



Policy för termineringsreglering i mobilnät

Förord

Post- och telestyrelsen, PTS, har sedan 2003 bedrivit ett arbete med en svensk regleringspolicy. Det övergripande syftet med arbetet är att bidra till att det skapas ökad förutsebarhet och insyn kring PTS strategier och agerande i regleringsrelaterade frågor.

En del av detta arbete är att skapa modeller för att tillvarata forskning som kan vara relevant för en diskussion kring konkurrensfrämjande reglering på området elektronisk kommunikation. Under 2004 presenterade PTS en rad forskarrapporter som belyser intressanta aspekter av konkurrens och reglering. PTS har även gjort en översikt av interaktionen mellan regleringsmyndigheter och forskningsinstitutioner, nationellt såväl som internationellt

En annan del i arbetet har varit att ta fram policies för PTS framtida agerande när det gäller reglering av vissa väsentliga marknader och verksamhetsområden. En tydlig regleringspolicy är mycket viktig för att aktörerna på en reglerad marknad ska kunna fatta långsiktiga beslut. Policyn ska bidra till att PTS beslut blir lättare att förutse för marknaden.

Regleringspolicy har utarbetats på två områden; termineringsreglering i mobilnät och tillträdesreglering i accessnät. Dessa två områden är av avgörande betydelse för den framtida konkurrensutvecklingen på marknaden för elektronisk kommunikation. I detta dokument återfinns PTS policy för termineringsreglering i mobilnät.

Marianne Treschow

Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Syfte.....	11
1.3 Disposition	11
2 Förutsättningar för PTS regleringspolicy	11
2.1 Mål	11
2.2 Varför konkurrens?	12
2.3 Infrastrukturbaserad konkurrens och tjänstebaserad konkurrens	14
2.4 Särdrag på marknader för elektronisk kommunikation.....	15
2.5 Tillträde	16
2.6 Risker och utmaningar i samband med konkurrensfrämjande reglering.....	17
3 Legala grunder för PTS arbete med konkurrensfrämjande reglering.....	18
3.1 Bakgrund	18
3.2 Lagen om elektronisk kommunikation	19
3.3 Konkurrensproblem	19
3.4 Skyldigheter i tillträdesdirektivet	20
4 Ramverk för utformning av framtida reglering på marknaden	21
5 Relevant marknad.....	24
5.1 Marknaden för terminering i mobilnät.....	24
5.2 Calling Party Pays (CPP)	25
5.3 Fast till mobil och mobil till mobil (F2M & M2M)	25
6 Framtida reglering	26
6.1 Utgångspunkter	26
6.2 Förändring av reglering	27
6.2.1 Bakgrund.....	27
6.2.2 Verktyg för att främja hållbar konkurrens	28
6.2.3 Under vilka förutsättningar kommer PTS att förändra den konkurrensfrämjande regleringen beträffande mobiltelefoni?	31
7 Övergripande och marknadsspecifika policies	36
7.1 Övergripande policies.....	36
7.2 En utveckling mot hållbar konkurrens – marknadsspecifika policies.....	37
Ordlista	38
Litteratur	43

Bilagor

Bilaga 1 - Marknadssituation - historik och nuläge	45
--	----

Sammanfattning

PTS verkar för att konsumenter ska få tillgång till prisvärda elektroniska kommunikationstjänster med stort urval och god funktion. Att säkerställa att det råder konkurrens mellan leverantörer av tjänster och nät är ett sätt att uppfylla detta mål. Det långsiktiga målet med PTS arbete med konkurrensfrämjande reglering är att åstadkomma hållbar konkurrens. När hållbar konkurrens råder kan marknaden förväntas åstadkomma ekonomisk effektivitet, med bland annat priser som avspeglar konkurrens och ett brett utbud av varor och tjänster, på egen hand.

Övergripande policier

Med hänsyn till ovan sagda har myndigheten formulerat ett antal övergripande policier som är vägledande för myndighetens arbete med konkurrensfrämjande reglering på alla marknader.

1. PTS verkar för en utveckling mot hållbar konkurrens genom att utforma reglering som undanröjer hinder för marknadsinträde och successivt främjar egen etablering i replikerbara¹ nätelement och nätdelar. Målet hållbar konkurrens kan ofta åstadkommas genom en kombination av egen infrastruktur och effektivt samutnyttjande av befintlig infrastruktur², snarare än genom paralleletablering.
2. PTS inför konkurrensfrämjande reglering endast på marknader som har sådana särdrag att förhandsreglering är motiverad, dvs. där det råder konkurrensproblem som marknaden själv typiskt inte kan lösa.
3. PTS reglering syftar till att främja innovation och utveckling. Tillträdesregler avseende samutnyttjande av infrastrukturen, vilket ofta kan vara samhällsekonomiskt effektivt, skall inte utformas så att de riskerar att hämma teknisk utveckling och uppgradering av näten. Den som upplåter nät för andra ska ha möjlighet att genomföra investeringar i dessa på ett affärsmässigt sätt. PTS reglering ska också vara utformad så att den inte låser in marknadsaktörerna i gamla strukturer och tjänster, samt i största möjliga utsträckning vara teknikneutral.

¹ ”Replikerbar” är den term som gängse används inom regleringsteorin för att beskriva nätelement som är möjliga och önskvärda att replikera, d.v.s. paralleletablera. Alla nät och nätelement är rent tekniskt möjliga att paralleletablera, men ur en företagsekonomisk eller samhällsekonomisk synvinkel kan det vara mer eller mindre önskvärt att paralleletablera.

² Helt egen infrastruktur, d.v.s. parallella nät, minskar naturligtvis beroendet till den dominerande nätägarens flaskhalsresurser, och skulle därför kunna sägas vara mer hållbar än utpräglad tjänstekonkurrens, där beroendet till nätägarens nät och tjänster är stort. På området för mobil kommunikation finns i stor utsträckning parallella infrastrukturer i Sverige. På andra marknader är det inte alltid lönsamt för en operatör att etablera ett eget parallellt nät, och inte heller samhällsekonomiskt försvarbart.

4. PTS verkar för ökad harmonisering av regelverket för elektronisk kommunikation. Genom harmoniserad reglering av nät och tjänster i Europa kan en verklig inre marknad för elektroniska kommunikationstjänster uppnås. PTS deltar därför aktivt i det europeiska harmoniseringsarbetet. PTS deltar också aktivt i övrigt internationellt harmoniserings- och standardiseringsarbete.
5. Reglerna för tillgång till nät och tjänster ska vara tydliga och förutsägbara för dem som verkar på marknaden. De ska tillgodose marknadsbehov och lösa de konkurrensproblem marknadsaktörerna upplever. PTS ska samråda sina förslag till åtgärder med marknadsaktörer och föra en aktiv dialog med alla som är beroende av eller berörs av regleringen.
6. Reglerna för tillgång till nät och tjänster ska skapa bästa möjliga förutsättningar för efterlevnad. PTS ska ha en aktiv tillsyn som följer upp bristande efterlevnad och säkerställer att reglerna följs. Rättigheter och skyldigheter ska också kunna säkerställas genom PTS tvistlösningsverksamhet.

Marknadsspecifika policies

För konkurrensfrämjande reglering beträffande marknaden för terminering i mobilnät har följande policies utformats:

1. Företag som är dominerande, på en marknad där det inte råder effektiv konkurrens, skall åläggas skyldighet att tillhandahålla terminering av samtal i mobilnät.³
2. Vid prisreglering av tjänsten terminering av samtal i mobilnät skall priset motsvara det pris som skulle ha uppstått vid en konkurrenssituation på marknaden, dvs. det pris som uppstått på marknaden om konsumenterna hade möjlighet att välja mellan flera konkurrerande termineringsalternativ.
3. Genom att den reglering som beskrivs ovan utformas på ett väl avvägt sätt skapas bättre förutsättningar för att så småningom minska omfattningen av förhandsreglering på området.
4. För att åstadkomma en väl avvägd minskning av omfattningen av reglering är det av vikt att marknadsaktörer får signaler om de förutsättningar som måste vara uppfyllda för en sådan minskning.
5. PTS avser att, i samband med de regelbundna marknadsöversyner myndigheten enligt EkomL har att göra⁴, utvärdera marknadssituationen

³ En sådan reglering är nödvändig mot bakgrund av att det saknas alternativ till terminering av samtal i mobilnät om en abonnent i ett nät vill nå en abonnent i ett annat nät. Först när det finns ett alternativ för ett betydande antal konsumenter kan det bli aktuellt att lyfta regleringen.

på basis av ett flertal kriterier i syfte att fastslå behovet av regleringsåtgärder. Förändrade förutsättningar på marknaden kan få konsekvenser på ett eller flera av de delmoment som ingår i regleringsmyndighetens arbete med marknadsanalyser och åläggande av skyldigheter.

6. PTS tillämpar en teknikneutral reglering. En teknikneutral termineringsreglering bör bestå, även om dominerande företag ändrar den teknik med vilken tjänsterna tillhandahålls, under förutsättning att kontrollen av terminering består.

⁴ Detta innebär dock inte att samtliga kriterier med nödvändighet utvärderas vid en och samma tidpunkt, vissa kriterier kan till exempel följas kontinuerligt och med jämna mellanrum, utan det handlar snarare om att kriterierna bör ha utvärderats innan beslut om att förändra regleringen fattas.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Bestämmelserna i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (EkomL) syftar till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urval, pris och kvalitet. Detta skall uppnås främst genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas.⁵ Utifrån dessa bestämmelser har Post- och telestyrelsen (PTS) tagit fram sin vision, vilken är att alla i Sverige ska ha tillgång till effektiva, prisvärda och säkra elektroniska kommunikationstjänster. Ett av de huvudverktyg som myndigheten förfogar över, för att effektivt kunna arbeta i linje med denna vision, är att fastslå konkurrensfrämjande regler.

För att nya och befintliga aktörer på en reglerad marknad skall kunna fatta långsiktiga beslut är det nödvändigt att den reglerande myndigheten formulerar och kommunicerar en tydlig regleringspolicy för den aktuella marknaden. Policyn skall bidra till att PTS beslut blir enklare att förutse för marknaden, vilket kan minska operatörens osäkerhet när denne exempelvis skall fatta beslut om investeringar i ny infrastruktur. En tydlig regleringspolicy bidrar också till att nya aktörer lättare kan avgöra om de skall etablera verksamhet på marknaden eller inte.

I det här policydokumentet anges PTS riktlinjer vad gäller myndighetens arbete med konkurrensfrämjande reglering beträffande marknaden för terminering i mobilnät.⁶

De europeiska regleringsmyndigheterna skall upprätta ett regelverk för förhållandet mellan leverantörer av nät och tjänster, vilket skall leda till hållbar konkurrens och samverkan mellan elektroniska kommunikationstjänster samt gynna konsumenterna. Med hållbar konkurrens kan effektiv konkurrens uppnås utan förhandsreglering av en marknad. De skyldighetsbeslut⁷ som myndigheterna fattar är motiverade av att marknaden vid den aktuella tidpunkten inte kan förväntas gå mot konkurrens på egen hand och att det finns en eller flera aktörer

⁵ EkomL 1 kap. 1§.

⁶ Denna marknad motsvarar marknad 16 i Europeiska gemenskapernas kommissions (kommissionen) rekommendation av den 11 februari 2003 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation (rekommendationen). I rekommendationen benämns marknaden som ”marknaden för samtalsterminering i individuella allmänna mobilnät”. Tjänsten som tillhandahålls på marknaden benämns i det här dokumentet ”terminering av samtal i mobilnät”.

⁷ Regleringsmyndigheterna har till uppgift att ålägga företag med betydande inflytande på en marknad åtminstone en skyldighet, t.ex. att upplåta tillträde till den nätstruktur som företaget förfogar över.

på marknaden som i betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand av konsumenterna.

Det kan konstateras, mot bakgrund av ovan sagda, att det uppstår ett behov att förklara hur myndighetens regleringsåtgärder vid en given tidpunkt inte bara bidrar till att skapa ”konstgjord effektiv konkurrens” (dvs. konkurrens via förhandsreglering), utan även hur åtgärderna bidrar till en utveckling mot ”verklig effektiv konkurrens” (dvs. en hållbar konkurrens, där ingen förhandsreglering krävs). Det uppstår också ett behov att förklara hur myndigheten framgent kommer att agera i syfte att nå det långsiktiga mål som beskrivits ovan. Genom att myndigheten kommunicerar en sådan plan underlättar man för nya och befintliga aktörer på marknaden att fatta långsiktiga beslut.

Framtiden är dock behäftad med betydande osäkerhet och det är därför inte realistiskt att myndigheten i detalj anger vilka åtgärder som framöver kommer att vidtas. Omvärlden är mer betjänt av ett dokument som anger den övergripande inriktningen på det aktuella området, vilket PTS i det här dokumentet kommer att ombesörja genom att dels formulera de policies⁸ som styr myndighetens verksamhet vad beträffar konkurrensfrämjande reglering och dels ange de faktorer som är särskilt viktiga att analysera på det aktuella området, i syfte att utvärdera om marknadsförutsättningarna har förändrats i sådan omfattning att en förändring av regleringen är motiverad.

