grossisttjänst som säljs av en operatör till andra operatörer, men tjänsten säljs även direkt till slutkunder. I slutkundsledet köps hyrda förbindelser för att erhålla kommunikation med en given kapacitet mellan två eller flera fasta geografiskt skilda punkter. Framförallt utgörs slutkunderna av större företag som använder hyrda förbindelser för dataöverföring mellan sina arbetsställen. Slutkunder köper även hyrda förbindelser i stor utsträckning för nätgrupper mellan företagsväxlar (PBX:ar). De viktigaste faktorerna för efterfrågan och utbud avseende hyrda förbindelser i slutkundsledet är tillgång till en viss överföringskapacitet, att denna överföringskapacitet erhålls mellan givna anslutningspunkter och att denna tjänst kan erhållas i hela landet. Ytterligare betydande faktorer är den relativt stora flexibiliteten på tjänsten samt dess höga driftsäkerhet och stabilitet. Förutom tjänstens karaktär är också prissättningsstrukturen, där en fast avgift med möjlighet att förutsäga framtida kostnader, en viktig aspekt för kunden.

Flera aktörer, med varierande omfattning av sin verksamhet och marknadsinflytande, tillhandahåller hyrda förbindelser till slutkunder i Sverige. Aktörerna skiljer sig också åt vad gäller geografisk täckning, den teknik som hyrda förbindelser förmedlas via samt till vilka hyrda förbindelser erbjuds. Ett fåtal aktörer erbjuder hyrda förbindelser baserade på egen infrastruktur, vilket innebär att aktörer som saknar egen infrastruktur eller behöver komplettera befintlig infrastruktur, hyr kapacitet av nätägare för att kunna tillhandahålla hyrda förbindelser till slutkunder.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster tas tillhandahållandet av minimiutbudet av hyrda förbindelser till slutkunder upp. Kommissionen har i sin rekommendation identifierat hyrda förbindelser som ingår i minimiutbudet som en relevant marknad. Med minimiutbudet av hyrda förbindelser avses bestämda förbindelser med harmoniserade (enhetliga) egenskaper. Minimiutbudet har i enlighet med artikel 17 i ramdirektivet fastställts i en förteckning över standarder i Europeiska gemenskapernas officiella tidning⁴. De förbindelser som ingår i minimiutbudet är för närvarande såväl analoga som digitala och omfattar kapacitetsnivåer upp till och med 2048 kbit/s.

TeliaSonera har som enda operatör genom tillståndsvillkor varit ålagd att tillhandahålla minimiutbudet av hyrda förbindelser. Skyldigheten, som meddelats med stöd av telelagen (1993:597), har gällt såväl tillhandahållande i slutkundsledet som i grossistledet. Genom tillgång till minimiutbudet har köpare kunnat garanterats tillgång till ett givet utbud för överföring av elektroniska kommunikationstjänster.

På grossistmarknaden görs i rekommendationen en uppdelning mellan terminerande avsnitt och trunkavsnitt av hyrda förbindelser. Motsvarande

⁴ Kommissionen får besluta om ändringar som är nödvändiga för att anpassa minimiutbudet av hyrda förbindelser till den tekniska utvecklingen och till ändringar av efterfrågan på marknaden, bland annat ett eventuellt upphävande av vissa typer av hyrda förbindelser som ingår i detta utbud. (Direktiv om samhällsomfattande tjänster, Artikel 18 p. 3)

uppdelning görs inte på slutkundsmarknaden, utan denna omfattar alla hyrda förbindelser som ingår i minimiutbudet. Den avgörande skillnaden mellan grossistmarknaden och slutkundsmarknaden är att det endast är på slutkundsmarknaden som kommissionen definierat ett givet utbud.

4. Avgränsning av produktmarknaden

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

Vid marknadsavgränsning skall teknikneutralitet eftersträvas. Avgränsningen görs således inte utifrån tekniker utan utifrån tjänster, oaktat med vilken teknik de realiserar. Detta gäller om tjänstens tilltänkta användning och egenskaper är desamma för köparen. Beträffande minimiutbudet av hyrda förbindelser är de kapacitetsnivåer och den standard förbindelserna skall följa specificerade i en förteckning över standarder i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Den relevanta marknaden omfattar således alla de förbindelser som tas upp i nämnda förteckning oberoende av den teknik som används.

