



HANDLÄGGARE, AVDELNING/ENHET, 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 samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt 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 samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt 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 samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt.
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: Samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt. Denna marknad motsvarar samtalsoriginering i det fasta allmänna telefonnätet i bilaga I.2 till ramdirektivet med hänvisning till direktiv 97/33/EG. ("Samtal som börjar i 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.¹¹¹

¹¹¹ 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 karakterisering av slutkundsmarknader inom ett givet tidsperspektiv, med beaktande av substituerbarheten på efterfråge- och utbudssidorna. (se beaktandesats 7 i rekommendationen). Egenskaper som kunder uppfattar som karakteriserande utgör grund för avgränsning av produkt- eller tjänstemarknaden.

2.2 Avgränsning av produktmarknad

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

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

Begreppet efterfrågesubstitution används för att mäta i vilken utsträckning kunderna är beredda att ersätta en viss tjänst eller produkt med andra tjänster eller produkter. Som ett andra steg i en substitutionsanalys måste en undersökning ske av mer än enbart produkter eller tjänster vars objektiva egenskaper, priser och användningsområden tyder på att de är substituerbara. En metod för att bedöma utbytbart är att genomföra ett tankeexperiment, i vilket en liten och varaktig förändring av de relativa priserna antas² och kundernas troliga reaktion på denna förändring bedöms, 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 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.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 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

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.

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 samtalsoriginering i det allmänna telefontätet via en fast anslutningspunkt 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 samtalsoriginering i det allmänna telefontätet via en fast nätanslutningspunkt, marknaden för förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefontätet samt marknaden för samtalsterminering i individuella allmänna telefontät via en fast nätanslutningspunkt. I likhet med slutkundsmarknaden för allmänt tillgängliga telefonitjänster omfattar marknaden för samtalsoriginering både hushåll och icke hushåll.

För att en operatör skall kunna tillhandahålla telefonitjänster krävs originering, samtalsöverföring (inklusive dirigering 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.

En operatörs efterfrågan på tjänsten samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet kan härledas från en slutkunds efterfrågan på telefonitjänster.

Utöver samtrafik för telefonitjänster finns ett behov av samtalsoriginering och samtalsterminering för Internetleverantörer, som tillhandahåller uppringt tillträde till Internet.

Samtrafikprodukten originering uppstår då en abonnent, som är direktansluten hos en operatör, enkelt kan välja att ringa ett eller flera samtal eller använda andra uppringda tjänster via förval eller prefix hos en annan operatör. Den operatör som förfogar över slutkundens tillträde tillhandahåller samtalsoriginering för slutkunder inom ett geografiskt område till en punkt där den mottagande operatören är ansluten. Slutkunders efterfrågan på uppringda samtal motsvaras i detta fall av förvals- och prefixoperatörers efterfrågan på samtalsoriginering, via den operatör som förfogar över tillträdet till slutkunden. Samtalsoriginering omfattar även koppling, dirigering, samt signalering och stödtjänster för faktureringsändamål.

Originering tillhandahålls alltså av den operatör som förfogar över slutkundens tillträde till det fasta allmänna telefonnätet. Enligt PTS definieras tillträdet så att det bör uppfylla funktionalitet för att möjliggöra uppringning och mottagande av samtal genom tvåvägskommunikation, som av användaren upplevs i realtid. Vidare bör användaren genom tillträdet kunna nyttja tillhörande tjänster. Tillhörande tjänster anses i detta beslut motsvara tilläggstjänster, mervärdestjänster, telefax och vissa datakommunikationstjänster, t.ex. för att möjliggöra åtkomst till Internet via en uppringd anslutning. Marknaden för samtalsoriginering bör därför, enligt PTS bedömning, omfatta originering som uppstår i samband med de tjänster som möjliggörs genom ovanstående funktionalitet. Detta innebär att även Internetoperatörers behov av samtalsoriginering, för att kunna erbjuda uppringda Internettjänster, ingår i marknaden för samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt

4. Avgränsning av produktmarknaden

Med utgångspunkt i den av kommissionen definierade marknaden samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt har PTS att bedöma om denna är en relevant marknad med hänsyn tagen till svenska förhållanden. PTS har till uppgift att undersöka om det, utifrån svenska förhållanden, finns skäl att utvidga produktmarknaden, alternativt om ytterligare uppdelning av produktmarknaden bör göras.

Vid marknadsavgränsning skall teknikneutralitet eftersträvas.