Avslutningsvis är det betydelsefullt att notera att detta policydokument, fullt naturligt, i vissa avseenden skiljer sig från de regleringsbeslut som myndigheten fattar.

1. Besluten gäller varje separat delmarknad medan policydokument kan omfatta flera marknader. Flera parallella beslut kan syfta till att förverkliga samma policy.
2. Ett policydokument kan med fördel ta upp de teoretiska grundvalarna för de vägval som myndigheten gör. Besluten har en mer ”operativ” karaktär och tonvikten läggs vid praktisk genomförbarhet. Besluten bygger dock på samma teoretiska grundvalar som relevanta policydokument och det är viktigt att besluten är förenliga med inriktningen på policydokumentet. I detta policydokument kommer således det faktum att PTS har samarbetat med och tagit intryck av representanter från forskningsvärlden till uttryck på ett annat sätt än i de beslut som PTS meddelar.⁹
3. Policydokumenten skall i princip vara mera stabila över tiden än besluten. Det är PTS bedömning att en presentation av myndighetens

⁸ Det engelska ordet ”policies” får i sammanhanget betydelsen ”ställningstaganden som myndigheten bedömer som lämpliga för att nå målet om en hållbar konkurrens”.

⁹ Bergman (2005) ger exempelvis en bra översikt av litteraturen som relaterar till frågor om infrastrukturbaserad och tjänstebaserad konkurrens, aspekter som är avgörande ingredienser i detta dokument. Bergmans artikel presenterades vid ett av PTS anordnat seminarium i september 2004.

regleringspolicy skall ge marknadsaktörer en god möjlighet att förutse inriktningen på framtida beslut. En sådan förutsägbarhet är viktig för att inte investeringsviljan bland marknadsaktörer skall hämmas. Det är dock betydelsefullt att behovet av förutsägbarhet på ett lämpligt sätt vägs mot myndighetens behov av flexibilitet. PTS har utformat föreliggande dokument med behovet av denna avvägning som riktmärke.

1.2 Syfte

Syftet med föreliggande policydokument är att beskriva PTS riktlinjer vad gäller myndighetens arbete med konkurrensfrämjande reglering beträffande marknaden för terminering i mobilnät.

Syftet uppnås genom att PTS formulerar de policies som styr myndighetens verksamhet vad beträffar konkurrensfrämjande reglering samt beskriver de faktorer som bedöms vara särskilt viktiga att undersöka i kommande marknadsöversyner, för att utvärdera om marknadsförutsättningarna har förändrats i sådan omfattning att en förändring av regleringen är motiverad.

1.3 Disposition

I kapitel 2 presenteras förutsättningarna för PTS regleringspolicy. Här presenteras bland annat de mål som ställts upp för arbetet och som utgör grunden för PTS policies. Detta följs av kapitel 3, där de legala grunderna för PTS arbete med konkurrensfrämjande reglering beskrivs. Det ramverk som används vid utformningen av den framtida regleringen presenteras i kapitel 4. De relevanta marknader som omfattas av detta policydokument beskrivs kortfattat i kapitel 5. I kapitel 6 presenteras de principer som kommer att vara vägledande för PTS framtida regleringsarbete, med syftet att på lång sikt nå de mål som presenteras i kapitel 2. Avslutningsvis formulerar PTS dels ett antal övergripande policies, som utgår ifrån de mål som ställts upp för myndighetens arbete med konkurrensfrämjande reglering, och dels ett antal marknadsspecifika policies som relaterar till det specifika marknadsområde som är aktuellt i föreliggande dokument.

2 Förutsättningar för PTS regleringspolicy

2.1 Mål

I de direktiv som ligger till grund för den svenska lagstiftningen framgår de långsiktiga målen med den konkurrensfrämjande regleringen. I praktiken innebär detta att samtliga regleringsmyndigheter i sin reglering skall beakta hur regleringsåtgärderna ligger i linje med de långsiktiga målen.

Det övergripande syftet med den konkurrensfrämjande regleringen är att regleringsmyndigheterna i enlighet med den inre marknads principer skall upprätta ett regelverk för förhållandet mellan leverantörer av nät och tjänster, vilket skall leda till hållbar konkurrens och samverkan mellan elektroniska kommunikationstjänster samt gynna konsumenterna.¹⁰

För att nå det långsiktiga målet om en hållbar konkurrens¹¹ krävs en successiv minskning av den sektorsspecifika regleringen i takt med att konkurrens utvecklas på marknaden. Eftersom konkurrensen kan komma att utvecklas olika snabbt i olika marknadssegment och olika medlemsstater krävs emellertid också att minskningstakten anpassas till rådande nationella förhållanden.¹²

I linje med ovan beskrivna målsättningar fastslås i Ramdirektivet (beaktandesats 27) följande. De nationella regleringsmyndigheterna bör analysera huruvida konkurrensen på en viss produkt- eller tjänstemarknad är effektiv i ett visst geografiskt område, vilket kan utgöras av hela eller en del av en berörd medlemsstats territorium betraktade som helhet. En analys av den effektiva konkurrensen bör inbegripa en analys av huruvida konkurrens kan uppnås på marknaden i framtiden, och alltså huruvida bristen på konkurrens är bestående.

I det här dokumentet kommer PTS att med ett framåtblickande perspektiv förklara myndighetens uppfattning kring frågan om hur målet om hållbar konkurrens skall kunna uppnås vad avser det aktuella marknadsområdet.

2.2 Varför konkurrens?

Det framgår ovan att de mål som styr PTS regleringsverksamhet är inriktade på främjandet av konkurrens. Anledningen till att konkurrensmålet intar en så framträdande roll beskrivs nedan.

Den grundläggande frågeställningen inom nationalekonomin handlar om ekonomisk effektivitet. Hur skall tillgängliga resurser utnyttjas på ett sätt att det medför bästa möjliga effekter för samhället?

Ekonomisk effektivitet brukar indelas i statisk och dynamisk effektivitet. Statisk effektivitet kan i sin tur delas in i allokativ effektivitet och produktiv effektivitet. Allokativ effektivitet innebär att priserna för produkter ligger nära kostnaderna med att framställa och leverera produkterna. I en sådan situation kan alla konsumenter som värderar en produkt högre än kostnaderna köpa produkten. Produktiv effektivitet innebär att produktionskostnaderna är minimerade.

¹⁰ Tillträdesdirektivet, artikel 1.

¹¹ Begreppet ”hållbar konkurrens” och dess relation till begreppet ”effektiv konkurrens” diskuteras mera utförligt nedan.

¹² Tillträdesdirektivet, beaktandesats 13.

Dynamisk effektivitet innebär att företag har korrekta investerings- och innovationsincitament.

Syftet med reglering av marknader för elektronisk kommunikation är idealiskt att uppnå alla typer av effektivitet, men i praktiken tvingas regleringsmyndigheterna göra vissa kompromisser mellan effektivitetsmålen och det är sällan möjligt att uppnå det optimala resultatet.¹³ Det finns till exempel en risk (Ofcom, 2004) att kostnadsorienterad prissättning, baserad på historiska kostnader, av en tillträdesprodukt visserligen kan generera allokativ effektivitet men att det med en sådan prissättning kan vara svårare att uppnå produktiv effektivitet. Anledningen till detta är att kostnadsminskningar inte ter sig så lönsamma för den reglerade operatören om detta samtidigt innebär att priset på tillträdesprodukten måste minska. Dynamisk effektivitet kan också vara svårt att åstadkomma med ekonomisk reglering, speciellt när de investeringar som krävs är riskabla, eftersom regleringen kan medföra att en operatör i bästa fall får en reglerad avkastning på sin investering.

Det kommer i det här dokumentet att framgå att regleringsmyndigheten, således, är tvingad att anpassa sina regleringsåtgärder, kanske i synnerhet när det gäller prisreglering, i syfte att uppnå målsättningen om en så optimal ekonomisk effektivitet som möjligt.¹⁴

Med ekonomisk effektivitet och en bättre användning av samhällets resurser gynnas konsumenterna genom att priserna pressas, kvaliteten höjs och utbudet av varor och tjänster breddas.

Den grundläggande tanken i regelverket om elektronisk kommunikation är att det är effektiv konkurrens som skall leda till ekonomisk effektivitet. Av regelverket framgår att det inte kan sägas råda effektiv konkurrens när det finns ett dominerande företag (en SMP-operatör) på den marknad som har definierats. I de fall regleringsmyndigheterna finner att ett eller flera företag är dominerande på en marknad, i bemärkelsen att företaget i stor utsträckning kan agera oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och konsumenterna, är detta faktum således en avgörande indikator på att det krävs konkurrensfrämjande förhandsreglering på marknaden ifråga.¹⁵

En av förutsättningarna för att hållbar konkurrens skall anses råda är att effektiv konkurrens på marknaden kan uppnås utan förhandsreglering på marknaden. I

¹³ Se t.ex. diskussion i Ofcoms (den brittiska regleringsmyndighetens) ”Strategic Review of Telecommunications Phase 1 Consultation”, <http://www.ofcom.org.uk> (Ofcom, 2004).

¹⁴ Det finns dock exempel där strikt ekonomisk effektivitet i någon mån har fått balanseras mot t.ex. rättviseargument, jfr diskussion om ersättning för nätverksexternaliteter och Ramseyprissättning.

¹⁵ När det finns ett eller dominerande företag på den marknad som har definierats krävs alltså förhandsreglering för att nå en situation som motsvarar effektiv konkurrens. När det inte finns dominerande företag på marknaden råder det således effektiv konkurrens på marknaden och det finns inget behov av förhandsreglering.

begreppet hållbar konkurrens ligger också en betoning av varaktighet och stabilitet. För att fastställa att det råder hållbar konkurrens är det således inte tillräckligt att vid en given tidpunkt betrakta fördelningen av marknadsandelar på en given marknad, utan det är nödvändigt att beakta såväl den långsiktiga utvecklingen på den aktuella marknaden som förhållandet på relaterade marknader. En indikation på att hållbar konkurrens utvecklas är att konkurrensen successivt utvecklas mot att stå på egna ben och att beroendet till dominerande nätägares flaskhalsresurser minskar. När hållbar konkurrens råder kan marknaden förväntas åstadkomma ekonomisk effektivitet, med bland annat priser som avspeglar konkurrens och ett brett utbud av varor och tjänster, på egen hand.

2.3 Infrastrukturbaserad konkurrens och tjänstebaserad konkurrens

Konkurrens kan förekomma på olika nivåer. Om slutkunden kan köpa en produkt eller tjänst från flera olika leverantörer även om leverantörerna nyttjar samma infrastruktur talas det normalt om tjänstekonkurrens. Infrastrukturkan konkurrens däremot innebär att en tjänst eller produkt kan levereras på flera olika infrastrukturer som är oberoende av varandra. Genom infrastrukturkonkurrens angrips i regel själva orsaken till eventuella konkurrensproblem på en marknad och konkurrensen anses vara mer långsiktigt hållbar än tjänstekonkurrens.¹⁶ Vidare utövas trycket att minimera kostnader över hela värdekedjan, vilket leder till större utrymme för innovation, som skapar en nedåtgående kostnadsdynamik. Det är allmänt vedertaget att det föreligger en stor potentiell skada på välfärden när parallelltablering av infrastruktur är genomförbar men inte främjas. Detta försenar introduktionen av nya och innovativa tjänster och kan få stora negativa följder för samhällsekonomin.¹⁷ Det bör i sammanhanget noteras att Europeiska gemenskapernas kommission (kommissionen) har anfört följande beträffande infrastrukturkonkurrens och syftet med det direktivpaket som ligger till grund för den sektorspecifika regleringen i EkomL:

”Syftet med det nya regelverket är att slutligen uppnå en situation där det råder fullständig konkurrens på infrastruktursidan mellan en mängd olika typer av infrastrukturer, varvid samma eller olika tekniska plattformar används. Bestämmelser om skyldighet att ge tillträde till befintliga nät är en vanlig övergångsåtgärd för att se till att det råder konkurrens mellan tjänster och att konsumenterna har valmöjligheter till dess att det råder tillfredsställande konkurrens mellan olika typer av infrastruktur.”¹⁸

¹⁶ Se t.ex. Opta (2003), s. 3.

¹⁷ Se t.ex. ERG (2004), s. 58.

¹⁸ Se kommissionens rekommendation C(2003)497 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, s. 26.

PTS generella mål med regleringen av marknader för elektronisk kommunikation är naturligtvis inte bara att främja tillfällig konkurrens utan att som nämnts ovan främja en långsiktigt hållbar konkurrens. PTS kan i detta avseende, med beaktande av vad som ovan anförts om infrastrukturkonkurrens, konstatera att konkurrens med konkurrerande infrastrukturer har många fördelar i jämförelse med en renodlad tjänstekonkurrens. Infrastrukturkonkurrens bör dock naturligtvis endast främjas när parallelletablering av infrastruktur är genomförbar, varvid en rad olika faktorer måste beaktas. Parallelletablering av infrastruktur när förutsättningar för infrastrukturkonkurrens saknas kan vara samhällsekonomiskt ineffektivt. Om en bedömning ger vid handen att parallelletablering inte är genomförbar måste målet för regleringsarbetet därför vara att främja bästa möjliga tjänstekonkurrens med hänsyn tagen till att nätägaren får tillräckliga incitament för att underhålla och uppgradera sitt nätverk.¹⁹

2.4 Särdrag på marknader för elektronisk kommunikation

För att uppnå effektivitet på marknader med betydande stordriftsfördelar så står ofta valet mellan stordrift eller konkurrens.²⁰ Detta gäller i högsta grad marknader för elektronisk kommunikation, som både karaktäriseras av stordriftsfördelar och nätverkseffekter samtidigt som liberaliseringen av marknaden uppenbarligen har bidragit till positiva effekter.