Minimiutbud av hyrda förbindelser är upptaget i rekommendationen som en särskild slutkundsmarknad. Det har bedömts som särskilt relevant att de nationella regleringsmyndigheterna analyserar denna marknad specifikt mot bakgrund av att det, enligt kommissionen, finns ett behov av att slutkunder garanteras tillgång till ett minimiutbud av hyrda förbindelser på nationell basis. Det har enligt motiveringen till rekommendationen inte ansetts nödvändigt att fastställa separata marknader för alla kategorier av hyrda förbindelser som är upptagna i minimiutbudet, eftersom marknadsstrukturen sannolikt kommer att vara likadan för varje kategori i utbudet. Det är inte heller, enligt samma motivering, nödvändigt att utsträcka kategorierna av hyrda förbindelser i slutkundsledet till att omfatta kapaciteter som är högre än dem i minimiutbudet. Detta eftersom man alltid måste utgå ifrån att ingripanden på grossistnivå, i detta fall på marknaderna för terminerande avsnitt och trunkavsnitt av hyrda förbindelser, är tillräckliga för att komma till rätta med de problem som kan tänkas uppstå. Det saknas enligt kommissionen grund att anta att detta inte skulle vara fallet också i fråga om hyrda förbindelser utöver minimiutbudet.

PTS har inte funnit några skäl att frånga kommissionens definition av den relevanta marknaden avseende minimiutbudet av hyrda förbindelser till slutkunder.

5. Avgränsning av den geografiska marknaden

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

Infrastrukturens utbredning är en begränsande faktor för möjligheterna att tillhandahålla minimiutbudet av hyrda förbindelser. För att producera och erbjuda minimiutbudet av hyrda förbindelser finns ett rikstäckande nät, vilket således har nationell avgränsning. I begränsad omfattning finns även alternativ infrastruktur.

Det finns således aktörer som enbart är etablerade i vissa avgränsade områden samtidigt som det finns en aktör som erbjuder minimiutbudet i hela landet via det rikstäckande nätet. Genom tidigare gällande reglering har den operatör som förfogar över det rikstäckande nätet förpliktats att tillhandahålla ett minimiutbud av hyrda förbindelser i hela landet och att grunda sina taxor för detta på kostnaderna. Detta har medfört att utbudet är likvärdigt i hela landet med små prisskillnader. Konkurrensförhållandena får således anses likartade i hela Sverige.

Mot bakgrund av det ovan sagda gör PTS bedömningen att marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser i slutkundsledet är nationell.

6. Marknadsbeskrivning

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

PTS har i likhet med kommissionen definierat marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser i slutkundsledet som en relevant marknad. Med minimiutbudet av hyrda förbindelser avses bestämda förbindelser med harmoniserade (enhetliga) egenskaper. PTS avgränsning av den relevanta marknaden överensstämmer med den förteckning av standarder som fastställts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning i enlighet med artikel 17 i ramdirektivet. De hyrda förbindelser som ingår i minimiutbudet är såväl analoga som digitala och omfattar kapacitetsnivåer upp till och med 2048 kbit/s. Hyrda förbindelser kan realiseras med hjälp av olika tekniker, t.ex. optisk fiberkabel, kopparledningar, satellit eller radiolänk. Den relevanta marknaden omfattar minimiutbudet av hyrda förbindelser till slutkunder oavsett teknisk lösning. Den geografiska omfattningen av marknaden är nationell.

Hyrda förbindelser är en förädlad form av nätkapacitet. För att kunna tillhandahålla hyrda förbindelser i slutkundsledet och därmed erbjuda minimiutbudet, krävs tillgång till nätkapacitet som når ända fram till slutkunden, dvs. både kapacitet i transportnät och accessnät. En fullständig punkt-till-punkt förbindelse består därmed av de båda grossistprodukterna trunkavsnitt och terminerande avsnitt. De operatörer som idag saknar egen nätkapacitet måste hyra nätkapacitet från andra operatörer. Dessa operatörer kan i sin tur ha producerat nätkapacitet antingen baserad på egen infrastruktur eller köpt kapacitet i oförädlad eller förädlad form av nätägare. För att tillgodose efterfrågan på punkt-till-punkt förbindelser till slutanvändare på nationell basis, blir den geografiska tillgången av nätkapacitet avgörande. I dagsläget finns det ett landstäckande nät samt i begränsad utsträckning alternativa nät att tillgå inom begränsade geografiska områden.

Att etablera ett eget nät som omfattar både transportnät och accessnät, för att genom egen infrastruktur producera hyrda förbindelser till slutkunder, är förenat med mycket stora kostnader, långa ledtider och praktiska svårigheter för operatörerna. För att en sådan investering skall vara lönsam krävs ett effektivt

utnyttjande med krav på stort kundunderlag över en längre tidsperiod. Genom förekomsten av terminerande avsnitt och trunkavsnitt av hyrda förbindelser i grossistledet kan tillgång till den nödvändiga insatsvaran för produktion av slutkundstjänster tillgodoses utan att egen infrastruktur behöver etableras. För att erbjuda kunder hyrda förbindelser på nationell basis med den service som krävs, måste emellertid en operatör ha tillgång till en omfattande drift- och serviceorganisation spridd i hela landet, vilket kan ske antingen i egen regi eller genom att anlita underleverantörer.

