



HANDLÄGGARE, AVDELNING, TELEFON

Mattias Viklund
Avdelningen för marknadsfrågor
08-678 55 00

TeliaSonera AB
Stab Juridik, Regulatoriska frågor
123 86 FARSTA

Saken

Fastställande enligt 8 kap. 5 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (EkomL) av relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området för elektronisk kommunikation och identifiering enligt 8 kap. 6 § samma lag av företag med betydande inflytande; nu fråga om att fastställa marknad avseende tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster (LLUB¹) samt identifiera företag som har ett betydande inflytande på den relevanta marknaden.

Post- och telestyrelsens avgörande

1. Post- och telestyrelsen (PTS) fastställer, med stöd av 8 kap. 5 § EkomL, den nationella marknaden för tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster (LLUB), såsom en relevant marknad.
2. PTS finner att TeliaSonera AB (TeliaSonera) har ett sådant betydande inflytande som avses i 8 kap. 6 § EkomL på den relevanta marknaden för tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster (LLUB).

Detta beslut gäller omedelbart.

¹ Local Loop UnBundling.

Bakgrund

Enligt artikel 15.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/21/EG) av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektivet) skall en nationell regleringsmyndighet inom sitt territorium och i överensstämmelse med konkurrenslagstiftningens principer definiera de med hänsyn till nationella förhållanden relevanta marknaderna, särskilt geografiska marknader. När en relevant marknad fastställs skall myndigheten i största möjliga utsträckning beakta Europeiska gemenskapernas kommissions (kommissionen) rekommendation av den 11 februari 2003 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation (rekommendationen) samt kommissionens riktlinjer av den 11 juli 2002 för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande i enlighet med gemenskapens regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (riktlinjerna). Om den nationella myndigheten konstaterar att det inte råder effektiv konkurrens på den relevanta marknaden, skall företag med betydande inflytande på den marknaden identifieras och lämpliga specifika regleringsskyldigheter åläggas.

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

Kommissionen har i sin rekommendation definierat 18 relevanta marknader, varav en marknad anges vara tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster.

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

Skäl

1. Tillämpliga bestämmelser

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

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

Om det vid en bedömning enligt första stycket konstateras att det inte råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad, skall företag med betydande

inflytande på den marknaden identifieras och beslut meddelas om skyldigheter enligt 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§.

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

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

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

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

2. Metodbeskrivning

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

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

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

2.1. Beskrivning av produkten

En beskrivning av den aktuella produkten görs utifrån kommissionens rekommendation. PTS inleder arbetet med att definiera en relevant produkt- eller tjänstemarknad genom att gruppera samman produkter eller tjänster som

konsumenterna använder för samma ändamål. Utgångspunkten för definition och fastställande av marknader är en karaktärisering av slutkundsmarknader inom ett givet tidsperspektiv, med beaktande av substituerbarheten på efterfråge- och utbudssidorna (se beaktandesats 7 i rekommendationen). Egenskaper som kunder uppfattar som karaktäriserande utgör grund för avgränsning av produkt- eller tjänstemarknaden.

2.2 Avgränsning av produktmarknad

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

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

Begreppet efterfrågesubstitution används för att mäta i vilken utsträckning kunderna är beredda att ersätta en viss tjänst eller produkt med andra tjänster eller produkter. Som ett andra steg i en substitutionsanalys måste en undersökning ske av mer än enbart produkter eller tjänster vars objektiva egenskaper, priser och användningsområden tyder på att de är substituerbara. En metod för att bedöma utbytbart är att genomföra ett tankeexperiment, i vilket en liten och varaktig förändring av de relativa priserna antas² och kundernas troliga reaktion på denna förändring bedöms, det s.k. hypotetiska monopolisttestet (SSNIP-testet; eng. *Small but Significant Non-transitory Increase in Price*). Om en tänkt prisökning kan antas resultera i att försäljningsförlusten blir större än ökningen av intäkter som härrör sig till prisökningen, utvidgas marknaden så att den omfattar närliggande substitut. Denna process upprepas tills marknaden har en sådan omfattning att det bedöms att prisökningen skulle bli lönsam.