Den huvudsakliga källan till stordriftsfördelarna inom marknader för elektronisk kommunikation är infrastrukturen. Ju fler abonnenter som använder samma nät, desto lägre blir kostnaden per abonnent. En marknad med fallande styckkostnader definieras som ett naturligt monopol. Ett naturligt monopol kan försvinna genom ändringar i efterfrågan eller utveckling av ny teknologi.

Utöver stordriftsfördelarna så kännetecknas många marknader för elektronisk kommunikation även av mycket starka nätverkseffekter. Nätverkseffekter innebär att nyttan för den enskilde konsumenten att använda en tjänst stiger med det totala antalet konsumenter som använder tjänsten. Exempelvis är det mer intressant att skaffa ett telefonabonnemang om även dina vänner och bekanta har tillgång till telefoni.

Lika grundläggande som ovan nämnda fördelar med stordrift, är vinsterna med konkurrens på en marknad. En effektiv konkurrens med flera aktörer på marknaden leder till fallande konsumentpriser vilket pressar företagen till att bli effektivare. Välfärdsvinsterna av detta skall jämföras med kostnaderna för att exempelvis ha dubbla infrastrukturer. Det kan med andra ord vara motiverat att införa konkurrensfrämjande förhandsreglering även vid ett naturligt monopol.

¹⁹ Se ERG (2004), s. 55 ff.

²⁰ Detta avsnitt bygger i allt väsentligt på Bergmans (2005) diskussion.

En relevant aspekt av konkurrens inom marknader för elektronisk kommunikation är att olika delar av produktionskedjan kan ha olika grader av stordriftsfördelar. Det traditionella fasta accessnätet kännetecknas exempelvis av en mycket hög grad av stordriftsfördelar. När avsaknaden av konkurrens i accessnätet smittar av sig till övriga steg i produktionskedjan uppstår ett fenomen som kallas för flaskhalsproblemet. Ett företag som har monopol i en del av produktionskedjan kommer att kunna åtnjuta samma vinster som om hela produktionskedjan var ett naturligt monopol.

För att lösa flaskhalsproblematiken kan en myndighet vidta olika regleringsåtgärder. I det här dokumentet diskuteras framförallt tillträdes- och prisreglering.

2.5 Tillträde

Det huvudsakliga verktyget i PTS arbete med konkurrensfrämjande reglering är möjligheten att ålägga en dominerande operatör en s.k. tillträdesskyldighet. Det finns fyra huvudsakliga tillträdesformer på marknader för elektronisk kommunikation (Bergman, 2005). Dessa tillträdesformer är: (1) Envägstillträde med konkurrens om slutkunder, (2) Envägstillträde utan konkurrens om slutkunder, (3) Tvåvägstillträde med konkurrens om slutkunder, och (4) Tvåvägstillträde utan konkurrens om slutkunder.

Envägstillträde innebär att en part ger andra parter tillträde till en värdefull resurs. Vid den ena formen av envägstillträde, den som nämns först i uppräkningsen ovan, är den part som ger tillträde vertikalt integrerad och konkurrerar med de tillträdande operatörerna på en eller flera slutkundsmarknader. Så är exempelvis fallet på marknaden som rör LLUB. TeliaSonera ger andra operatörer tillträde till sitt accessnät, för att dessa i likhet med TeliaSonera skall kunna tillhandahålla exempelvis Internetaccess till slutkunder.

Den andra formen av envägstillträde innebär att tillträdet tillhandahålls av en part som inte är vertikalt integrerad och som alltså inte konkurrerar med tillträdande parter på olika slutkundsmarknader. Ett exempel på en vertikalt separerad part som upplåter tillträde till sin infrastruktur är Stokab.

Tvåvägstillträde innebär i praktiken samtrafik. För att abonnent A, som ringer från företag A, skall nå abonnent B hos företag B (och vice versa) krävs att företagen kommer överens om samtrafik och de villkor som skall gälla för detta. Även här kan man skilja på företag som konkurrerar på samma slutkundsmarknad och de som inte gör det. När det gäller t.ex. marknaden för terminering i mobilnät kan det konstateras att företagen konkurrerar om samma slutkunder; det handlar alltså om den tredje formen av tillträde i uppräkningsen ovan. Så länge abonnent A ringer från företag A måste företag A och B säkerställa att samtrafik kan ske, men företag B:s målsättning är att abonnent A istället skall bli kund hos företag B.

Tvåvägstillträde utan konkurrens om samma slutkunder, den fjärde formen av tillträde i uppräkningsen ovan, är till exempel aktuellt i internationell samtrafik.

Mot bakgrund av den beskrivning som givits ovan, vad gäller det regelverk som styr PTS verksamhet, kan PTS handlingsalternativ vad gäller dessa marknader i praktiken reduceras till två: att ålägga eller inte ålägga den dominerande operatören en tillträdesskyldighet.²¹

När myndigheten har funnit att en tillträdesskyldighet är motiverad uppstår frågor om det är motiverat att ”hänga på” tillträdet särskilda skyldigheter. Dessa skyldigheter rör, som tidigare beskrivits, prisreglering, icke-diskriminerande villkor, insyn och särredovisning.

Nedan beskriver PTS även hur myndighetens konkurrensfrämjande beslut hänger ihop med dess syn på en långsiktigt hållbar konkurrens och hur myndigheten bedömer att dess beslut förhåller sig till de risker och utmaningar som kan relateras till en konkurrensfrämjande reglering.

2.6 Risker och utmaningar i samband med konkurrensfrämjande reglering

Det finns vissa risker med konkurrensfrämjande reglering och det är viktigt att regleringsmyndigheten är medveten om dessa. En risk med felaktigt utformad tillträdesreglering är att den minskar såväl den reglerade operatörens som de tillträdande operatörernas incitament att genomföra effektiva investeringar och skapa nya innovationer till nytta för konsumenterna. En aspekt som gör reglering av elektronisk kommunikation särskilt komplicerad, med avseende på denna regleringsrisk, är att många investeringar som görs på marknaderna är irreversibla. En irreversibel investering innebär att det saknas alternativa användningsområden för det man har investerat i. Kostnaden som är förenad med detta brukar kallas för sunk cost.

Förekomsten av regleringsrisker innebär inte att tillträdesreglering skall anses som olämpligt; snarare medför det extra höga krav på utformningen av en sådan reglering. Bergman (2005) nämner att en möjlig åtgärd är att kontinuerligt höja de reglerade tillträdespriserna, i syfte att främja konkurrens och belöna investeringar i infrastruktur.

PTS generella uppfattning när det gäller risken att incitamenten att investera minskar av en tillträdesreglering är följande. Om det på en relevant marknad finns en aktör med betydande inflytande, och denna marknad kännetecknas av sådana strukturella särdrag att konkurrensproblemen på marknaden enbart kan åtgärdas genom en tillträdesreglering, så följer det av den lagstiftning som PTS har att rätta sig efter att en tillträdesskyldighet sannolikt är den mest lämpliga åtgärden. Detta innebär att utformningen av tillträdesregleringen, och i synnerhet priset på tillträdet, blir avgörande för att tillse att incitamenten att investera och skapa

²¹ Det är förstås också av stor betydelse att tillträdesskyldigheten utformas på ett ändamålsenligt sätt.

innovationer inte minskar som en följd av tillträdesskyldigheten. Härvidlag tangerar PTS uppfattning den ståndpunkt om tillträdesregleringens samband med innovationer som Oftel (numera Ofcom) gav uttryck för i myndighetens s.k. policy statement on access regulation.²²

En utmaning som en regleringsmyndighet ställs inför, när det krävs tillträdesreglering på olika delar av en förädlingskedja, är att tillse att prisregleringen av en produkt inte medför att det blir alltför gynnsamt eller alltför ogynnsamt för tillträdande operatörer att köpa en alternativ produkt på en lägre eller högre nivå i förädlingskedjan. Problematiken handlar om marginalklämning – en regleringsmyndighet skall inte genom prisreglering försämra förhållanden för de operatörer som avser att göra effektiva investeringar i infrastruktur. Marginalklämning kan också förekomma när en vertikalt integrerad operatör tillhandahåller såväl en slutkundsprodukt som en grossistprodukt, vilken motsvarar slutkundsprodukten, och prisskillnaden mellan produkterna är alltför liten för att köparna av grossistprodukten skall kunna konkurrera med den vertikalt integrerade operatören på slutkundsmarknaden. En regleringsmyndighet kan tillämpa s.k. test för klämeffekter, men det skall noteras att det har framförts att sådana test kan medföra snedvridande och icke önskvärda effekter.²³

En utmaning med tillträdesreglering är vidare att den reglerade operatören ofta är vertikalt integrerad och därför kan ha incitament att gynna sin egen slutkundsverksamhet, inte bara genom prissättning och korssubventionering, utan även t.ex. genom att tillhandahålla produkter av lägre kvalitet till sina konkurrenter. Det är bland annat av dessa skäl som skyldigheter om insyn, icke-diskriminerande villkor och särredovisning ofta anses nödvändiga.

3 Legala grunder för PTS arbete med konkurrensfrämjande reglering

3.1 Bakgrund

Lagen om elektronisk kommunikation trädde i kraft den 25 juli 2003. Lagen ersatte telelagen och lagen om radiokommunikation. Lagen omfattar elektroniska kommunikationsnät och de kommunikationstjänster som förmedlas i näten.

²² Se Ofcom (2002). I punkt 2.27 framförs: ”Oftel considers that the SMP operator should be required to supply an equivalent wholesale product when introducing innovative retail services. Oftel does not consider that it is necessary for an SMP operator to be the sole exploiter of an innovation to benefit from that innovation. Furthermore because of the risk of leverage of market power from the wholesale market to the retail market, an operator with SMP should not be exempt from supplying wholesale products. Oftel considers that the incentives on a vertically integrated SMP operator to innovate are protected by allowing sufficiently generous terms (pricing of innovative products is discussed further in chapter three) in the supply of innovative wholesale products to other operators.”

²³ Se t.ex. Cave (2003).

Lagen omfattar både teknisk infrastruktur och överföringstjänster, men däremot inte innehållstjänster. Syftet är att skapa en enhetlig och teknikneutral lagstiftning för all elektronisk kommunikation, för att möta det faktum att det blir allt svårare att dra en gräns mellan telefoni och datatrafik och att sådana tjänster kan förmedlas via olika typer av nät.

3.2 Lagen om elektronisk kommunikation

Grunden för PTS regleringsarbete för att främja konkurrensen inom marknader för elektronisk kommunikation är lagen om elektronisk kommunikation. Enligt lagen skall marknadsanalyser genomföras och marknader med bristande konkurrens identifieras.

Av 8 kap. 6 § EkomL följer att om regleringsmyndigheten konstaterar att det inte råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad, skall myndigheten identifiera företag med betydande inflytande på den marknaden och ålägga dessa företag lämpliga specifika regleringsskyldigheter eller bibehålla eller ändra sådana skyldigheter som redan existerar. I likhet med övriga europeiska regleringsmyndigheter har PTS som utgångspunkt för marknadsanalyserna kommissionens rekommendation om s.k. relevanta marknader, dvs. marknader där kommissionen har gjort en bedömning av att det finns behov av sektorsspecifik förhandsreglering (ex ante-reglering).

Enligt 1 kap. 1 § EkomL syftar bestämmelserna i lagen till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Syftet skall uppnås främst genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas.

Om det vid en bedömning enligt första stycket 8 kap 6 § EkomL konstateras att det råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad, skall skyldigheter som har beslutats med stöd av 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§ upphävas. Tidpunkten för upphävande av en skyldighet skall bestämmas med hänsyn till berörda parter intressen. De skyldigheter som är aktuella (4 kap. 5-12 §§) beskrivs nedan.

3.3 Konkurrensproblem

Grunden för regleringsarbete är att ett konkurrensproblem identifieras på en marknad. Om det råder effektiv konkurrens på en marknad skall beslutade skyldigheter upphävas, alternativt aldrig åläggas. ERG (European Regulators

Group) har som hjälp i analysen av en marknad delat in konkurrensproblem i fyra kategorier.²⁴

- *Vertikal överföring av marknadsinflytande:* Ett dominerande företag är verksamt både på en grossist- och vertikalt integrerad slutkundsmarknad.
- *Horisontell överföring av marknadsinflytande:* Ett dominerande företag försöker överföra sitt marknadsinflytande till en annan ej vertikalt integrerad marknad
- *Dominerande ställning på en marknad:* Konkurrensproblem som är isolerade till en marknad som ger upphov till överprissättning, ineffektivitet, etc.
- *Termineringsrelaterade problem:* Detta avser en situation med tvåvägstillträde, i vilken två eller flera nätägare i ett första steg förhandlar fram samtrafiksavtal i grossistledet och i ett andra steg sätter sina priser på slutkundsmarknaden, där de eventuellt konkurrerar med varandra.