Som nämnts ovan köps hyrda förbindelser i slutkundsledet för att överföra tal- och datatrafik mellan två eller flera geografiskt skilda punkter. Hyrda förbindelser har en garanterad bandbredd och tjänsterna har en, i förhållande till andra överföringstjänster, låg förädlingsgrad. Efterfrågan på hyrda förbindelser i slutkundsledet minskar, vilket särskilt gäller minimiutbudet. Den minskande efterfrågan på hyrda förbindelser i slutkundsledet kommer sannolikt att fortsätta även i framtiden. Kunderna föredrar i allt större utsträckning högre överföringshastigheter och mer förädlade nätverkstjänster som till exempel IP-VPN och Frame Relay samt DSL-tjänster. Dessa tjänster har av slutkunderna upplevts som mer kostnadseffektiva lösningar och vissa av tjänsterna som mindre kunskapskrävande att driva. Trots en negativ utveckling av marknadens omfattning är det fortfarande många företag som är beroende av minimiutbudet av hyrda förbindelser som lokal anslutningstjänst för sina elektroniska kommunikationstjänster.

Den totala marknaden för hyrda förbindelser omsätter årligen ca. fem miljarder kr. Av den totala omsättningen utgör försäljning i slutkundsledet ca. två miljarder kr, varav minimiutbudet av hyrda förbindelser omsätter cirka 25 procent. Marknaden för hyrda förbindelser i slutkundsledet har minskat i såväl omsättning som antal kunder under de senaste åren. På den svenska marknaden erbjuder för närvarande ett 40-tal operatörer hyrda förbindelser till slutkunder, medan cirka 20 operatörer uppger att de tillhandahåller hyrda förbindelser i enlighet med minimiutbudet i slutkundsledet. Flertalet av operatörerna har tillkommit under den senaste femårsperioden och den främsta orsaken till detta är att de har kunnat etablera egen infrastruktur. Operatörerna skiljer sig åt vad gäller omfattning på verksamheten, geografisk täckning, vertikal och horisontell integration samt den teknik som hyrda förbindelser förmedlas via. På marknaden agerar allt från stora och väletablerade operatörer, till mindre ISP⁶er och s.k. systemintegratörer. Även om minimiutbudet erbjuds av ett flertal operatörer är det stor skillnad i omfattningen av operatörernas försäljning. Marknaden består av en stor aktör och ett flertal mindre aktörer. Majoriteten av de mindre operatörerna erbjuder hyrda förbindelser inom geografiskt avgränsade områden och en liten andel av försäljningsintäkterna kommer från minimiutbudet.

TeliaSonera har som enda operatör varit ålagd att tillhandahålla minimiutbudet av hyrda förbindelser, något som enligt tillstånd och lag skall ske på icke-diskriminerande villkor och till kostnadsorienterade priser. Genom det

⁶ Internet Service Provider

minimiutbud av hyrda förbindelser som tillhandahållits på nationell basis har slutkunderna haft en möjlighet att få ett visst behov av överföringskapacitet tillgodosett. Detta har varit särskilt betydelsefullt i de fall där det inte har förekommit något annat alternativ, t.ex. på grund av geografiska begränsningar. Fortfarande gäller att det för vissa företag och arbetsställen inte finns något annat alternativ än hyrda förbindelser och garantin för att minimiutbudet finns kvar med nationell omfattning fyller således alltjämt en viktig funktion.

Prisutvecklingen i slutkundsledet påverkas av den prissättning som tillämpas på tillhörande grossistprodukter, dvs. trunkavsnitt och terminerande avsnitt av hyrda förbindelser. Vidare har kraven på TeliaSonera om kostnadsorienterade taxor påverkat prissättningen även på andra förädlade nätkapacitetstjänster. En viss prissänkning på samtliga typer av hyrda förbindelser till slutkunder har skett över tiden. Förreträdesvis har detta gällt högre överföringshastigheter och längre avstånd. Priset har blivit allt mindre avståndsberoende och prisförändringar har främst varit en följd av den tekniska utvecklingen. Att i närmare detalj beskriva prisutvecklingen av minimiutbudet av hyrda förbindelser är förenat med svårigheter eftersom priset på varje hyrd förbindelse varierar beroende på ett flertal variabler såsom avstånd och kapacitet.