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

En bedömning görs av om företag, som idag inte är etablerade på den relevanta marknaden, vid en liten men varaktig förändring av det relativa priset skulle träda

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

in på denna. I bedömningen kan sannolikheten för att detta inträde skulle ske inom en rimlig tid vägas in. Vad som är en rimlig tid beror, enligt p. 20 i kommissionens riktlinjer, på egenskaperna hos den enskilda marknaden. Med rimlig tid avses i detta fall enligt PTS bedömning, tidpunkten fram till nästa marknadsöversyn.

2.3 Avgränsning av geografisk marknad

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

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

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

2.4 Marknadsbeskrivning

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

2.5 Fastställande av relevant marknad för vilken förhandsreglering är motiverad

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

Om PTS efter en samlad bedömning funnit att marknaden har särdrag som motiverar införande av skyldigheter enligt EkomL, vidtar en fortsatt analys i syfte

att utröna huruvida konkurrensen är effektiv, dvs. om det finns aktörer som enskilt eller gemensamt har ett betydande inflytande på den relevanta marknaden.³

2.6 Marknadsandelar

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

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

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

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

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

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

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

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

2.7 Övriga indikatorer m.m.

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

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

2.8 Samlad bedömning beträffande identifiering av företag med betydande inflytande.

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

3. Beskrivning av tjänsten/produkten m.m.

Kommissionen har, som ovan nämnts, i sin rekommendation definierat marknaden för tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster, som en relevant marknad.

På slutkundsmarknaderna finns efterfrågan på datakommunikationstjänster och taltjänster. Denna efterfrågan i slutkundsledet ger upphov till efterfrågan i grossistledet på produkter för att etablera access mellan operatören och slutkunden.

Vissa förhållanden på slutkundsmarknaderna för dataöverföring till och från kunder och för tillträde till Internet påverkar avgränsningen av grossistmarknaderna. Ur ett bredbandsperspektiv skulle prestanda och kvalitetsegenskaper hos de tjänster som kan erbjudas via en smalbandsanslutning, inte betraktas som användbara substitut av en slutanvändare som använder bredbandsanslutning. En smalbandsanslutning kan inte heller anses vara en

permanent anslutning ("always-on"). Efterfrågan från privatpersoner av bredbandsanslutning är idag främst relaterad till Internetanslutning, medan efterfrågan från företag omfattar en mångfald av tjänster. I likhet med efterfrågan från företag kan efterfrågan från privatpersoner i framtiden komma att utvecklas till andra tjänster vid sidan av Internetanslutning.

Med hjälp av den föregående beskrivningen av slutkundsmarknader kan man, enligt kommissionen, definiera och fastställa grossistmarknader i syfte att analysera dem med avseende på förhandsreglering.

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät (LLUB-förordningen) som trädde i kraft den 2 januari 2001, innebär LLUB fullt eller delat tillträde till den operatörs accessnät, vilken har anmälts till kommissionen ha ett betydande inflytande på marknaden för fast telefoni. Med anmäld operatör avses varje operatör av fasta allmänna telefontjänster som av sina nationella regleringsmyndigheter har anmälts ha ett betydande inflytande på marknaden. I Sverige har LLUB-förordningen inneburit tillträde till det rikstäckande metallbaserade accessnätet som innehas av TeliaSonera AB (TeliaSonera).

I LLUB-förordningen specificeras att operatörer som vill använda sig av konventionella abonnentledningar skall ha rätt till fullt eller delat tillträde, samt till ett antal nätfaciliteter, exempelvis samlokalisering. Inom ramen för LLUB-förordningen definieras accessnätet som den fysiska del av nätet som är unik för slutkunden och som utgår från den telefonstation eller annan koncentrationspunkt i telenätet som är närmast slutkunden. Tillträde till accessnät för annan teleoperatör än den som äger accessnätet kan ske på olika sätt. Med fullt tillträde menas att en teleoperatör hyr ett tvinnat par metalledningar i en förbindelse mellan telefonstationen och slutkunden av den kabelägande teleoperatören. Med delat tillträde menas att en teleoperatör frekvensmässigt delar ett tvinnat par metalledningar, i en förbindelse mellan telefonstationen och slutkunden, med den kabelägande teleoperatören.⁴ Operatörer som väljer fullt eller delat tillträde för att etablera access kontrollerar förbindelsens egenskaper.