Vad beträffar det sistnämnda fallet har fyra ”delproblem” identifierats:

- *Tyst samförstånd:* Flera operatörer använder sitt marknadsinflytande på termineringsmarknaden på ett samordnat sätt.
- *Överprissättning:* Marknadsinflytande på en enskild termineringsmarknad leder till överprissättning av termineringstjänster vilket i sin tur medför allokativ ineffektivitet och en snedvriden prissättningsstruktur.
- *Prisdiskriminering:* Nätägare försöker utestänga konkurrenter från slutkundsmarknaden genom att ta ut en hög termineringsavgift mot andra operatörer, medan de tar ut ett lågt pris för terminering av interna samtal i det egna nätet.
- *Vägran att ingå affärsförbindelser:* Utan samtrafikskyldighet kan nätägaren utestänga konkurrenter från slutkundsmarknaden genom att vägra samtrafik med nytillkomna aktörer. Utan samtrafik är den nya aktörens tjänst av begränsad nytta för kunderna, eftersom de inte kan nå någon hög andel av mobilabonenterna.

3.4 Skyldigheter i tillträdesdirektivet

Ett antal direktiv ligger till grund för den svenska lagstiftningen. Ett viktigt direktiv är tillträdesdirektivet som syftar till att inrätta ett regelverk för

²⁴ Se ERG (2004).

förhållandet mellan nätägare och tjänsteleverantörer. Direktivet innehåller bland annat en förteckning över skyldigheter som kan åläggas operatörer med betydande marknadsinflytande.

Skyldigheterna skall leda till hållbar konkurrens, samverkan mellan tjänster inom marknader för elektronisk kommunikation och konsumentnytta.

I tillträdesdirektivet presenteras följande skyldigheter (i grossistledet):

- *insynsskyldighet*, enligt vilken specificerad information skall offentliggöras (artikel 9);
- *icke-diskrimineringskyldighet*, enligt vilken samma villkor under samma omständigheter skall tillämpas och ingen otillbörlig åtskillnad skall göras till förmån för det reglerade företags egna dotterbolag eller samarbetspartners (artikel 10);
- *särredovisningskyldighet*, i syfte att öppet redovisa de koncerninterna överföringspriserna till det reglerade företags egen nedströmsverksamhet och på så sätt säkerställa efterlevnad av en icke-diskrimineringskyldighet eller förhindra otillbörliga korssubventioner (artikel 11);
- *tillträdeskyldighet*, som utgörs av skyldigheter att tillmötesgå rimlig begäran om tillträde eller samtrafik eller användning av specifika nätkomponenter (artikel 12).
- *priskontroll- och kostnadsredovisningskyldighet*, enligt vilken operatörer kan åläggas att sätta kostnadsorienterade tillträdesavgifter och specificerade kostnadsredovisningsmetoder eller det reglerade företaget åläggas en priskontroll (artikel 13).

4 Ramverk för utformning av framtida reglering på marknaden

På grund av den höga risk som det innebär att investera med en stor andel ej återvinningsbara kostnader, vilket oftast är fallet vid investeringar i infrastruktur, kan en reglering som i slutändan har till syfte att åstadkomma en långsiktigt hållbar konkurrens behöva utformas på sådant sätt att operatörer ges incitament att med tiden öka sina infrastrukturinvesteringar kontinuerligt. Vid reglering av fasta accessnät tillämpar PTS därför en regleringsmodell som baseras på den s.k. investeringsstegen.

Investeringsstegen bygger på att alternativa operatörer initialt kan hyra stora delar av infrastrukturen och successivt öka sina investeringar i egen infrastruktur. Alternativa operatörers incitament att investera i infrastruktur förändras över tiden allt eftersom det finns förutsättningar för detta. Genom att nätägaren/det dominerande företaget åläggs skyldighet att erbjuda tillträdesprodukter på olika

nivåer kan konkurrensen gradvis förflyttas från att vara övervägande tjänstebaserad till att bli alltmer infrastrukturbaserad, det vill säga att operatörerna klättrar upp för investeringsstegen.

När det gäller reglering av mobilnät är förutsättningarna till viss del annorlunda. Radiofrekvenser för mobiltelefoni utgör en begränsad resurs, vilket medför att det endast finns utrymme för ett fåtal nätoperatörer. Det finns här ett behov att från det offentliga sida styra marknaden till viss del, genom att utlysa tillstånd. PTS har således varit inblandat i ett antal processer, såväl s.k. skönhetstävlingar som auktioner, rörande tillstånd för mobiltelefoni. Genom tillståndsvillkor och riktlinjer inför ansökan om tillstånd kan PTS dessutom styra operatörernas investeringar i infrastruktur på ett annat sätt än vad som är fallet med de fasta näten. Som exempel kan nämnas att det i PTS riktlinjer inför UMTS-ansökan ingick en regel om att tillståndshavarna vid utbyggnaden av radioinfrastruktur skall tillse att minst 30 procent av den utfästa befolkningstäckningen sker genom egen radioinfrastruktur. PTS har således redan från början kunnat ”reglera fram” en konkurrenssituation där olika infrastrukturägare konkurrerar med varandra.

Av samtliga mobiloperatörer i Sverige har fem egna mobilnät. Dessa är TeliaSonera, Tele2, Vodafone, 3 och Spring Mobil. Sammantaget finns det fyra GSM-nät (TeliaSonera, Tele2, Vodafone och Spring Mobil) och tre UMTS-nät (Hi3G²⁵, Svenska UMTS licens²⁶ och Vodafone). Orange, som tilldelades ett tillstånd för att bedriva det fjärde UMTS-nätet, har under hösten 2004 efter egen begäran fått sitt tillstånd återkallat av PTS. TeliaSonera driver även ett analogt NMT 450-nät. Nätet skall emellertid digitaliseras och för detta syfte har en ny aktör, Nordisk Mobiltelefon, under 2005 erhållit ett tillstånd genom ett av PTS arrangerat auktionsförfarande.

Den positiva konsekvensen av det faktum att radiofrekvenser utgör en begränsad resurs, dvs. att regleringsmyndigheten kan skapa en marknad där ett flertal konkurrenter redan från början verkar och dessutom förfogar över radioinfrastruktur som i ansenlig utsträckning är deras egen, skall emellertid vägas mot den negativa konsekvensen. Det finns endast utrymme för ett fåtal nätoperatörer, till skillnad från t.ex. bredbandsområdet där det åtminstone finns teoretiska möjligheter att etablera ett stort antal parallella infrastrukturer, och det har medfört att den svenska mobilmarknaden länge har präglats av en oligopolliknande struktur. Dessutom är det förenat med betydande kostnader att anlägga mobilnät. Stora inträdeskostnader begränsar möjligheterna till etablering, vilket innebär att hotet om potentiell konkurrens från företag som kan etablera sig på marknaden blir mindre verkningsfullt, åtminstone så länge som detta kräver uppbyggnad av egna nät.

Mot bakgrund av ovan sagda har det historiskt sett funnits ett behov av en tillträdesreglering i mobilnät, där nätägande operatörer tillhandahåller nätkapacitet

²⁵ Avser operatören 3.

²⁶ Ägs gemensamt av Tele2 och TeliaSonera.

till s.k. virtuella operatörer som i sin tur agerar på slutkundsmarknaden.²⁷ Tjänstetillhandahållarna av mobila samtalstjänster har dock spelat en mindre betydande roll på marknaden, med en sammanlagd marknadsandel på 3 procent av det totala antalet abonnemang den sista juni 2004, vilket motsvarar 268 000.²⁸

Det har också funnits ett behov av att reglera samtrafik. När en abonnent hos en operatör ringer en abonnent som är ansluten till en annan operatör nödvändiggör detta att den ena operatören trafikerar den andra operatörens telenät för att samtalet ska kunna kopplas fram. Denna samtrafik är nödvändig för att marknaden överhuvudtaget skall fungera. För prestationen att ta emot och förmedla ett samtal vidare till abonnent i eget nät tar mobiloperatören ut en samtrafikersättning av samtrafikerande operatör. Samtrafikavgifterna har en stor betydelse för marknadsfunktionssätt. Dessa avgifter utgör en betydande del av slutkundspriset för att ringa till en mobilabonnent och spelar en viktig roll för konkurrenssituationen på marknaden.

De regleringsbehov som diskuteras ovan avspeglas också i kommissionens rekommendation om relevanta marknader, där marknaden för samtalsterminering i individuella mobiltelefonnät och marknaden för tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobiltelefonnät utgör marknaderna 16 respektive 15.²⁹ I PTS första generation av marknadsanalyser, med utgångspunkt från kommissionens rekommendation, framkom att det inte i nuläget finns någon operatör som enskilt eller tillsammans med andra har betydande inflytande på marknaden för tillträde och samtalsoriginering. Marknaden är därför, till skillnad från marknaden för terminering i mobilnät, inte längre reglerad av PTS.

Det är också tänkbart att, vid behov, införa någon form av konkurrensfrämjande reglering på slutkundsnivå. Någon slutkundsmarknad beträffande mobiltelefoni har dock inte definierats av kommissionen. På nationell basis finns inte heller någon konkurrensfrämjande reglering, utan PTS verksamhet har framför allt varit inriktad på att följa marknadsutvecklingen.³⁰

²⁷ Även den möjlighet till nationell roaming, en tjänst som ger abonnenten möjlighet att använda en annan operatörs nät för mobila teletjänster i områden där abonnentens egen operatör saknar täckning, som tidigare var reglerad i Sverige har betraktats som en (åtminstone temporär) åtgärd för att nya operatörer skall få möjlighet att etablera sig på marknaden. Nationell roaming skulle emellertid också kunna bidra till att det inte byggs fler och större mobilnät än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Detta kräver att rätten till nationell roaming inte avgränsas för snävt i tid och omfattning.

²⁸ Här beaktas endast de tjänstetillhandahållare som inte ägs av nätoperatörerna (se PTS, 2005b).

²⁹ Dessutom har kommissionen även definierat grossistmarknaden för internationell roaming som en relevant marknad (marknad 17). Denna marknad behandlas dock inte i föreliggande policydokument.

³⁰ Se t.ex. den webbplats för prisjämförelser inom fast telefoni, mobiltelefoni och Internet som drivs gemensamt av PTS och Konsumentverket (<http://www.telepriskollen.se/>).

Utmaningen för regleringsmyndigheten ligger i att analysera marknaden på ett korrekt sätt, för att undvika alltför ingripande reglering, men också för att undvika misstaget att lätta på reglering när marknaden ännu inte är mogen för det. Om en regleringsmyndighet väljer att inte reglera en marknad som ännu inte präglas av effektiv konkurrens, och som inte heller kan förväntas gå mot effektiv konkurrens inom en rimlig tid, innebär detta att dominerande operatörer kan utnyttja sin marknadsmakt och därmed skapa en ineffektivitet som inte gagnar en utveckling mot hållbar konkurrens. När det är nödvändigt att intervensera på marknaden skall förhandsregleringen vara väl avvägd och syfta till att skapa en situation som motsvarar effektiv konkurrens. I en sådan situation finns utrymme för operatörer att göra investeringar som leder till en teknisk utveckling och en grogrund för en hållbar konkurrens. Förhandsregleringen skall dock tillämpas så restriktivt som möjligt, vilket innebär att regleringsmyndigheten inte skall intervensera på marknaden om det inte är absolut nödvändigt.

5 Relevant marknad

5.1 Marknaden för terminering i mobilnät

Marknaden för samtalsterminering i individuella allmänna mobilnät motsvarar marknad 16 i kommissionens rekommendation.

Terminering av samtal i mobilnät utförs, något förenklat, genom att den operatör som äger nätet tar emot samtalet och ombesörjer att samtalet når och avslutas (termineras) hos den uppringda abonnenten. Terminering i mobilnät efterfrågas således av andra operatörer än nätägaren i syfte att producera den tjänst som möter deras slutkunders efterfrågan att ringa telefonsamtal till nätägarens abonnenter. Tjänsten köps och säljs av operatörer, d.v.s. på grossistnivå. Om tjänsten terminering av samtal i mobilnät inte fanns så skulle operatörer bara kunna slutföra samtal mellan abonnenter i sitt egna nät.

Eftersom nätägaren är den ende som kan utföra termineringstjänsten så har således samtliga nätägare monopol vad det gäller terminering i sina eget nät och det finns därför en mycket stark presumtion för att dessa har ett betydande inflytande på den aktuella marknaden.

Marknaden för terminering i mobilnät inbegriper två fall som uppvisar vissa särdrag, vilka gjort att man ibland i regleringssammanhang funnit det relevant att studera dessa fall var för sig:

- Terminering av samtal från ett fastnät till ett mobilnät (F2M)
- Terminering av samtal från en mobiloperatör till en annan mobiloperatör (M2M)

En mycket viktig faktor på marknaden för terminering i mobilnät är principen om "Calling Party Pays" (CPP) vilket innebär att den som "ringer upp" betalar för

samtalet. Vad detta får för konsekvenser för konkurrensen på marknaden för terminering i mobilnät diskuteras nedan.