Jämfört med flertalet andra marknader inom området elektronisk kommunikation karakteriseras inte den nu aktuella marknaden av teknisk innovation i någon större utsträckning. Marknaden för minimiutbudet kännetecknas inte heller av någon omfattande kundtillströmning, utan snarare en minskning av den totala kundvolymen. Marknaden får därmed anses som mogen. Genom att hyrda förbindelser säljs i flera led, dvs. både i slutkundsledet och grossistledet tillsammans med det faktum att det är en mogen marknad, har en operatör med en redan omfattande kundstock i båda dessa kundgrupper bättre förutsättningar än mindre och nyetablerade operatörer.

I Sverige finns enligt PTS bedömning stora strukturella hinder på marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser i slutkundsledet. För att kunna erbjuda minimiutbudet nationellt krävs tillgång till nätkapacitet som sträcker sig över hela landet och som inkluderar både terminerande avsnitt och trunkavsnitt av hyrda förbindelser. I Sverige har marknaden för nätkapacitet vuxit och konkurrenssituationen har förbättrats avsevärt under de senaste åren genom att ytterligare aktörer byggt egen infrastruktur. Främst är det tillgången på oförädlad kapacitet som svart fiber och på bandbredder över 2 Mbit/s som förbättrats. Vidare återfinns den ökade tillgången av nätkapacitet i transportnäten och inte i accessnäten. Den förbättrade konkurrenssituationen berör således minimiutbudet av hyrda förbindelser endast i begränsad omfattning genom att minimiutbudet är en slutkundstjänst som enbart omfattar förbindelser upp till och med 2 Mbit/s. I dagsläget har endast TeliaSonera tillgång till nätkapacitet av sådan omfattning som andra aktörer är beroende av för att kunna erbjuda minimiutbudet i sin helhet.

Vidare gäller att minimiutbudet för hyrda förbindelser till slutkunder har en begränsad målgrupp, dels genom det faktum att det är slutkunders behov som skall tillgodoses, dels genom begränsningen i tjänsteutbudet. En nyetablerad aktör har således inga möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar, mängden av kund- och tjänsteunderlag, och koncentrationsfördelar i samma utsträckning som den aktör som redan är etablerad på marknaden. Risken för höga icke återvinningsbara

kostnader är därmed mycket hög. Så är fallet under överskådlig framtid oavsett om den nya aktören redan har tillgång till viss infrastruktur eller inte.

Andra operatörer har haft möjlighet att erbjuda minimiutbudet av hyrda förbindelser till slutkunder delvis genom att TeliaSonera, som enda operatör, varit ålagd att tillhandahålla minimiutbudet till icke-diskriminerande villkor och till kostnadsorienterade priser såväl i slutkundsledet som i grossistledet. Därigenom har andra operatörer kunna erhålla nödvändig insatsvara på rättvisa och rimliga villkor. Delvis har också andra operatörer kunna tillhandahålla minimiutbudet genom etablering av egen infrastruktur. Dessa förutsättningar har inneburit att konkurrensen avseende minimiutbudet ökat, med viss valfrihet av leverantör för slutkunderna. Den förbättrade konkurrenssituationen i slutkundsledet har dock främst omfattat mer förädlade tjänster för vilka hyrda förbindelser i grossistledet varit en insatsvara. Ett lyftande av skyldigheten att tillhandahålla minimiutbudet skulle därför medföra betydande risker vad gäller tjänsteutbudets omfattning, prissättning och geografisk tillgänglighet för slutkunderna. Situationen kompliceras ytterligare av att operatörer och slutkunder har en stark beroendeställning till TeliaSonera för att kunna erbjuda minimiutbudet, genom att TeliaSonera förfogar över nödvändig infrastruktur och nätkapacitet i flera led av värdekedjan. Förhoppningen är att detta på sikt skall kunna åtgärdas genom regleringsåtgärder på motsvarande grossistmarknad. Dock bedömer PTS att marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser inte har sådana egenskaper att den inom den tillämpliga tidsramen kan förväntas komma att utvecklas mot effektiv konkurrens.

Marknaden kännetecknas således av stora strukturella hinder eftersom TeliaSonera har kontroll över en stor del av den infrastruktur som behövs för att producera minimiutbudet av hyrda förbindelser. En nyetablerad aktör kan inte utnyttja stordriftsfördelar m.m. i samma utsträckning som den som varit etablerad på marknaden länge. Operatörer och slutkunder har en stark beroendeställning till TeliaSonera för att kunna erbjuda minimiutbudet.

På marknaden saknas även potentiell konkurrens från andra aktörer eftersom marknaden kan anses mogen då kundvolymen minskar. Det finns inte incitament för andra aktörer att etablera sig på marknaden. Kontrollen över infrastrukturen och det faktum att det inte finns någon potentiell konkurrens ger en risk för överprissättning.