Marknadsavgränsningen görs således inte utifrån tekniker utan utifrån tjänster,

oberoende av med vilken teknik de realiseras. Detta gäller om tjänstens tilltänkta användning och egenskaper är densamma för köparen.

I PTS utkast till beslut avseende marknadsdefinition för tillträde till det allmänna telefontätet via en fast anslutningspunkt för hushåll (från november 2003 dnr 03-11709) gör PTS bedömningen att PSTN-anslutning, ISDN Basaccess och sådan bredbandsanslutning som medger telefoni ingår i marknaden för tillträde. I motsvarande utkast till beslut för andra kunder än hushåll (från november 2003 dnr 03-11710) bedömer PTS att PSTN-anslutning, ISDN Basaccess, ISDN Primäraccess, analog växelledning, digital växelledning och likvärdig anslutning via bredbandsnät ingår i marknaden. Skälet till detta är att tjänsternas tilltänkta användning för köparen är densamma. Originering tillhandahålls av operatörer med samma villkor och pris, oberoende av om en operatör tillhandahåller olika tillträdesformer till slutkunderna. I enlighet med detta bör originering som tillhandahålls i enlighet med de tillträdesformer som nämns ovan omfattas av marknaden för samtalsoriginering.

4.1. LLUB⁴

Grossistprodukten LLUB medger tillgång till fullt eller delat tillträde till konventionella abonnentledningar i metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster. Utnyttjandet av LLUB förutsätter investeringar i egen lokal utrustning för varje enskild slutkund.

Att för en annan operatör använda sig av LLUB, istället för samtalsoriginering, skulle innebära betydande investeringar och skulle därmed endast utgöra ett alternativ för slutkunder med mycket stor samtalsvolym. PTS anser inte att ett tillräckligt antal köpare skulle byta till denna produkt vid en liten och varaktig prishöjning av priset på samtalsoriginering för att LLUB skall kunna anses tillhöra samma marknad.

4.2. Terminerande avsnitt av hyrda förbindelser

Nättillträde till slutkundens anslutningspunkt kan också ske via terminerande avsnitt av hyrda förbindelser. Nyttjande av hyrda förbindelser förutsätter, på liknande sätt som LLUB, investeringar i utrustning för varje enskild slutkund.

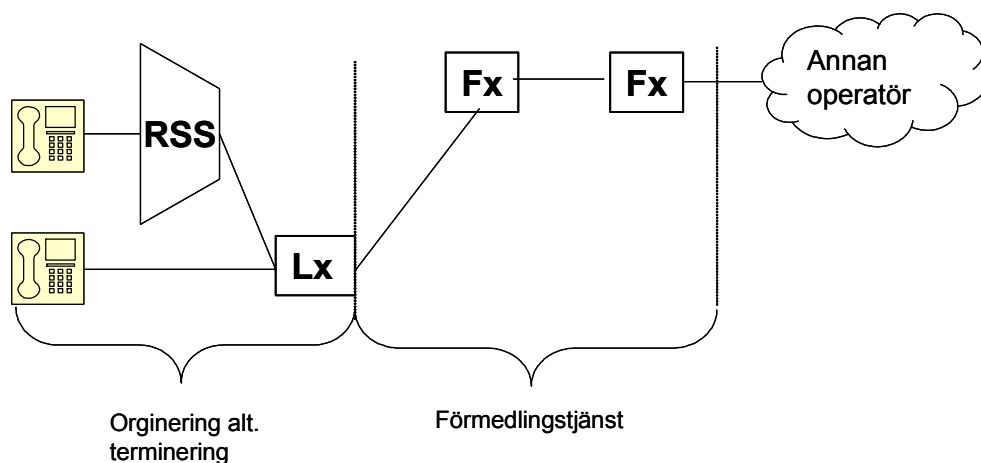
Att för en annan operatör använda sig av terminerande avsnitt av hyrda förbindelser istället för samtalsoriginering skulle innebära betydande investeringar och skulle därmed endast utgöra ett alternativ för slutkunder med mycket stor samtalsvolym. PTS anser inte att ett tillräckligt antal köpare skulle byta till denna produkt vid en liten och varaktig höjning av priset på samtalsoriginering för att terminerande avsnitt av hyrda förbindelser skall kunna anses tillhöra samma marknad.

⁴ Local Loop UnBundling

4.3. Definition av originering i förhållande till förmedlingstjänster och terminering

Kommissionen har lämnat åt regleringsmyndigheten att fastställa vilka element som ingår i de tre samtrafikmarknaderna. Detta beror på att nättopologin skiljer sig åt mellan medlemsstaterna.