5.2 Calling Party Pays (CPP)

Som nämns ovan är det den uppringande parten som betalar för samtal. Effekten av detta blir att incitamenten för en nätägare att sänka sina priser för terminering är starkt begränsade beroende på att höga termineringspriser inte i första hand drabbar de egna abonnenterna, utan istället höjer originerande operatörers kostnader och därmed påverkar deras slutkundpriser för telefonsamtal. Detta gäller även om det råder full eller effektiv konkurrens på slutkundsmarknaden för mobiltelefoni. Studier av UK Competition Commission visar att konsumenterna inte fäster så stor vikt vid vad det kostar för andra att ringa till dem själva, vilket leder till att de inte förändrar sitt beteende i den utsträckning som är nödvändig för att kunna åstadkomma en press av termineringsavgifterna till konkurrenskraftiga nivåer.³¹

Nätägarna har därmed både möjlighet och incitament att ta ut överpriser för terminering av samtal i mobilnät, vilket leder till en allokativ ineffektivitet.

5.3 Fast till mobil och mobil till mobil (F2M & M2M)

Eftersom termineringspriset blir en kostnad när en operatör kopplar ett samtal till en abonnent i ett annat nät så kan höga termineringspriser resultera i höga slutkundpriser eller andra störningar på slutkundsmarknaden. Om det inte råder effektiv konkurrens på slutkundsmarknaden så kommer övervinsterna från ineffektivt höga termineringspriser att hamna hos nätägaren. Om det råder effektiv konkurrens på slutkundsmarknaden mellan nätägare så kan man tänka sig att intäkterna från överprissättningen används till subventionering av terminaler till nätägarens egna slutkunder eller till att sätta låga trafik- och abonnemangsavgifter.

Oavsett vilket så kommer fastnätsskunder att få betala ett för högt pris på grund av ineffektiv prissättning för terminering av samtal i mobilnät. En fastnätssoperatör kan inte heller (på grund av reglering) kompensera sina höga kostnader för terminering av samtal i mobilnät med intäkter för terminering av samtal till sitt egna nät. Konsekvensen blir att en fastnätssoperatör måste täcka termineringsavgifterna med höga slutkundpriser för samtal till mobilnät. En annan konsekvens blir att alternativa fastnätssoperatörer upplever en kraftigt försämrad förmåga att konkurrera prismässigt om kunder för fast telefoni. Situationen påverkas av att vissa operatörer förfogar över både fasta nät och mobilnät, vilket medför en risk för överföring av marknadsmakt.

³¹ Se IRG (2004) för en mera detaljerad diskussion.

När det gäller samtal mellan mobilnät (M2M) så skulle man kunna tänka sig att nätägarna förhandlar sig fram till termineringspriser mellan varandra som är ”effektiva”. Om alla sänker sina termineringspriser lika mycket så kompenseras minskade intäkter av minskade kostnader för terminering. Detta har dock inte skett i praktiken, vilket kan bero på att de olika operatörerna har olika stora marknadsandelar och/eller olika trafikmönster samt att man då eventuellt skulle bli tvungen att sänka sitt termineringspris mot fastnätsoperatörer i motsvarande mängd för att undvika en debatt om diskriminerande prissättning.³² Inte heller i länder med mer symmetriska marknadsandelar kan man finna exempel på att samtrafikpriser för M2M-trafik frivilligt har sänkts till effektiva nivåer.

Befintliga aktörer kan dessutom ha ett intresse av att bibehålla ett högt termineringspris eftersom detta slår hårdast mot nya aktörer med få egna kunder.

6 Framtida reglering

6.1 Utgångspunkter

En grundläggande förutsättning för elektronisk kommunikation är sammankoppling av nät samt utväxling av trafik mellan nät. Ägaren av ett individuellt mobilnät kontrollerar all terminering till sina slutkunder och har därmed monopol på marknaden för terminering i mobilnät. PTS anser att konkurrensen på marknaden för elektronisk kommunikation på ett allvarligt sätt kan snedvridas om nätägaren använder sin monopolställning för att inte medverka till sammankoppling av nät med andra operatörer eller ställer upp oskäliga villkor för samtrafik.

Det finns på de aktuella marknaderna inte en sådan dynamik att det skulle tala för att marknaderna på egen hand, utan förhandsreglering, går mot effektiv konkurrens. Visserligen råder det en (skör) konkurrens på slutkundsmarknaden för mobiltelefoni, men det leder inte till att priset för terminering av samtal i mobilnät blir effektivt. Detta medför särskilt märkbara negativa konsekvenser för terminering av samtal från det fasta nätet. I nuläget finns det inte några alternativ till terminering av samtal i mobilnät.

Mot bakgrund av den situation som presenteras ovan har PTS bedömt det som nödvändigt att ålägga ägarna av individuella allmänna mobilnät tillträdeskyldigheter på marknaden för terminering i mobilnät.

PTS har även bedömt det som nödvändigt att ålägga andra skyldigheter i grossistledet som föreskrivs i tillträdesdirektivet (artiklarna 9 – 11 och 13).³³ Ovan

³² Se IRG (2004).

³³ Se respektive skyldighetsbeslut för en mera detaljerad beskrivning av de skyldigheter som hänför sig till artiklarna 9 – 11 och av de skäl som ligger till grund för regleringen.

nämnda operatörer skall enligt PTS beslut tillhandahålla samtrafik till priser som är satta i enlighet med den prisreglering som PTS har föreskrivit. Företagen skall publicera referenserbjudande³⁴ över tillträdesprodukterna, i syfte att säkerställa en tillräcklig insyn, och produkterna skall redovisas separat från de övriga tjänster som nätägarna tillhandahåller. Slutligen skall tillträdesprodukterna tillhandahållas på icke-diskriminerande villkor.

Med ovan nämnda skyldigheter på plats är det PTS bedömning att det uppstår en situation som motsvarar en effektiv konkurrens på marknaden.

6.2 Förändring av reglering

6.2.1 Bakgrund

Sedan telemarknaderna liberaliserades i början av 1990-talet har en rad regleringsåtgärder vidtagits. Exempel på sådana åtgärder är införande av förvalsskyldigheten, reformer rörande nummerportabilitet och LLUB-skyldigheten (som inledningsvis fastställdes i den s.k. LLUB-förordningen). Det har mot bakgrund av de särdrag som kännetecknar telemarknaderna, och det som numera går under benämningen elektronisk kommunikation, bedömts som nödvändigt att via ett regelverk styra marknaden i högre utsträckning än andra marknader. Regleringsintensiteten har således kontinuerligt ökat.

Med regelverket om elektronisk kommunikation, som i Sverige trädde i kraft den 25 juli 2003, fick regleringsmyndigheten större befogenheter att införa konkurrensfrämjande reglering. Regelverket innebar nämligen att marknaderna istället för att regleras direkt i lag regleras genom beslut av regleringsmyndigheten. Systemet innebär en större flexibilitet, eftersom regleringsmyndigheten kontinuerligt kan granska marknadsutvecklingen i syfte att utvärdera behovet av förändrad reglering. Konsekvensen av det nya regelverket har initialt varit att fler marknadsområden än tidigare nu omfattas av reglering, även om det också finns exempel på att reglering har lyfts som en följd av att myndigheten i dess marknadsanalyser har funnit ett mindre behov av reglering på vissa marknader. Den konkurrensfrämjande regleringen har blivit mera detaljerad och träffsäker med införandet av det nya regelverket.

På de marknadsområden som här diskuteras kan det konstateras att det före införandet av regelverket om elektronisk kommunikation fanns reglering av såväl terminering av samtal i mobilnät som reglering av tillhandahållande av nätkapacitet och nationell roaming. Det har framgått ovan att det numera inte finns en reglering av tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobilnät. Däremot finns det fortfarande en reglering av terminering av samtal i mobilnät.

³⁴ Telenor och Hi3G är inte ålagda att publicera ett referenserbjudande men måste istället ”utforma och publicera uppgifter som är nödvändiga för att avtal avseende samtrafik och direktavräkning skall kunna träffas”.

PTS är av uppfattningen att det i samband med att en marknad liberaliseras ofta krävs en ganska omfattande reglering för att främja en utveckling mot konkurrens. Omfattningen av regleringen bör dock så småningom minska. Den här tanken ligger i linje med konceptet hållbar konkurrens, som ju innebär en situation där marknaden fungerar effektivt utan behov av förhandsreglering.

Myndighetens ambition att med tiden minska omfattningen av regleringen måste dock gå i takt med den faktiska marknadsutvecklingen – att lyfta tillträdesreglering innan marknaden på egen hand kan förväntas konkurrera effektivt riskerar att medföra negativa konsekvenser för såväl marknadsaktörer som konsumenterna. I linje med detta finns det också ett behov att studera effekterna på marknaden, efter att ett beslut som innebär mindre reglering har fattats. Det kan finnas omständigheter där det anses nödvändigt att återinföra reglering.³⁵

PTS avser därför att, i samband med de regelbundna marknadsöversyner myndigheten enligt EkomL är ålagda att göra³⁶, utvärdera marknadssituationen på basis av ett flertal kriterier i syfte att fastslå behovet av regleringsåtgärder. Dessa kriterier beskrivs närmare i kapitel 6.2.3. Dessförinnan diskuteras tänkbara regleringsåtgärder, för att nå det långsiktiga målet om hållbar konkurrens.

6.2.2 Verktyg för att främja hållbar konkurrens

6.2.2.1 Generella regleringsverktyg

PTS bedömer att det kan finnas flera vägar mot det långsiktiga målet om en hållbar konkurrens, med vilket avses en marknadssituation där det inte längre krävs förhandsreglering av marknaden för terminering i mobilnät.

För närvarande finns ett behov av tillträdesreglering på marknaden för terminering i mobilnät. Den prisreglering, kostnadsorienterade priser enligt LRIC-metoden, som använts för marknaden för terminering i mobilnät skall medföra priser som är neutrala i förhållande till investeringar i alternativ infrastruktur.³⁷

³⁵ Ett sådant exempel kan vara där regleringsmyndigheten har bedömt att marknaden visserligen inte kännetecknas av effektiv konkurrens i dagsläget, men att marknaden kan förväntas gå mot effektiv konkurrens på egen hand. Om marknaden emellertid inte utvecklas på förväntat sätt finns det en risk att en dominerande operatör utnyttjar sin marknadsstyrka och skapar en ineffektivitet på marknaden som bara går att åtgärda med ett återinförande av förhandsreglering.

³⁶ Detta innebär dock inte att samtliga kriterier med nödvändighet utvärderas vid en och samma tidpunkt, vissa kriterier kan till exempel följas kontinuerligt och med jämna mellanrum, utan det handlar snarare om att kriterierna bör ha utvärderats innan beslut om att förändra regleringen fattas.

³⁷ Intäkterna från mobil terminering utgör en inte oväsentlig del av operatörernas intäkter och prisnivån har därför en påverkan på incitamenten för investeringar i mobilnät. Det är därför viktigt att prisnivåerna för mobil terminering ger neutralitet i valet mellan investeringar i mobilnät och investeringar i andra infrastrukturer. Kostnadsorienterad prissättning enligt LRIC-metoden baserar sig på vad det skulle kosta för en effektiv operatör att bygga och driva ett nät med dagens

PTS grundsyn vid prisreglering av terminering av samtal i mobilnät är att man skall finna det pris som skulle ha uppstått vid en konkurrenssituation på marknaden för terminering i mobilnät, dvs. det pris som uppstått på marknaden om konsumenterna hade möjlighet att välja mellan flera konkurrerande termineringsalternativ.

I idealfallet, dvs. med en tydlig utveckling mot hållbar konkurrens, bör traditionell prisreglering med tiden kunna överges till förmån för kommersiella överenskommelser. I syfte att stimulera konkurrensen och uppmuntra till investeringar kan priskontrollen mildras för nya spelare, t.ex. genom s.k. rimliga/skäliga priser.³⁸

En fråga som kan komma att aktualiseras är huruvida SMS-tjänster skall omfattas av reglering. I dagsläget omfattar rekommendationen enbart röstsamtal, men det skulle kunna finnas förutsättningar att behandla SMS-tjänster på ett liknande sätt som samtalstjänster. Det kan bli aktuellt med olika former av asymmetrisk reglering på marknaden för terminering i mobilnät. I dagsläget råder en viss asymmetri mellan operatörer. Det är heller inte uteslutet att, om fler tjänster skulle regleras, införa olika skyldigheter beroende på tjänst.

Det skall nämnas att även myndighetens tillsynsaktiviteter utformas för att främja en utveckling mot hållbar konkurrens på lång sikt. Detta kan innebära att mer fokus läggs på tillsyn av marknader där det bedöms som särskilt angeläget att marknaden fungerar. För närvarande bedriver PTS intensiv tillsyn, i enlighet med myndighetens uppfattning om ett stort regleringsbehov, beträffande marknaden för terminering i mobilnät, men det kan i takt med förändrad reglering förväntas att detta får konsekvenser även för tillsynsverksamheten.