⁹ 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.

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.

I Sverige finns enligt PTS betydande etableringshinder med grund i strukturella faktorer på marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser i slutkundsledet. För att kunna erbjuda minimiutbudet nationellt krävs tillgång till nätkapacitet som sträcker sig över hela landet och som inkluderar både terminerande avsnitt och trunkavsnitt av hyrda förbindelser. I dagsläget har endast TeliaSonera tillgång till nätkapacitet av sådan omfattning som andra aktörer är beroende av för att kunna erbjuda minimiutbudet i sin helhet.

Vidare gäller att minimiutbudet för hyrda förbindelser till slutkunder har en begränsad målgrupp, dels genom det faktum att det är slutkunders behov som skall tillgodoses, dels genom begränsningen i tjänsteutbudet. En nyetablerad aktör har således inga möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar, mängden av kund- och

tjänsteunderlag, och koncentrationsfördelar i samma utsträckning som den aktör som redan är etablerad på marknaden. Risken för höga icke återvinningsbara kostnader i samband med etablering är därmed mycket hög. Så är fallet under överskådlig framtid oavsett om den nya aktören redan har tillgång till viss infrastruktur eller inte.

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.

Det finns en möjlighet för konkurrerande operatörer att erbjuda minimiutbudet av hyrda förbindelser till slutkunder genom att TeliaSonera, som enda operatör, varit ålagd att tillhandahålla minimiutbudet till icke-diskriminerande villkor och till kostnadsorienterade priser såväl i slutkundsledet som i grossistledet. Därigenom har andra operatörer kunna erhålla nödvändig insatsvara på rättvisa och rimliga villkor. I viss begränsad utsträckning har konkurrerande operatörer även kunna tillhandahålla minimiutbudet genom etablering av egen infrastruktur. Situationen kompliceras emellertid av att TeliaSonera förfogar över nödvändig infrastruktur och nätkapacitet i flera led av värdekedjan. Beroendet till TeliaSonera är därför fortsatt starkt. Marknadsandelar och prisnivåer är också relativt stabila över tid. Förhoppningen är att detta på sikt skall kunna åtgärdas genom regleringsåtgärder på motsvarande grossistmarknad. Dock bedömer PTS att marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser inte har sådana egenskaper att den inom ett rimligt tidsperspektiv⁹, dvs. här åtminstone fram till nästa revidering av marknadsanalysen, kan förväntas komma att utvecklas mot effektiv konkurrens utan tillämpning av förhandsreglering.

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

Beträffande det tredje kriteriet har PTS att bedöma om konkurrenslagstiftningen och eventuell befintlig kompletterande förhandsreglering är tillräckligt effektiv för att den typ av konkurrensproblem som är hänförliga till marknaden 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.

Med en sektorsspecifik reglering kan särskilt anpassade konkurrensskapande åtgärder tillgräpas 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. Konkurrenslagets 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 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 minimiutbudet av hyrda förbindelser i slutkundsledet 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.¹⁰ Det är de nationella regleringsmyndigheterna som skall avgöra vilka kriterier som är lämpligast för mätning av marknadsnärvaro. Marknadsandelar för minimiutbudet av hyrda förbindelser i slutkundsledet kan bland annat mätas i försäljningsvärde, överföringskapacitet, antal kunder eller anslutningspunkter. Beroende på egenskaperna hos den aktuella marknaden ger dessa mått en mer eller mindre rättvisande bild av de olika aktörernas styrka och marknadsinflytande.

På marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser råder det betydande skillnader avseende såväl försäljningsvärde per kund som storleken på kunderna. Dessa skillnader återspeglas inte om marknadsandelar mäts i antal kunder, varför antal kunder inte kan anses vara det mest rättvisande måttet. Att utgå från överföringskapacitet kan inte heller anses som ett lämpligt mått då det inte görs

¹⁰ Riktlinjerna, p.76-77.

någon skillnad i spridningen av kunder och anslutningar. Därmed skulle en operatör med höga överföringskapaciteter men få kunder komma att få en mycket hög andel. Vidare gäller att vid mätning av marknaden utifrån antal anslutningspunkter, hänsyn inte tas till att det finns olika typer av hyrda förbindelser, t.ex. att förbindelserna kan vara analoga eller digitala, att de har olika överföringskapacitet eller att de har olika lång räckvidd. Marknadsandelar för den aktuella marknaden bör enligt PTS bedömning istället mätas i försäljningsvärde, eftersom försäljningsvärdet utjämnar skillnader i storleken och spridningen på kunder och anslutningar. Försäljningsvärdet kan vid behov kompletteras med andra mått. PTS har inhämtat kvantitativa uppgifter från berörda aktörer avseende försäljningsvärde. Därutöver har PTS inhämtat uppgifter om antal förbindelser som jämförelsedata.