Kommissionen anför 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 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 av 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 för 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 är det motiverat att betrakta lokal samtalsterminering som den relevanta marknaden för samtalsterminering. PTS anser att denna uppdelning är relevant och att motsvarande resonemang kan föras för origineringstjänster.

PTS definierar därför marknaden för samtalsoriginering att omfatta överföringen 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. Samtalsoriginering omfattar endast överföring fram till den punkt där det är möjligt att överlämna trafiken till en annan operatör, oavsett om överlämning sker där eller högre upp i nätet.

4.4. Sammanfattning av produktmarknaden

Den relevanta marknaden är av kommissionen definierad som samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt. Marknaden för samtalsoriginering bör enligt PTS bedömning omfatta originering som uppstår i samband med de tjänster som möjliggörs genom följande funktionalitet: Att möjliggöra uppringning och mottagande av samtal genom tvåvägskommunikation, som av användaren upplevs i realtid. Vidare skall en användare kunna nyttja tillhörande tjänster. Tillhörande tjänster anses motsvara tilläggstjänster, mervärdestjänster, telefax och vissa datakommunikationstjänster, t.ex. för att nå Internet via en uppringd anslutning.

Marknaden omfattar vidare originering som tillhandahålls via ett antal olika tillträdesformer.

PTS har vid uppdelningen mellan de tre olika samtrafiksprodukterna definierat marknaden för samtalsoriginering att omfatta överföringen från slutkundens nätanslutningspunkt, inklusive dirigering och koppling, fram till den punkt, så nära slutkunden som möjligt, där en förmedlingstjänst eller annan infrastruktur kan förmedla trafiken. Samtalsoriginering bör omfatta endast överföring fram till den punkt där det är möjligt att överlämna trafiken till en annan operatör, oavsett om överlämning sker där eller högre upp i nätet, och oavsett om annan infrastruktur verkligen finns utbyggd vid denna punkt.

PTS har inte funnit några skäl att utvidga eller göra någon ytterligare uppdelning av den av kommissionen definierade marknaden, förutom uppdelningen mellan de tre olika samtrafikmarknaderna.

5. Avgränsning av den geografiska marknaden

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

Infrastrukturens utbredning är en avgörande begränsande faktor för möjligheterna att tillhandahålla originering i fasta nät. Den operatör som vill köpa samtalsoriginering måste göra det av den operatör som tillhandahåller tillträdet till slutkunden. De flesta slutkunder är anslutna till det fasta allmänna telefonnätet via det rikstäckande metallbaserade accessnät som finns i Sverige. Detta nät är således nationellt i sin geografiska omfattning. Endast på några få platser finns alternativ infrastruktur för tillträde till allmänt telefonnät.

Även om det finns aktörer som enbart är etablerade i lokala eller regionala områden har detta inte givit upphov till differentierade priser mellan olika geografiska områden. PTS bedömer därför sammantaget att konkurrensförhållandena är tillräckligt enhetliga inom landet för att detta inte skall utgöra ett hinder mot en avgränsning som är nationell.

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

6. Marknadsbeskrivning

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

Enligt 40 § i telelagen har skyldigheterna att tillhandahålla prefix och förval omfattat alla tillståndshavare som tillhandahåller telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt. I praktiken har dock efterfrågan på samtalsoriginering främst omfattat TeliaSonera. I enlighet med 5 kap. 12 § EkomL omfattas operatörer med betydande inflytande på marknaden för tillhandahållande av anslutning till och användning av allmänna telefontät till fast anslutningspunkt av skyldigheten att tillhandahålla prefix och förval. För att tillhandahålla telefonitjänster via prefix och förval är tillgången till originering en förutsättning. På motsvarande sätt medför detta att en operatör med betydande inflytande, som har skyldighet att tillhandahålla prefix och förval, även tillhandahåller originering, för att kunna uppfylla skyldigheten.

Det totala antalet utgående samtalsminuter från slutkunder uppgick under 2002 till 52 miljarder minuter. Den totala svenska omsättningen för samtrafik i fasta nät uppgick år 2002 till 2,6 miljarder kr och omfattade totalt 37 miljarder minuter⁵. I dessa samtrafikvolymerna ingår även koncerninterna intäkter, dvs. samtrafik mellan bolag i en koncern (t.ex. terminerande trafik i en operatörs fasta nät som originerats i samma operatörs mobila nät dock ej intern trafik inom det egna fasta nätet).