Ovan har olika kategorier av medel för att aktivt skapa förutsättningar för en tydlig utveckling mot hållbar konkurrens diskuterats. Det skall understrykas att myndigheten i detta policydokument inte tar ställning till om, och i så fall på vilket sätt, dessa verktyg skall användas. PTS huvudbudskap är att myndigheten regelbundet kommer att utvärdera kriterier på olika marknader, i syfte att kunna fatta väl underbyggda beslut avseende om och på vilket sätt myndighetens reglering framöver kommer att förändras.

6.2.2.2 Regleringsverktyg som är specifika för terminering i mobilnät

När det gäller marknaden för terminering i mobilnät finns ett antal alternativ till dagens reglering, vilka beskrivs nedan.

befintliga teknik, inklusive skälig avkastning. Prisnivån skall utformas så att nätägaren får en skälig avkastning på sina investeringar. Att basera priset på framtida kostnader istället för historiskt redovisade kostnader ger även nätägaren incitament att effektivisera sin verksamhet.

³⁸ ERG (2004).

Receiving Party Pays (RPP)

Ett alternativ till nuvarande system (CPP) är att mottagaren betalar för samtalet. Detta skulle sannolikt minska problemet med höga termineringspriser eftersom konsumenterna skulle bli uppmärksamma på termineringspriser när de väljer operatör. I Nordamerika där man använder sig av principen om RPP så har man heller inte samma problem med överprissättning på terminering av samtal i mobilnät. En nackdel med RPP-principen är att det har visat sig att den har en hämmande effekt på utvecklingen av användandet av mobiltelefoni. En annan risk är att RPP leder till färre avslutade samtal från ett fast nät till ett mobilnät (trots att antalet initierade samtal sannolikt skulle öka som en följd av lägre priser), eftersom de mobila användarna kan tänkas ha sin terminal avstängd oftare än vad som är fallet idag (med CPP).

Bill-and-Keep

Ett system som kan bidra till en utveckling mot RPP är Bill-and-Keep. Genom att sätta termineringspriset till noll så tvingas operatörerna att finansiera sina kostnader för terminering genom att ta betalt av sina egna abonnenter. Detta kan ske antingen via högre abonnemangsavgifter eller genom att införa RPP. De potentiella nackdelarna med RPP har beskrivits ovan. Bill-and-Keep kan även medföra vissa s.k. free-rider problem (se Valletti, 2003).

Dubbla SIM-kort eller annan teknisk utveckling

Om det var möjligt för konsumenter att välja en operatör för originering av samtal och en annan för terminering av samtal så skulle sannolikt intresset för att hitta en operatör med låga termineringsavgifter öka. Detta skulle kunna lösas genom att använda en telefon med dubbla SIM-kort. Den huvudsakliga nackdelen med den här metoden är de tekniska svårigheterna och kostnaderna med att förse alla terminaler med dubbla SIM-kort.

Reciproka avtal

Den här åtgärden går ut på att nätägarna tvingas delta i förhandlingar med andra nätägare för att komma fram till gemensamma priser för terminering. Metoden fungerar dock inte mellan fasta nät och mobilnät eftersom kostnaderna för terminering skiljer sig åt. Med den här metoden kan inte någon operatör skaffa sig en fördel mot andra mobiloperatörer genom att sätta höga priser på terminering av samtal i mobilnät. Nackdelen med metoden är framförallt att det kan bli svårt för operatörer som har olika stora marknadsandelar och/eller olika trafikmönster att komma överens om ett pris. Dessutom kan man genom att komma överens om höga priser effektivt hålla nya aktörer borta från marknaden.

6.2.2.3 PTS bedömning

I dagsläget är det PTS bedömning att monopolsituationen på marknaden för terminering i mobilnät, och därmed även behovet av en reglering, kommer att kvarstå under en relativt lång tid framöver. Myndigheten tar således inte i detta

policydokument ställning till om, och i så fall på vilket sätt, de verktyg som har presenterats ovan skall användas i framtiden.

I dagsläget har PTS dock svårt att se hur en regleringsmyndighet skulle kunna reglera om en övergång från CPP till RPP eller om ett tekniskt system som gör det möjligt för konsumenten att välja olika operatörer för tjänsterna terminering respektive originering. Det handlar om mycket betydande förändringar på mobiltelefoniområdet; om en sådan utveckling skulle ta vid kan det antas att den snarast initieras av marknaden och inte av regleringsmyndigheter.³⁹

PTS huvudbudskap är under alla omständigheter att myndigheten regelbundet kommer att utvärdera kriterier på olika marknader, i syfte att kunna fatta väl underbyggda beslut avseende om och på vilket sätt myndighetens reglering framöver kommer att förändras.

6.2.3 Under vilka förutsättningar kommer PTS att förändra den konkurrensfrämjande regleringen beträffande mobiltelefoni?

I samband med de marknadsöversyner som myndigheten enligt EkomL har att göra kommer PTS att undersöka ett antal kriterier, som kommer att ligga till grund för PTS bedömningar i frågor som rör marknadsanalyser och konkurrensfrämjande reglering. Det är viktigt att ha i åtanke att de kriterier som här presenteras inte ger en uttömmande bild. PTS har ett antal styrdokument som anger vilka överväganden myndigheten skall göra i sina marknadsanalyser.⁴⁰ Här presenteras dock en mera fördjupad bild av myndighetens syn på de faktorer som är särskilt intressanta för just de marknader som diskuteras i detta dokument.

Det är enligt PTS mening viktigt att identifiera de förutsättningar som bör vara uppfyllda för att regleringen skall förändras. På så vis kan kort- och långsiktiga mål identifieras, samtidigt som myndigheten behåller den flexibilitet som är en av hörnstenarna i regelverket för elektronisk kommunikation. Det skall här tilläggas att flexibiliteten kan användas för olika åtgärder – även om det långsiktiga målet är en konkurrens som inte kräver en omfattande förhandsreglering så kan det vid en marknadsanalys visa sig att marknadsutvecklingen har gått åt fel håll, dvs. att myndigheten tvingas införa ny konkurrensfrämjande reglering eller återinföra skyldigheter som tidigare har upphävts.

³⁹ Även här finns det anledning till skepsis. CPP är ett inarbetat system bland europeiska konsumenter och det är inte troligt att branschen skulle övergå till att låta mottagaren av ett samtal vara den som betalar. Termineringspriset är en viktig inkomstkälla för nätägarna så det finns inte heller incitament för operatörerna att aktivt driva en teknisk utveckling som gör det möjligt för konsumenten att välja operatör för terminering.

⁴⁰ De styrdokument som väger tyngst är kommissionens rekommendation om relevanta marknader samt dess riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande, men även ERG:s gemensamma ståndpunkt om val och tillämpning av regleringsåtgärder enligt det nya regelverket har stor betydelse för PTS regleringsverksamhet.

Förändrade förutsättningar på marknaden kan få konsekvenser på ett eller flera av de delmoment som ingår i regleringsmyndighetens arbete med marknadsanalyser och åläggande av skyldigheter. Det är viktigt att beskriva dessa delmoment, vilket görs nedan, i syfte att åskådliggöra att den reglering som PTS beslutar om är följden av en kedja av analyser. Varje länk i denna kedja innebär att myndigheten granskar marknadssituationen ur ett visst perspektiv och myndigheten kan således inte utan vidare införa eller lyfta reglering utan att en omfattande marknadsanalys har genomförts. Ett tänkbart exempel är att PTS, till följd av den tekniska utvecklingen på ett givet område, avgränsar marknaden på ett annorlunda sätt än tidigare. På en marknad som definieras bredare än tidigare kan fler aktörer inkluderas, vilket kan få till följd att det saknas operatörer med betydande inflytande på marknaden. Detta leder i sin tur till att det inte längre finns ett behov av reglering och tidigare ålagda skyldigheter skall därmed upphävas.

Det första delmomentet i regleringsmyndighetens arbete med marknadsanalyser utgörs av avgränsning av produktmarknad och geografisk marknad. Vid avgränsningen av produktmarknad analyseras huruvida en viss tjänst är utbytbar med andra tjänster, ur såväl ett efterfrågeperspektiv som ett utbudsperspektiv. Ett exempel på ett efterfrågerelaterat kriterium som kan få genomslag på framtida avgränsningar av produktmarknader är förändrade användningsmönster bland konsumenterna. Ett exempel på ett utbudsrelaterat kriterium som kan få ett dylikt genomslag är teknologiska förändringar som påverkar möjligheterna för operatörer som avser att träda in på en ny marknad i syfte att börja tillhandahålla den aktuella tjänsten. Ett exempel på ett geografiskt kriterium som kan få genomslag på framtida geografiska avgränsningar av produktmarknader är förändringar i konkurrensförhållanden mellan olika regioner.

Det andra delmomentet innebär att myndigheten fastställer vilka produkt- och tjänstemarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt EkomL. 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. En viktig distinktion mellan avgränsningen av en marknad och tillämpningen av de tre kriterierna är att fokus i det förstnämnda fallet ligger på direkta och reella begränsningar av marknadsaktörers agerande (s.k. competitive constraints), medan fokus i det andra fallet ligger på mera indirekta och potentiella begränsningar.

I rekommendationen diskuterar kommissionen de hinder för marknadstillträde som torde vara aktuella vid en tillämpning av det första kriteriet. Kommissionen skiljer på strukturella hinder å ena sidan och rättsliga och regleringshinder å den andra sidan. Strukturella hinder för marknadstillträde är en följd av ursprungliga kostnader eller efterfrågeförhållanden som leder till obalans mellan de förhållanden som å ena sidan råder för aktörer med dominerande ställning på marknaden i kraft av tidigare monopol, och å andra sidan förhållandena för nytillkomna aktörer. Obalansen hämmar eller hindrar helt de senare aktörernas tillträde till marknaden. Stora strukturella hinder kan t.ex. föreligga när marknaden

kännetecknas av betydande stordriftsfördelar. Ett exempel på ett kriterium beträffande strukturella hinder som kan få genomslag på framtida utvärdering av hinder för marknadstillträde är förändringar i kostnadsbilden för marknadsaktörer. Sådana förändringar kan få implikationer för olika komponenters replikerbarhet. Rättsliga hinder och regleringshinder grundas inte på ekonomiska förhållanden, utan är en följd av lagstiftningsåtgärder, myndighetsåtgärder eller andra statliga åtgärder som direkt påverkar villkoren för aktörers tillträde till en relevant marknad och deras positionering där.

Regleringsmyndigheten skall även beakta möjligheten av sådan dynamik på marknaden att den kan förväntas gå mot effektiv konkurrens på egen hand, dvs. utan förhandsreglering. Ett exempel på ett kriterium beträffande marknadsdynamik som kan få genomslag på framtida utvärdering av det andra s.k. kumulativa kriteriet är teknologisk utveckling. Det är i sammanhanget av vikt att notera att kommissionen i rekommendationen konstaterar att hinder för marknadstillträde kan bli mindre relevanta för innovationsdrivna marknader, som kännetecknas av fortgående teknisk utveckling. På sådana marknader härrör konkurrensrestriktioner ofta från innovationsrelaterade hot från potentiella konkurrenter som för närvarande inte finns på marknaden. På sådana innovationsdrivna marknader kan konkurrens på längre sikt förekomma mellan företag som inte nödvändigtvis är konkurrenter på en befintlig ”statisk” marknad. Det står mot denna bakgrund klart att det finns ett tydligt behov av en framåtblickande regleringspolicy där regleringsmyndigheten identifierar de omvärldsfaktorer som framöver kan få betydelse för utvecklingen på en given marknad, även om det kan handla om teknologier som ännu inte realiserats (i större skala).

När det gäller huruvida konkurrenslagstiftningen i sig själv är tillräcklig, med beaktande av särdragen inom sektorn för elektronisk kommunikation, kan det konstateras följande. Sektorsspecifik lagstiftning möjliggör, till skillnad från generell konkurrenslagstiftning, detaljerade och för ändamålet särskilt anpassade ingripanden för att åtgärda typiska och potentiella problem på ett sätt som fastslår förutsägbara spelregler för hela marknaden. Denna distinktion till trots 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.

Det tredje delmomentet i regleringsmyndighetens arbete med marknadsanalyser utgörs av en bedömning av om det finns företag med betydande inflytande på den marknad som har fastställts. Vid denna bedömning följer PTS kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande. Finner regleringsmyndigheten att det finns ett eller flera företag med betydande inflytande på marknaden är detta en tydlig signal om ett fortsatt behov av reglering på marknaden. Det kan dock finnas ”förmildrande omständigheter” som gör att regleringen kan utformas mindre ingripande (se exempel i kapitel 6.2.2). En vägledande princip vid åläggandet av skyldigheter – det fjärde delmomentet – är att regleringen skall vara proportionerlig och därmed inte mer ingripande än vad som krävs för att åtgärda konkurrensproblemen på marknaden. Vid åläggandet av skyldigheter tar PTS vägledning av ERG:s gemensamma ståndpunkt

om val och tillämpning av regleringsåtgärder enligt det nya regelverket och utformar regleringen med hänsyn till den målsättning om en långsiktigt hållbar konkurrens som har beskrivits ovan.