När marknadsanalyser genomförts och företag med betydande inflytande på den aktuella marknaden har identifierats i enlighet med EkomL kommer företag som omfattas av LLUB-förordningen inte längre att vara anmälda och omfattas av denna. Kommissionen skall enligt ramdirektivet därefter, vid lämpligt tillfälle, lägga fram ett förslag om upphävande av LLUB-förordningen.

4. Avgränsning av produktmarknaden

Med utgångspunkt i den av kommissionen definierade marknaden tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster har PTS att bedöma om denna är en relevant marknad

⁴ Konkurrensen i accessnätet – situationer och förslag till åtgärder, PTS rapport 2 maj 2002 PTS-ER-2002:8, ISSN-1650-9862, s. 3.

med hänsyn till svenska förhållanden. PTS har till uppgift att undersöka om det, utifrån svenska förhållanden, finns skäl att utvidga produktmarknaden, alternativt om ytterligare uppdelning av produktmarknaden bör göras.

Vid marknadsavgränsning skall teknikneutralitet eftersträvas. Marknadsavgränsningen görs således utifrån produkter, oberoende av med vilken teknik de realiseras. Detta gäller om produktens tilltänkta användning och egenskaper är desamma för köparen.

4.1. Andra former för bredbandstillträde

För en operatör som använder sig av tillträde till konventionella abonnentledningar är inte någon annan form av bredbandstillträde i grossistledet, t.ex. via fiber eller fast yttäckande radioaccess (FWA⁵), att betrakta som ett substitut, ens om man med den tjänst som leverantören av bredbandstjänsten tillhandahåller skulle kunna leverera exakt samma tjänster som via accessnäten. För att andra former av bredbandsanslutning skall vara ett alternativ krävs att den alternativa tekniken finns utbyggd och är kompatibel i hela nätet. Det krävs en samtidig utbyggnad och uppgradering av tekniken för att kunna uppfylla kravet på kompatibilitet.

Terminerande avsnitt av hyrda förbindelser kan idag inte anses som ett substitut till tillträde till konventionella abonnentledningar. Vid användningen av tillträde till konventionella abonnentledningar kan den som köper en sådan grossisttjänst själv avgöra vilken teknik och vilka egenskaper förbindelsen skall ha, till skillnad från vad som gäller vid användning av hyrda förbindelser. Att inom ett geografiskt område utnyttja terminerande avsnitt kan inte betraktas som ett substitut, eftersom operatören inte kan komma i åtnjutande av de skalfördelar som en egen investering kan ge upphov till.

När det gäller utbudssubstitution kan det konstateras att tillträde till konventionella abonnentledningar är en tjänst med egenskaper som, utan omfattande infrastrukturinvesteringar, inte med lätthet, omedelbart och effektivt kan tillhandahållas av nya aktörer på marknaden. Förutsättningar saknas således att ställa om produktion på ett sådant sätt att verkningarna kan jämföras med efterfrågesubstitution. Möjligheten att ställa om produktionen inom ett års tid är därför hypotetisk och kan, enligt PTS bedömning, inte komma att utnyttjas.

4.2. Nyanläggning av nät

Att använda sig av konventionella abonnentledningar är ett alternativ till att bygga egen infrastruktur. Emellertid finns det svårigheter i många områden att förlägga nya områdes- eller fastighetsnät. Nyanläggning av nät med hög överföringskapacitet, t.ex. fiber, överstiger i de allra flesta fall kapacitetsbehovet i förhållande till slutkundernas efterfrågan på tjänster, varför flera operatörer ser fördelar med att i så stor utsträckning som möjligt använda befintlig infrastruktur.

⁵ Eng.: Fixed Wireless Access

Framförallt anses de metallbaserade accessnäten vara ett bättre alternativ än en investering i ny infrastruktur.⁶

4.3 Sammanfattning av produktmarknaden

PTS anser att de svenska förhållandena för tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster (LLUB), överensstämmer med den av kommissionen definierade relevanta marknaden. För en operatör som använder sig av tillträde till konventionella abonnentledningar är inte någon annan form av bredbandsanslutning i grossistledet att betrakta som ett substitut. PTS har inte funnit några substitut på efterfråge- eller utbudssidan som ger anledning att frångå den marknadsdefinition som kommissionen gjort. PTS bedömer därför att produkter eller tjänster inte kommer att utvecklas på ett sådant sätt att de blir nära substitut för tillträde till konventionella abonnentledningar inom den tillämpliga tidsramen. Inte heller kan några hinder för substitution mellan produkter förväntas försvinna, som ger skäl att omdefiniera marknaden för tillträde till konventionella abonnentledningar.