Samtrafik för överföring av originerande trafik mellan två operatörer sker genom överföring via direktförbindelser⁶ mellan näten. Samtrafik för originering respektive terminering sker idag mellan TeliaSonera och andra operatörer på olika nivåer i TeliaSoneras 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 byta ut trafiken. På vilken nivå som en operatör väljer att ansluta sig är, förutom kostnaden, beroende av den egna nätstrukturen samt den volym trafik som skall utbytas.

Priset för originering i TeliaSoneras nät består av en fast avgift per samtal och en avgift per minut. Avgiften per minut varierar beroende på hög- och lågtrafik. Vid lågtrafik är den minutbaserade avgiften cirka 25 procent⁷ lägre än vid högtrafik.

Marknaden för originering i fasta nät präglas i stor utsträckning av förutsättningarna på marknaden för tillträde till det allmänna telefontätet via en fast anslutningspunkt för hushåll och/eller företag, såtillvida att originering endast

⁵ Svensk Telemarknad 2002, PTS-ER-2003:21

⁶ Bland annat TeliaSonera tillhandahåller särskilda hyrda förbindelser avsedda för samtrafik med andra operatörer. De fasta kostnaderna fördelas normalt utifrån trafikflödet mellan operatörerna.

⁷ TeliaSoneras referenserbjudande 2003-10-21

⁹ TeliaSoneras referenserbjudande 2003-10-21

kan tillhandahållas av de operatörer som har direktanslutna kunder. TeliaSonera har en marknadsandel på cirka 99 procent på marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt för hushåll och vad beträffar marknaden för företagskunder har TeliaSonera en marknadsandel på cirka 91 procent. Det faktum att det huvudsakligen är en operatör som tillhandahåller samtalsoriginering medför en stor risk för att operatören kan ta ut överpriser på ett sätt som missgynnar slutanvändarna. TeliaSonera förfogar samtidigt över det rikstäckande metallbaserade accessnätet. Accessnätet är uppbyggt under en mycket lång tidsperiod och TeliaSonera har främst kostnader för drift och underhåll för det fortsatta nyttjandet av nätet. TeliaSonera har idag ett krav på sig att tillhandahålla originering till ett kostnadsorienterat pris.

Prisutvecklingen för originering har genomgått dramatiska förändringar sedan konkurrensen på telefonitjänster ökade i mitten av 90-talet. TeliaSoneras pris för originering via enkelsegment år 1995 var 28,2 öre/min under högtrafik (08.00-18.00) medan priset idag⁹ är 6,8 öre/min plus 4,4 öre/samtal. Bakgrunden till de stora prisförändringarna är förändrade trafikmönster och ett antal tvister mellan operatörer där PTS, vid ett flertal tillfällen, har medlat eller fattat beslut. PTS har också utövat tillsyn i dessa frågor. Att samtrafik är och har varit föremål för många tvister beror på att förändrade intäkter och kostnader för samtrafik direkt påverkar operatörernas resultat och konkurrensförmåga. 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, vilken vid förändring av samtrafikpriser eller trafikströmmar kan ge stora ekonomiska konsekvenser för operatörerna.

Enligt den tidigare gällande telelagen har en anmälningspliktig operatör en skyldighet att bedriva samtrafik. Alla som erbjuder telefonitjänst via fast nätanslutningspunkt har varit anmälningspliktiga och därmed även samtrafikskyldiga. Ersättning för samtrafik skall enligt telelagen vara rättvis och skäligen 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 dessa skyldigheter är TeliaSonera.

Konkurrensproblemen på marknaden härrör sig ifrån det faktum att en operatör – TeliaSonera - ensam förfogar över det rikstäckande metallbaserade accessnätet. Över 90 procent av slutkunderna är anslutna via denna aktör. En nyetablerad operatör kan inte räkna med att kunna utnyttja stordriftsfördelar och koncentrationsfördelar i samma utsträckning som den aktör som redan är etablerad på marknaden. Att investera i alternativ infrastruktur i accessnätet innebär risk för höga, icke återvinningsbara kostnader. Marknaden kännetecknas således av väsentliga hinder för marknadsinträde. Den bristande konkurrenssituationen innebär även en risk för överprissättning och prispress. Såväl befintliga som nya aktörer på marknaden har omfattats av reglering i syfte att säkerställa samtrafik på rättvisa och skäliga villkor. Trots att sådan reglering funnits på plats har många tvister uppstått på marknaden. Det finns inga tecken

på att marknaden inom en rimlig tidsperiod kan utvecklas mot effektiv konkurrens i avsaknad av förhandsreglering.