PTS har i princip fattat ”den första generationens beslut”, och således utfört de delmoment som beskrivs ovan, vad gäller de marknader som omfattas av kommissionens rekommendation. Detta innebär att myndigheten nu skall se över marknaderna och den reglering som har införts. Under 2006 bedrivs ett antal projekt på PTS. Dessa rör bland annat frågan om priser och marginaler på tillträdesprodukter i accessnätet, substitution mellan fast telefoni och mobiltelefoni och samtrafikmönster när nya nät utvecklas. Projekten kan i flera fall relateras till de kriterier som diskuteras nedan och kriterierna ger också en fingervisning om vilka projekt som framöver kommer att bedrivas på PTS.

De möjliga förändringar som PTS nedan identifierat är framför allt relaterade till slutkundernas efterfrågan. PTS bedömning är att förändringar på marknader som relaterar till mobiltelefoni till stor del kommer att bestå i förändrade användningsmönster bland slutkunder och teknisk utveckling av slutkundernas utrustning.

Gemensamt för alla tjänster som omfattas av föreliggande policydokument är att PTS noggrant kommer att följa marknadsutvecklingen, i termer av marknadsandelar, priser och marknadens förmåga att själv ingå avtal på kommersiell basis.

6.2.3.1 Potentiella substitut till terminering av samtal i mobilnät

För att analysera förutsättningarna för att regleringen av marknaden för terminering i mobilnät skall förändras så är det lämpligt att undersöka huruvida substitut till terminering av samtal i mobilnät kan komma att utvecklas.

Ett substitut till att ringa ett samtal till ett mobilnät och därmed utnyttja tjänsten terminering av samtal i mobilnät skulle kunna bestå i att skicka ett SMS. SMS kan dock inte skickas från majoriteten av fasta terminaler och lämpar sig endast för vissa typer av kommunikation. Det är emellertid tänkbart att låta SMS omfattas av reglering även om det inte finns en utbyttbarhet i förhållande till samtalstjänsten. Det finns inget som förhindrar att medlemsstater definierar marknader som inte omfattas av kommissionens rekommendation, under förutsättning att detta är motiverat på basis av de nationella förutsättningarna.⁴¹ Det kan också finnas skäl att utvärdera avtalsförhållanden och liknande aspekter, i syfte att undersöka den sampaketering av samtal och SMS som förekommer. PTS följer sammanfattningsvis utvecklingen på området och kommer i samband med översynen av marknaden att göra en förnyad prövning.

⁴¹ Det bör noteras att SMS i kommissionens rekommendation exkluderades från marknaden för terminering i mobilnät på grund av att SMS uppfattades som en framväxande tjänst och därför olämplig att reglera.

Mobil IP-telefoni kan komma att utvecklas till ett substitut till terminering av samtal i mobilnät. Även om affärsmodellerna ännu inte är utvecklade kan en möjlig lösning vara att den som ringer med IP-telefoni endast betalar en avgift för att vara uppkopplad, vilket skulle innebära att ingen termineringsavgift skulle tas ut. Nackdelen med IP-telefoni är dock att både den som ringer upp och den som tar emot samtalet måste vara uppkopplade och därmed betala en avgift för detta. Följaktligen så finns det ett incitament för mottagaren att välja att samtalet kopplas med traditionell teknik eftersom det är gratis för denne. För att IP-telefoni till mobilnäten skall bli utbrett krävs även att mottagaren har en relativt avancerad terminal och kunskap om den nya tekniken. Slutsatsen av detta är att IP-telefonin på sikt skulle kunna utgöra ett substitut till terminering av samtal i mobilnät och dess utveckling bör därför studeras.

6.2.3.2 *Användningsmönster*

Ett av de grundläggande problemen med marknaden för terminering i mobilnät bygger på att slutkunden inte fäster särskilt stor vikt vad det kostar för andra att ringa till dem själva, vilket medför att operatörens prisnivå på terminering för närvarande har liten inverkan på antalet kunder. Mot denna bakgrund är det av intresse att undersöka om slutkundernas attityder och beteende förändras över tiden. Ändrade attityder och beteende hos slutkunderna skulle kunna påverka efterfrågeelasticiteten⁴² i sådan grad att ett behov av att förändra reglering måste utvärderas.

En trend som är säkerställd är att en allt större andel av den totala rösttrafiken går över mobilnäten. En större användning borde i sig öka medvetenheten om vad det kostar att ringa till olika mobilnät. Det är också ett faktum att allt fler går över till att endast använda mobiltelefon. Det är tänkbart att det bland dessa grupper kommer att vara viktigare att bry sig om vad det kostar att bli uppringd på mobilen, eftersom de när priserna är höga riskerar att gå miste om vissa samtal.⁴³

Långsiktigt borde ovan beskrivna utveckling kunna bidra till att efterfrågeelasticiteten blir större vilket minskar möjligheterna för operatörerna att ta ut övervinster.

6.2.3.3 *Utbudsrelaterade kriterier*

Möjligheterna till att utbudssubstitution skall inträffa på marknaden för terminering i mobilnät får i dagsläget anses som mycket begränsade. Detta beroende på att tjänsten terminering av samtal i mobilnät inte kan köpas från någon annan än nätägaren. Något som skulle kunna ändra denna situation är ifall

⁴² För närvarande kännetecknas slutkundsmarknaden av en låg grad av efterfrågeelasticitet, eftersom slutkunderna inte tycks vara känsliga för priset på inkommande samtal. Om denna priskänslighet ökar så ökar slutkundernas efterfrågeelasticitet.

⁴³ Den uppringande parten har ju inte valet att ringa till den fasta telefonen.

en kunds SIM-kort blir tillgängligt för mer än ett nätverk. Även om denna lösning inte tillämpas idag kommer PTS att följa marknadens utveckling i detta avseende. Myndighetens bedömning är dock att lösningen får betraktas som långsiktig.

7 Övergripande och marknadsspecifika policies

7.1 Övergripande policies

PTS verkar för att konsumenter ska få tillgång till prisvärda elektroniska kommunikationstjänster med stort urval och god funktion. Att säkerställa att det råder konkurrens mellan leverantörer av tjänster och nät är ett sätt att uppfylla detta mål. Det långsiktiga målet med PTS arbete med konkurrensfrämjande reglering är att åstadkomma hållbar konkurrens. När hållbar konkurrens råder kan marknaden förväntas åstadkomma ekonomisk effektivitet, med bland annat priser som avspeglar konkurrens och ett brett utbud av varor och tjänster, på egen hand.

Övergripande policies

Med hänsyn till ovan sagda har myndigheten formulerat ett antal övergripande policies som är vägledande för myndighetens arbete med konkurrensfrämjande reglering på alla marknader.

1. PTS verkar för en utveckling mot hållbar konkurrens genom att utforma reglering som undanröjer hinder för marknadsinträde och successivt främjar egen etablering i replikerbara⁴⁴ nätelement och nätdelar. Målet hållbar konkurrens kan ofta åstadkommas genom en kombination av egen infrastruktur och effektivt samutnyttjande av befintlig infrastruktur⁴⁵, snarare än genom paralleletablering.
2. PTS inför konkurrensfrämjande reglering endast på marknader som har sådana särdrag att förhandsreglering är motiverad, dvs. där det råder konkurrensproblem som marknaden själv typiskt inte kan lösa.
3. PTS reglering syftar till att främja innovation och utveckling. Tillträdesregler avseende samutnyttjande av infrastrukturen, vilket ofta kan vara samhällsekonomiskt effektivt, skall inte utformas så att de riskerar att

⁴⁴ ”Replikerbar” är den term som gängse används inom regleringsteorin för att beskriva nätelement som är möjliga och önskvärda att replikera, d.v.s. paralleletablera. Alla nät och nätelement är rent tekniskt möjliga att paralleletablera, men ur en företagsekonomisk eller samhällsekonomisk synvinkel kan det vara mer eller mindre önskvärt att paralleletablera.

⁴⁵ Helt egen infrastruktur, d.v.s. parallella nät, minskar naturligtvis beroendet till den dominerande nätägarens flaskhalsresurser, och skulle därför kunna sägas vara mer hållbar än utpräglad tjänstekonkurrens, där beroendet till nätägarens nät och tjänster är stort. På området för mobil kommunikation finns i stor utsträckning parallella infrastrukturer i Sverige. På andra marknader är det inte alltid lönsamt för en operatör att etablera ett eget parallellt nät, och inte heller samhällsekonomiskt försvarbart.

hämna teknisk utveckling och uppgradering av näten. Den som upplåter nät för andra ska ha möjlighet att genomföra investeringar i dessa på ett affärsmässigt sätt. PTS reglering ska också vara utformad så att den inte låser in marknadsaktörerna i gamla strukturer och tjänster, samt i största möjliga utsträckning vara teknikneutral.

4. PTS verkar för ökad harmonisering av regelverket för elektronisk kommunikation. Genom harmoniserad reglering av nät och tjänster i Europa kan en verklig inre marknad för elektroniska kommunikationstjänster uppnås. PTS deltar därför aktivt i det europeiska harmoniseringsarbetet. PTS deltar också aktivt i övrigt internationellt harmoniserings- och standardiseringsarbete.
5. Reglerna för tillgång till nät och tjänster ska vara tydliga och förutsägbara för dem som verkar på marknaden. De ska tillgodose marknads behov och lösa de konkurrensproblem marknadsaktörerna upplever. PTS ska samråda sina förslag till åtgärder med marknads aktörer och föra en aktiv dialog med alla som är beroende av eller berörs av regleringen.
6. Reglerna för tillgång till nät och tjänster ska skapa bästa möjliga förutsättningar för efterlevnad. PTS ska ha en aktiv tillsyn som följer upp bristande efterlevnad och säkerställer att reglerna följs. Rättigheter och skyldigheter ska också kunna säkerställas genom PTS tvistlösningsverksamhet.

7.2 En utveckling mot hållbar konkurrens – marknadsspecifika policies

I det här policydokumentet ligger tonvikten på att beskriva PTS grundläggande handlingsprogram vad gäller myndighetens arbete med konkurrensfrämjande reglering beträffande marknaden för terminering i mobilnät. Beskrivningen sker mot bakgrund av att målet med denna del av myndighetens verksamhet är att området elektronisk kommunikation på sikt skall präglas av en hållbar konkurrens.

För konkurrensfrämjande reglering beträffande marknaden för terminering i mobilnät har följande policies utformats:

1. Företag som är dominerande, på en marknad där det inte råder effektiv konkurrens, skall åläggas skyldighet att tillhandahålla terminering av samtal i mobilnät.⁴⁶
2. Vid prisreglering av tjänsten terminering av samtal i mobilnät skall priset motsvara det pris som skulle ha uppstått vid en konkurrenssituation på

⁴⁶ En sådan reglering är nödvändig mot bakgrund av att det saknas alternativ till terminering av samtal i mobilnät om en abonnent i ett nät vill nå en abonnent i ett annat nät. Först när det finns ett alternativ för ett betydande antal konsumenter kan det bli aktuellt att lyfta regleringen.

marknaden, dvs. det pris som uppstått på marknaden om konsumenterna hade möjlighet att välja mellan flera konkurrerande termineringsalternativ.

3. Genom att den reglering som beskrivs ovan utformas på ett väl avvägt sätt skapas bättre förutsättningar för att så småningom minska omfattningen av förhandsreglering på området.
4. För att åstadkomma en väl avvägd minskning av omfattningen av reglering är det av vikt att marknadsaktörer får signaler om de förutsättningar som måste vara uppfyllda för en sådan minskning.
5. PTS avser att, i samband med de regelbundna marknadsöversyner myndigheten enligt EkomL har att göra⁴⁷, utvärdera marknadssituationen på basis av ett flertal kriterier i syfte att fastslå behovet av regleringsåtgärder. Förändrade förutsättningar på marknaden kan få konsekvenser på ett eller flera av de delmoment som ingår i regleringsmyndighetens arbete med marknadsanalyser och åläggande av skyldigheter.
6. PTS tillämpar en teknikneutral reglering. En teknikneutral termineringsreglering bör bestå, även om dominerande företag ändrar den teknik med vilken tjänsterna tillhandahålls, under förutsättning att kontrollen av terminering består.

Ordlista

Abonnent: Den som har ingått avtal med en leverantör av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster om tillhandahållande av sådana tjänster.

Accessnät: Den del av ett elektroniskt kommunikationsnät närmast slutanvändaren, som sträcker sig från dennes nätanslutningspunkt till en punkt där trafiken överlämnas till ett nät med högre kapacitet avsett för transport av stora mängder trafik (s.k. trunknät). För det fasta telefonnätet består accessnätet av ledningar av tvinnad parkabel i metall, som löper från användarnas lokaler, ofta via lokala fastighetsnät, fram till den punkt där accessnätoperatören i en lokalstation (ett slags växel) antingen förmedlar trafiken vidare i det egna trunknätet eller överlämnar trafiken till annan operatör med vilken samtrafik etablerats i denna punkt (s.k. direktförbindelse).

Allmänt kommunikationsnät: Elektroniskt kommunikationsnät som helt eller huvudsakligen används för att tillhandahålla allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster.

⁴⁷ Detta innebär dock inte att samtliga kriterier med nödvändighet utvärderas vid en och samma tidpunkt, vissa kriterier kan till exempel följas kontinuerligt och med jämna mellanrum, utan det handlar snarare om att kriterierna bör ha utvärderats innan beslut om att förändra regleringen fattas.