Av de uppgifter PTS begärt in framgår att under år 2002 omsatte slutkundsmarknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser ca 550 miljoner kr. Av denna omsättning hade TeliaSonera en marknadsandel på över 70 procent. En orsak till TeliaSoneras dominans är givetvis att företaget som enda operatör varit förpliktat att tillhandahålla minimiutbudet av hyrda förbindelser. Den främsta orsaken är dock att TeliaSonera över en lång tid varit den största leverantören av hyrda förbindelser till slutkunder till följd av innehav av infrastruktur och tillgång till nödvändig nätkapacitet i form av terminerande avsnitt och trunkavsnitt av hyrda förbindelser.

TeliaSoneras andel på marknaden har sjunkit de senaste tio åren från att i stort sett ha omfattat hela den aktuella marknaden till nuvarande nivå. Den främsta orsaken till den minskade marknadsandelen är att andra aktörer etablerat egen infrastruktur genom vilken de kan erbjuda hyrda förbindelser. Vidare äger ingen nyttillströmning av kunder rum. Detta medför att andra aktörer måste försöka vinna kunder från TeliaSonera för att få del av tillväxten, vilket givetvis innebär påtagliga svårigheter för ett litet företag. Intresset från nya aktörer att träda in på en marknad med dessa egenskaper blir i praktiken mycket litet.

Enligt etablerad konkurrensrättslig praxis gäller att för ett företag som har en stabil marknadsandel överstigande 65 procent utgör detta en presumtion för att en mycket stor marknadsdominans föreligger, utom vid exceptionella förhållanden. TeliaSoneras höga marknadsandel på den relevanta marknaden kan därmed anses utgöra en presumtion för att företaget har betydande inflytande på den aktuella marknaden.

Mot bakgrund av det ovanstående bedömer PTS att TeliaSonera har en sådan andel av marknaden avseende minimiutbudet av hyrda förbindelser 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 betydande marknadsinflytande. I det följande anges indikatorer som, vid sidan av marknadsandelar, vid en framåtblickande bedömning, är karakteristiska för marknaden och kan tala för eller emot att företag har betydande inflytande.

9.1 Kontroll över infrastruktur

Aktörer som kontrollerar infrastruktur som 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. Detta kan indikera att det förekommer företag med betydande marknadsinflytande.

Att ha tillgång till infrastruktur är en förutsättning för att kunna producera minimiutbudet av hyrda förbindelser och erbjuda dem till slutkunder. I dagsläget äger och förfogar TeliaSonera över en infrastruktur som kan utnyttjas för att producera hyrda förbindelser till slutanvändare. TeliaSoneras infrastruktur är unik genom att den även inkluderar accessnätet och därmed når ut till alla slutkunder. För närvarande finns det ingen annan operatör som har en lika omfattande infrastruktur och därmed samma möjligheter att erbjuda slutanvändare tjänster baserad på egen infrastruktur. Andra operatörer har att välja mellan att antingen bygga egen infrastruktur eller hyra nätkapacitet, däribland terminerande avsnitt och trunkavsnitt av hyrda förbindelser, av TeliaSonera eller av någon annan nätägare. Att bygga själv är förenat med stora risker till följd av höga kostnader och praktiska svårigheter. Som nämnts tidigare har ett antal operatörer etablerat egna nät. Dessa nät är dock begränsade i sin geografiska omfattning och andra operatörer måste därför ändå hyra kapacitet, helt eller delvis, av TeliaSonera för att kunna erbjuda kompletta punkt-till-punkt förbindelser på slutkundsmarknaden. TeliaSonera innehar således fördelar gentemot övriga operatörer till följd av att de kontrollerar en stor del av den infrastruktur som hyrda förbindelser till slutanvändare produceras via. PTS anser dock att tillgången till denna nödvändiga insatsvara kan göras tillgänglig för andra operatörer genom regleringsskyldigheter i grossistledet, vilket på sikt kan medföra att TeliaSoneras marknadsinflytande kan minska på slutkundsmarknaden. Med hänsyn tagen till de egenskaper som kännetecknar marknaden för minimiutbudet anser PTS att utsikten för att en sådan förbättring av konkurrenssituationen även skulle inkludera minimiutbudet är liten. Den förbättring av konkurrenssituationen som eventuellt kan komma att ske förväntas enbart för hyrda förbindelser utanför minimiutbudet och andra mer förädlade nätverkstjänster. Enligt PTS samlade bedömning förstärker TeliaSoneras kontroll över nödvändig infrastruktur bolagets inflytande på marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser.