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 en ny aktör skall kunna tillhandahålla originering på den aktuella marknaden krävs tillträde till det fasta allmänna telefonnätet. En aktör i Sverige – TeliaSonera - kontrollerar i allt väsentligt ensamt den nödvändiga infrastrukturen, det rikstäckande metallbaserade accessnätet. Att investera i alternativ infrastruktur i accessnätet innebär risk för höga, icke återvinningsbara kostnader. En nyetablerad aktör kan inte räkna med stordriftsfördelar och koncentrationsfördelar i samma utsträckning som den aktör som redan är etablerad på marknaden. Marknaden kännetecknas således av höga hinder för

marknadsinträde. Denna situation kommer, enligt PTS bedömning, inte att förändras inom rimlig tid.

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.

Marknaden karakteriseras av väsentliga etableringshinder. I avsnitt 6 ovan har bl.a. redogjorts för de kopplingar som finns till angränsande marknader, för de skyldigheter avseende tillträde m.m. som hittills gällt samt de talrika tvister som uppstått mellan operatörerna. Det finns i nuläget inga tecken på att de strukturella och övriga faktorer som hindrar uppkomsten av effektiv konkurrens på denna marknad, över tid kommer att minska i betydelse.

Den aktuella marknaden har, enligt PTS bedömning, inte sådana egenskaper att den inom ett rimligt tidsperspektiv¹⁰, 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 marknadens 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.

¹⁰ Enligt beaktandesats 20 i kommissionens riktlinjer bör tidsperiodens varaktighet avspegla marknadens särskilda egenskaper och den tid som det kan förväntas ta innan den nationella regleringsmyndigheten företar nästa granskning av den relevanta marknaden.

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. 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 samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt 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 konkurrensrättslig 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 samtalsoriginering 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.

Originering i fasta nät ingår i ett samtrafikavtal mellan två operatörer som oftast även omfattar terminering. Samtrafikavtal mellan operatörer är i stor utsträckning bilaterala avtal där både köp och försäljning av trafik sker av båda parter. På marknaden förekommer att alla kostnader respektive intäkter för trafik mellan operatörer inte faktureras, s.k. nettofakturerings. Att nettofakturerings förekommer kan påverka operatörernas redovisning till PTS och ger därför inte 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.

På svenska marknaden är antalet minuter framför kapacitet det vanligast förekommande sättet att mäta originierande trafik. Att endast mäta marknaden i grossistledet ger enligt PTS bedömning inte en rättvisande bild av de olika aktörernas marknadsstyrka på marknaden för originiering mot den bakgrunden att originiering erbjuds av den operatör som kontrollerar tillträdet. Att mäta marknaden utifrån det totala antalet originierade minuter, oavsett om de tillhandahålls till andra operatörer eller för produktion av egna slutkundstjänster, ger en mer rättvisande bild av respektive bolags relativa ställning. Marknadsandelar på den aktuella marknaden bör således, enligt PTS bedömning, främst mätas i det totala antalet originierande minuter eftersom det bäst avspeglar operatörernas marknadsinflytande och marknadsstyrka.

Av de uppgifter PTS begärt in framgår att det under 2002, producerades 54 600 miljoner originierade minuter i fasta nät. Av det totala antalet originierade minuter producerade TeliaSonera cirka 44 847 miljoner minuter, vilket motsvarar en marknadsandel på cirka 82 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 samtalsoriginiering i det 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 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, vilket kan indikera förekomst av företag med betydande marknadsinflytande.

Såsom beskrivs ovan är marknaden för originiering starkt influerad av marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt såtillvida att för att kunna erbjuda originiering krävs anslutning av slutkunden. TeliaSoneras kontroll över kundaccesser i slutkundsledet påverkar således marknaden för originiering.

För att en operatör skall kunna få egen kontroll över infrastrukturen som motsvarar samtalsoriginiering krävs etablering av kundaccesser i stor utsträckning. Detta skulle medföra stora investeringar, långa ledtider och praktiska svårigheter för en alternativ operatör. När infrastrukturen är utbyggd krävs ett effektivt

utnyttjande med krav på ett stort kundunderlag över en längre tidsperiod. Det försvåras även av att TeliaSonera varit närvarande på marknaden under en lång tid. 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. Sammantaget får TeliaSonerans kontroll över kundaccesser till följd att företaget, då det i de flesta fallen är ensam tillhandahållare av samtalsoriginering, har stor möjlighet att ta ut överpriser på ett sätt som kan missgynna slutanvändarna.