Allokativ effektivitet (fördelningseffektivitet): Handlar om i vilken utsträckning ekonomins begränsade resurser används på ett sådant sätt att de gör största möjliga nytta. Ett viktigt villkor är att priserna motsvarar de bakomliggande kostnaderna.

CPP (Calling Party Pays): Princip om att den uppringande parten betalar för samtalet

Ej återvinningsbara kostnader (sunk costs): Kostnader som företaget, när det väl ådragit sig dem, inte kan återvinna. Uppstår till exempel när företaget lämnar marknaden. Exempel på sådana kostnader är transaktionskostnader, reklamkostnader eller investeringar i infrastruktur som helt eller nästan helt saknar alternativ användning (här brukar man tala om irreversibla investeringar).

EkomL: Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Elektronisk kommunikationstjänst: Tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät.

Elektroniskt kommunikationsnät: System för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigering samt andra resurser som medger överföring av signaler, via tråd eller radiovågor, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier oberoende av vilken typ av information som överförs.

Ex ante-reglering: Förhandsreglering av ett särskilt område. De flesta nätverksindustrier regleras i nästan alla marknadsekonomier med sådan sektorsspecifik lagstiftning (även kallad särreglering). Ex ante-reglering skall ses i förhållande till ex post-reglering, som är reglering av ett särskilt område efter att något har inträffat. Prövningar enligt Konkurrenslagen (KL) sker till exempel ofta ex post, till exempel i syfte att undersöka om en dominant spelare på en marknad har missbrukat sin ställning genom ett visst handlingsätt.

Flaskhalsproblemet: Olika delar av produktionskedjan kan ha olika grader av stordriftsfördelar och avsaknad i ett led av produktionskedjan kan komma att smitta av sig till övriga steg i kedjan. Ett företag som har monopol i en del av produktionskedjan kommer att kunna åtnjuta samma vinster som om hela produktionskedjan var ett naturligt monopol.

F2M (Fixed to Mobile): Samtal från det fasta nätet till ett mobilnät

Gemensam ståndpunkt (Common Position): En gemensam ståndpunkt från ERG är ett dokument som uttrycket gruppens ståndpunkt i en viss fråga inom ERG:s kompetensområde. En gemensam ståndpunkt publiceras på gruppens eget initiativ.

IP-kapacitet: (IP = Internet Protocol) – Kapacitet för överföring av information enligt ett protokoll som används inom Internet.

IP-telefoni: Telefoni som någon gång går över ett paketförmedlat nät; ett IP-nät (enligt definition av ITU, International Telecommunication Union).

Korssubventionering: Ett företag som agerar på en marknad med ett lågt konkurrenstryck (t.ex. en monopolmarknad) använder sin privilegierade position på denna marknad för att skaffa sig fördelar på en annan marknad (med ett högre konkurrenstryck). Detta kan exempelvis ske genom att överpriser tas ut på marknaden med ett lågt konkurrenstryck, i syfte att finansiera underprissättning på marknaden med ett högre konkurrenstryck.

Kostnadsredovisning: Upprättande och framläggande av ekonomisk information, däribland fördelning av kostnader, intäkter, tillgångar och skulder på reglerade ”objekt” som produkt/tjänstemarknader, verksamheter eller kostnadskomponenter. Härigenom kan på ett öppet och underbyggt sätt visas att priserna hänför sig till kostnaderna.

LRIC: Long Run Incremental Cost – Långsiktig särkostnad. Kostnader orsakade genom tillhandahållandet av en bestämd, i ett långsiktigt perspektiv fortgående, produktionsökning under antagandet att viss produktion redan är igång. Med ”långsiktig” avses den tidshorisont bortom vilken samtliga kostnader (inklusive kapitalinvesteringen) kan undvikas. LRIC-metoden är en metod för att beräkna kostnadsorienterad prissättning som mäter kostnaden för att tillhandahålla ett inkrement, t.e.x. en volymökning eller tillkommande produkt eller tjänst. Metoden utgår vanligen från nukostnad/återanskaffningsvärde.

LLUB: Local Loop Unbundling, tillträde till det metallbaserade accessnätet (konventionella abonnentledningar). Gör det möjligt för andra operatörer än den accessnätsägande operatören att få tillträde till del av eller hela den kundniska fysiska kopparförbindelsen i accessnätet. LLUB kombineras med s.k. samlokalisering för att möjliggöra för hyrande operatörer att placera utrustning i lokalstation för att tillhandahålla tjänster till slutkund eller grossistkund.

M2M (Mobile to Mobile): Samtal från ett mobilnät till ett annat mobilnät

Nationella regleringsmyndigheter (NRA, National Regulatory Authorities): Ett eller flera organ, rättsligt åtskilda från och verksamhetsmässigt oberoende av alla organisationer som tillhandahåller nät, utrustning eller tjänster för elektronisk kommunikation, som av en medlemsstat har fått i uppdrag att utföra någon av i ramdirektivet och särdirektiven fastställda regleringsuppgifter.

Naturligt monopol: Monopol som uppstår under förhållanden där det är den logiska organisationsformen. Kostnadsfördelar p.g.a. tilltagande skalavkastning är en vanlig grund för uppkomsten av ett naturligt monopol, dvs. en situation där ett enda företag kan tillgodose hela marknadens behov till en lägre kostnad än vad två eller tre företag kan göra. Denna kostnadsstruktur förekommer ofta i verksamheter med höga initialkostnader, såsom framställning av el, gas och vatten eller telefonservice. Det naturliga monopolet kan även uppkomma genom att ett företag äger, eller på annat sätt helt kontrollerar, tillgången på en naturresurs. Av denna naturresurs kan företaget sedan framställa en produkt som saknar direkta substitut.

Nedströmsmarknad: Marknad ett steg nedåt i produktionskedjan. I detta dokument avses med nedströmsmarknad ofta slutkundsmarknaden.

Nätanslutningspunkt: Fysisk punkt vid vilken en abonnent ansluts till ett allmänt kommunikationsnät.

Nätverkseffekter: Nätverkseffekter innebär att nyttan för den enskilde konsumenten att använda en tjänst stiger med det totala antalet konsumenter som använder tjänsten.

Operatör: Den som innehar eller på annat sätt råder över ett allmänt kommunikationsnät eller tillhörande installation.

Produktiv effektivitet (produktionseffektivitet): Läge där det inte går att producera mer av en vara eller tjänst utan att producera mindre av någon annan vara eller tjänst.

Regleringsåtgärd (remedy): Specifik regleringsskyldighet eller uppsättning skyldigheter som åläggs ett företag som befinner sig ha ett betydande inflytande på en angiven marknad.

Retail minus: Marginalbaserad prissättning som innebär att grossistpriset skall motsvara slutkundspriset minus en fastställd marginal.

RPP: Princip om att mottagaren betalar för samtalet

Samlokalisering: Möjligheten för andra operatörer att installera utrustning i nätägarens lokala växelstationer för att kunna tillhandahålla tjänster i accessnätet (LLUB).

Samtrafik: Fysisk och logisk sammankoppling av allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster.

Slutkund: Hushåll eller företag som för eget bruk (ingen vidareförsäljning) utnyttjar en elektronisk kommunikationstjänst från operatör.

SMP (Significant Market Power): ”Betydande inflytande”, på en viss relevant marknad, i det nya regelverket motsvarar det konkurrensrättsliga dominansbegreppet.

SMP-operatör: Den operatör som har ett betydande inflytande (SMP) på en viss relevant marknad (ibland används termen ”reglerad operatör”).

Stordriftsfördelar: Fördelar med att produktion i stor skala ofta är tekniskt och ekonomiskt sett mer lönsam än produktion i mindre skala p.g.a. bättre arbetsfördelning, inlärning samt mekanisering och automatisering. I storskalig produktion används som regel mer specialiserade tjänster av olika slag och en mer avancerad produktionsteknik. Detta medför bl.a. ökade investeringar i maskiner och anläggningar, men i och med att de fasta kostnaderna slås ut på en större produktionsvolym blir produktionen ändå mer lönsam.

Särredovisning: Upprättande av separat redovisning för att åskådliggöra resultatet på olika marknader som om de var skilda verksamhetsområden. Det berör i synnerhet transaktioner över gränserna mellan dessa marknader, vilka identifieras och behandlas som om transaktionerna sker mellan olika bolag. De benämns koncerninterna kostnader.

Terminering (av samtal): Framkoppling och dirigering av telefonsamtal till abonnent med nätanslutningspunkt med ett visst telefonnummer.

Tillhörande installation: Anordning, funktion eller annat som inte utgör men har samband med en elektronisk kommunikationstjänst eller ett elektroniskt kommunikationsnät, och som möjliggör eller stöder den tjänsten eller tillhandahållande av tjänster via det nätet.

Tjänsteleverantör: Leverantör av elektroniska kommunikationstjänster till tredje man, antingen över det egna nätet eller på annat sätt.

Uppströmsmarknad: Marknad ett steg uppåt i produktionskedjan. I detta dokument avses med uppströmsmarknad ofta grossistmarknaden.

Vertikal integration: Situation där ett företag äger verksamheter på olika nivåer i en produktionskedja, till exempel både en slutkunds- och en grossistverksamhet.

Välfärd: Mått på totalt välbefinnande som uppnåtts av samtliga marknadsaktörer, till exempel av företag genom vinster och av konsumenter genom konsumtion av varor till ett pris som motsvarar eller understiger deras värdering av varan.

Litteratur

- Bergman, Mats A. (2005) Competition in services or infrastructure-based competition? I PTS (2005a) *An anthology on the foundations for competition and development in electronic communications markets* (pp. 6 – 55).
- Cave, Martin (2003) Remedies for Broadband Services. Paper prepared for DG InfoSoc.
- ERG (2004) ERG:s gemensamma ståndpunkt om val och tillämpning av regleringsåtgärder enligt det nya regelverket (<http://www.pts.se>).
- IRG (2004) Principles of Implementation and Best practice on the application of remedies in the mobile voice call termination market.
- Ofcom (2002) Imposing Access Obligations under the new EU Directives, <http://www.ofcom.org.uk>.
- Ofcom (2004) Strategic Review of Telecommunications Phase 1 Consultation, <http://www.ofcom.org.uk>.
- Opta (2003) Economic considerations on balancing infrastructure and services based competition, <http://www.opta.nl>.
- PTS (2005a) *An anthology on the foundations for competition and development in electronic communications markets*, <http://www.pts.se>.
- PTS (2005b) Svensk Telemarknad första halvåret 2005, PTS-ER-2005:40.
- Valletti, Thomas (2003) Obligations that can be imposed on operators with significant market power under the new regulatory framework for electronic communications.

Bilaga 1 - Marknadssituation - historik och nuläge

Marknadssituationen vid tidpunkten för PTS beslut

I PTS beslut av den 6 juli 2004, rörande den svenska marknaden för samtalsterminering i individuella allmänna mobilnät, framkom att TeliaSonera, Tele2, Vodafone, Hi3G och Telenor har en monopolställning vad gäller terminering av samtal till abonnenter som är anknutna till respektive operatörs egna nät.

På marknaden för terminering i mobilnät har varje ägare av ett mobilt nätverk monopol på att terminera samtal i sitt eget nät. Anledningen till detta är att det inte finns några alternativ till terminering av samtal i mobilnät om en konsument vill nå en abonnent i en annan nätägares nät. PTS bedömde att det inte kommer att introduceras några alternativ för den större mängden konsumenter inom en överskådlig framtid.

PTS fastslog att konkurrensen på marknaden för elektronisk kommunikation på ett allvarligt sätt kan snedvridas om ovan nämnda operatörer använder sin monopolställning för att inte medverka till sammankoppling av nät med andra operatörer eller ställer upp oskäliga villkor för samtrafik.

Utveckling sedan PTS beslut

PTS beslut rörande marknaden för terminering i mobilnät fattades i juli 2004. Nätoperatörerna på marknaden har fortfarande monopol i sina respektive nät och marknadsandelarna på slutkundsmarknaden har inte förändrats i någon betydande omfattning sedan PTS beslut.⁴⁸ Den årliga tillväxten för mobilabonnemang har också legat på en relativt stabil nivå, runt tio procent, de senaste åren. Tjänstetillhandahållarna av mobila samtalstjänster fortsätter att vara små, med en sammanlagd marknadsandel på tre procent av det totala antalet mobilabonnemang.

En intressant tendens på marknaden är dock att antalet trafikminuter i mobilnäten ökade kraftigt, med 31 procent, mellan det första halvåret 2004 och det första halvåret 2005. Mellan motsvarande period 2003 och 2004 låg tillväxten i trafik på endast tio procent. Att trafiken i näten ökar så mycket, trots att förändringen i andelen svenskar som använder mobiltelefon är marginell, visar tydligt att vi använder mobilen allt mer. Framför allt är det privatkunder som ringer mer. En viktig orsak till att den relativt stora ökningen sker nu beror på att det under 2004 och 2005 har blivit allt billigare att ringa med mobilen.

⁴⁸ Den marknadsinformation som presenteras i detta avsnitt hämtas från rapporten Svensk Telemarknad första halvåret 2005 (PTS, 2005b).