9.2 Marknadens mognad och teknisk innovation

Området för elektronisk kommunikation är i sig ett område som präglas av teknisk utveckling. Detta hindrar emellertid inte att en marknad inom detta område kan anses mogen. Med mogna marknader menas traditionellt att produktutvecklingen är begränsad och efterfrågan stabil eller fallande.

Minimiutbudet av hyrda förbindelser utgör en begränsad del av de hyrda förbindelser som erbjuds slutkunder. Det är en marknad som inte har präglats av några stora förändringar de senaste tio åren. Minimiutbudets omfattning har varit detsamma och tjänsterna har inte utvecklats nämnvärt eller präglats av teknisk innovation i beaktansvärd utsträckning. Nyttillströmningen av kunder är marginell till följd av att slutkunder i allt större utsträckning efterfrågar andra nätverkstjänster istället för hyrda förbindelser. Samtidigt är kundörligheten liten.

Detta har resulterat i att såväl omsättning som antal kunder minskat. TeliaSonera har, och har haft historiskt sett, en stark position på marknaden och den övervägande delen av kunderna anlitar detta företag. För andra operatörer innebär TeliaSoneras omfattande kundstock i kombination med förekomsten av fleråriga avtal att möjligheterna till expansion blir begränsade till de eventuella nya kunder som tillkommer samt till kunder med avtal som löpt ut.

PTS, som anser att marknaden är mogen, bedömer inte att den produktutveckling och tekniska innovation som sker, och som har betydelse för marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser, är av sådan art att den påverkar TeliaSoneras marknadsinflytande under den tid som löper fram till nästa marknadsöversyn.

9.3 Hinder för expansion

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

På marknader för elektronisk kommunikation kan inlåsnings effekter uppstå på såväl slutkundsmarknader som på grossistmarknader. Sådana effekter kan både utgöra etableringshinder och hindra konkurrensen mellan företag som är etablerade på marknaden. På marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser i slutkundsledet tecknas vanligtvis fleråriga avtal, vilket gör att slutkunderna inte utan extra kostnader kan byta till en annan operatör under avtalsperioden. Samtidigt krävs det vanligtvis att kunden investerar i nödvändig utrustning i samband med anskaffningen av hyrda förbindelser vilket försvårar en kunds möjlighet till byte av teknisk lösning eller annan operatör. Som nämnts tidigare är tillströmningen av nya kunder begränsad och därmed också andra operatörers möjligheter till expansion. PTS bedömer inte att den relevanta marknaden under den tillämpliga tidsperioden kommer att kännetecknas av möjligheter till expansion i sådan utsträckning att detta skall påverka bedömningen av TeliaSoneras marknadsinflytande.

9.4 Företagets storlek

Företagets totala storlek, dvs. inklusive verksamhet utanför den relevanta produktmarknaden och geografiska marknaden, i förhållande till andra marknadsaktörer kan ha betydelse vid bedömningen av betydande inflytande. Företaget kan erhålla fördelar genom finansiell styrka, möjlighet att utnyttja synergier i ett utvecklat distributionsnät eller utnyttjande av en marknadsföring som spänner över flera marknader. Produktutbudets bredd kan även beaktas.

TeliaSoneras storlek inom området elektronisk kommunikation har, enligt PTS bedömning, en stor inverkan på deras dominans på marknaden avseende minimiutbudet av hyrda förbindelser. TeliaSonera har ett mycket brett produktutbud och är heltäckande på den geografiska marknaden och på området

hyrda förbindelser. De får anses vara en helhetsleverantör av tjänster inom elektronisk kommunikation. Flertalet av deras kunder köper olika tjänster av TeliaSonera. I dagsläget finns det ingen operatör på den svenska marknaden som har en lika omfattande verksamhet inom området elektronisk kommunikation, däribland hyrda förbindelser, som TeliaSonera. En stor skillnad finns just inom området nätkapacitetstjänster och liknande tjänster.

TeliaSonera har betydande fördelar i kraft av sin storlek vad gäller produktionen och utnyttjandet av hyrda förbindelser i ett flertal led. I och med att grossisttjänster och slutkundstjänster i stor utsträckning är desamma, dvs. att trunkavsnitt och terminerande avsnitt också är de delar som slutkundstjänsterna består av, kan TeliaSonera utnyttja synergier avseende sin geografiska utbredning både vad gäller tillgången till fysisk infrastruktur samt drift- och serviceorganisation. TeliaSonera producerar därtill en stor del av sina grossisttjänster för eget bruk, dvs. de är själva en mycket stor kund av grossisttjänsterna trunkavsnitt och terminerande avsnitt, i produktionen av slutkundstjänsterna.