9.2. Motverkande köparmakt

Trots att ett företag har en stor marknadsandel kan situationen på en marknad vara sådan att stora köpare kan ha en position där de kan vidta åtgärder som effektivt hindrar utnyttjande av marknadsstyrka, om leverantören är beroende av en eller ett fåtal köpare. PTS har att bedöma om andra företag kan utverka en motverkande köparmakt som minskar TeliaSonerans marknadsinflytande på den aktuella marknaden.

Som beskrivs ovan ingår samtalsoriginering som en del i ett samtrafikavtal mellan två operatörer. Köpare av samtalsoriginering är i första hand prefix- och förvalsoperatörer. Eftersom flertalet slutkunder är anslutna till TeliaSonerans nät innebär det att en operatör som önskar erbjuda nationella samtal även är beroende av att kunna köpa terminering i TeliaSonerans nät. Det faktum att en prefix- och förvalsoperatör är beroende av att köpa både originering och terminering, samt oftast har en relativt liten trafikvolym att sälja, medför begränsade möjligheter till köparinflytande. Större operatörer står inför en liknande situation. Skillnaden är att den trafikvolym som sådana operatörer önskar köpa är för originering och terminering större. Större trafikvolym medför emellertid inte ens för dessa operatörer annat än begränsat köparinflytande. Någon större grad av köparmakt som motverkar ett eventuellt betydande inflytande kan därför inte anses föreligga.

9.3. Stordrifts- 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 per produkt sjunker då produktionen ökar. Som nämns ovan är marknaden för originering relaterad till marknaderna för tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt. TeliaSonera har genom tillgången till det metallbaserade accessnätet betydande stordriftsfördelar. För att inom ett geografiskt begränsat område erbjuda tillträde till det allmänna telefonnätet, med lönsamhet, krävs en kritisk volym av kunder för att nå erforderlig produktionsvolym. 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 accessnät, produktionslokaler och transportnät för fler produkter än originering.

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

9.4. 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. TeliaSonera har genom sin position på slutkundsmarknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet förutsättningar att tillhandahålla originering. Det rikstäckande metallbaserade accessnätet som TeliaSonera kontrollerar utgör en insatsvara för andra operatörer som önskar erbjuda tillträde. Originering är en av de viktiga insatsvarorna 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 konkurrenter viktig insatsvara förstärker TeliaSoneras marknadsstyrka och marknadsinflytande ytterligare.

9.5. Potentiell konkurrens

Ett företags marknadsinflytande kan begränsas av att det finns potentiella konkurrenter. Enligt kommissionen bör en nationell regleringsmyndighet således beakta sannolikheten för 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.

Det är inte sannolikt att en operatör träder in på marknaden för att erbjuda originering till andra operatörer. Den potentiella konkurrensen får därför främst ses ur perspektivet att en operatör träder in på marknaden för tillträde till det allmänna telefonnätet. För att kunna erbjuda tillträde till allmänt telefonnät för telefoni krävs tillgång till någon form av accessnät till slutkunden, vilket utgör ett betydande etableringshinder.

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

9.6. Utbredning av marknadsmakt

Som både kommissionen och PTS konstaterat är förutsättningarna för konkurrens på marknaden för förmedlingstjänster bättre än på marknaderna för originering och terminering. Köpare av originering från TeliaSonera är i stor utsträckning beroende av förmedlingstjänster, varför det finns en risk att TeliaSonera utnyttjar sin marknadsmakt på originering för att bibehålla sin marknadsposition på marknaden för förmedlingstjänster. PTS anser därför att det föreligger en risk för utbredning av marknadsmakt.

10. Samlad bedömning beträffande identifiering av företag med betydande inflytande

TeliaSoneras marknadsandel på marknaden för samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt är cirka 82 procent. Denna mycket höga marknadsandel indikerar i sig att bolaget har ett 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 samproduktionsfördelar. Någon större grad av motverkande köparmakt kan inte anses föreligga. TeliaSonera har därmed en sådan ställning att bolaget i betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och konsumenterna. Sammantaget medför företagets ställning att det har stor möjlighet att ta ut överpriser på ett sätt som i slutändan 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 § EkomL på den svenska marknaden för samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt. 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 samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt 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.