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 en rimlig tidsperiod som är kopplad till tidpunkten för nästa marknadsöversyn, kan besluta sig för att träda in på marknaden efter en liten men ändå betydelsefull, varaktig prisökning.

En operatör som vill etablera sig på marknaden för miniutbudet kan bygga egen infrastruktur eller hyra nätkapacitet av befintliga operatörer. Med de investeringar som skulle krävas för att etablera egen infrastruktur är det mer sannolikt att en ny aktör väljer att hyra kapacitet från andra. Marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser är, som tidigare nämnts, en stabil marknad som inte präglas av någon tillväxt och får anses vara mogen. Även om det, genom tillgång till grossistprodukter, finns relativt stora möjligheter för en ny aktör att träda in på marknaden, inom de tillämpliga tidsramarna, ifall det relativa priset skulle stiga är det mycket osannolikt att så skulle ske. Detta med tanke på det begränsade antalet tillgängliga kunder. Vidare har denna marknad, bland annat till följd av ett reglerat utbud av grossistprodukter, haft förutsättningar att utvecklas mot konkurrens under en längre tid. I de fall andra operatörer identifierat någon delmarknad som ekonomiskt intressant, utifrån nuvarande marknadsförutsättningar, har sådan verksamhet redan etablerats. Detta har dock skett i liten utsträckning vad gäller det reglerade minimiutbudet och eventuella kvarstående delmarknader är därmed av betydligt mindre intresse för andra aktörer, än TeliaSonera. Genom regleringsåtgärder på angränsande grossistmarknader kan förutsättningarna för etablering av nya aktörer förbättras. Sannolikheten att dessa aktörer skulle träda in på marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser är dock liten, även på längre sikt.

PTS bedömer inte att den potentiella konkurrensen är av sådan art att den väsentligt kommer att påverka TeliaSoneras inflytande på marknaden för

minimiutbudet av hyrda förbindelser i slutkundsledet under tiden fram till nästa marknadsanalys.

10. Samlad bedömning beträffande identifiering av företag med betydande inflytande

TeliaSoneras marknadsandel överstiger 70 procent. Denna mycket höga marknadsandel indikerar i sig att bolaget har betydande marknadsinflytande. TeliaSoneras ställning på marknaden för minimiutbudet är till stor del en konsekvens av att företaget, enligt det tidigare regelverket, varit ålagd att tillhandahålla minimiutbudet på nationell basis. Dessa skyldigheter har företaget emellertid ålagts som en följd av att det även tidigare haft ett starkt marknadsinflytande. En annan avgörande faktor är företagets kontroll över infrastruktur.

Marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser präglas av väsentliga hinder för etablering och expansion genom behovet av en omfattande infrastruktur samt att marknaden minskar totalt sett. TeliaSonera har bl.a. till följd av den omfattande infrastruktur företaget äger betydande fördelar. Företagets ställning förstärks av dess breda produktportfölj på hyrda förbindelser, i vilken både grossisttjänster och slutkundstjänster ingår och däribland minimiutbudet av hyrda förbindelser och geografiska utbredning. TeliaSonera har därmed en sådan ställning att det i betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och konsumenterna. Vissa av TeliaSoneras fördelar på slutkundsmarknaden kan komma att neutraliseras genom åtgärder på motsvarande grossistmarknader, dvs. marknaderna för trunkavschnitt av hyrda förbindelser och terminerade avsnitt av hyrda förbindelser. Enligt PTS bedömning kommer en sådan utveckling emellertid inte att omfatta minimiutbudet av hyrda förbindelser.

Med hänsyn till bl.a. etableringshindren och hinder för expansion samt avsaknad av potentiell konkurrens bedömer PTS att TeliaSoneras ställning och konkurrensförhållandena på den relevanta marknaden kommer att bestå åtminstone fram till nästa marknadsöversyn.

PTS, som konstaterar att det inte råder effektiv konkurrens, finner därför att TeliaSonera skall anses ha ett sådant betydande inflytande som avses i 8 kap. 7 § EkomL på den svenska marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser i slutkundsledet. Beslut om skyldigheter med stöd av EkomL fattas i särskild ordning.

Ikraftträdande m.m.

I beslut den 5 oktober 2001 (dnr. 00-014848/23) har PTS fastställt att Telia AB (numera TeliaSonera AB) har ett sådant betydande inflytande som avses i 6 § telelagen (1993:597) på marknaden för förhyrda förbindelser. Beslutet har vunnit laga kraft.

När nu PTS genom detta beslut fastställer marknaden för minimiutbudet av hyrda förbindelser 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, handläggaren Lars-Erik Axelsson och verksjuristen Martina Irving Magnusson (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.