5. Avgränsning av den geografiska marknaden

Samtliga anmälda aktörer som tillhandahåller tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster har rätt att bedriva sin verksamhet i hela landet. Någon geografiskt avgränsad anmälan finns således inte. Kommissionen har inte identifierat någon gränsöverskridande marknad på detta område.

LLUB kan i princip endast realiserars via det rikstäckande metallbaserade accessnätet. Infrastrukturen är därmed avgörande begränsande faktor för möjligheterna att tillhandahålla tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster.

Den operatör som förfogar över det rikstäckande metallbaserade accessnätet dominerar utbudet av anslutningen. Utbudet från denna operatör är likvärdigt i hela landet och inte heller prissättningen skiljer sig åt över landet. Konkurrensförhållandena får således anses likartade i hela landet.

Mot bakgrund av det ovan sagda gör PTS bedömningen att marknaden för tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster (LLUB) är nationell.

⁶ IT-infrastrukturen i Sverige 2001, PTS-ER-2002:5, ISSN 1650-9862, Dnr 01-8703, s. 28.

6. Marknadsbeskrivning

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

Syftet med införandet av den så kallade LLUB-förordningen var att öka konkurrensen i accessnätet. Förhållandet är alltså så att andra operatörer vid sidan av TeliaSonera i liten grad förfogar över alternativ infrastruktur. Metallbaserade accessnät i det fasta kretskopplade telefonnätet är fortfarande ett av de minst konkurrensutsatta segmenten på marknaden för elektronisk kommunikation.

Som beskrivits ovan omfattar LLUB-förordningen fullt och delat tillträde till konventionella abonnentledningar. Operatörer som väljer fullt eller delat tillträde för att etablera access kontrollerar förbindelsens egenskaper. Tillträdet skall ske enligt samma villkor och vara av samma kvalitet som för det nätägande bolagets egen organisation. Prissättningen skall, enligt förordningen, vara kostnadsbaserad.

Efter införandet av LLUB-förordningen genomförde PTS en granskning av TeliaSoneras referenserbjudande och prissättningen för tillträde till konventionella abonnentledningar.⁷ I samband med granskningen av TeliaSoneras kalkylmodell baserad på nukostnader (Current Cost Accounting, CCA) sänkte TeliaSonera priserna för tillträde till konventionella abonnentledningar. Beräkningen av kostnader för accessnätet baseras numera på den av PTS och branschen framtagna LRIC-modellen.⁸

Operatörer erbjuder slutkunder ett stort antal olika produkter och tjänster som omfattar t.ex. datakommunikation, Internetaccess och tillträde till telefonnät. Det finns operatörer som erbjuder tjänster till slutkunder i både hushålls- och företagssegmenten. Enligt vad PTS erfarit har den största efterfrågan på tillträde till konventionella abonnentledningar varit relaterad till accesser för företag. Andelen delat tillträde i förhållande till fullt tillträde har ökat under senaste året vilket kan tyda på ett ökat användande för access till hushåll.⁹ För att etablera accesser via tillträde till konventionella abonnentledningar inom ett geografiskt område krävs intäkter och skalfördelar som motiverar investeringen i teknisk utrustning. Tillträde till konventionella abonnentledningar har främst utnyttjats för att etablera xDSL-access¹⁰ till företag. Att användningen inte fått någon större spridning får främst anses vara ett resultat av små marginaler mellan slutkundspriser och kostnaden för tillträde till konventionella abonnentledningar, och därmed en osäker återbetalningstid på erforderliga investeringar.

⁷ PTS granskning av Telia AB:s priser för tillträde till accessnätet, Dnr. 00-18242, 12 december 2001.

⁸ Se <http://www.pts.se> (under ”branschfolk” och sedan ”tele”).

⁹ ECTA DSL Scorecard, December 2002 och December 2003, www.ectportal.com.

¹⁰ DSL är en höghastighetsanslutning mellan telefonstation och slutkund (Eng.: Digital Subscriber Line). xDSL är ett samlingsnamn för olika typer av DSL-produkter (t.ex. ADSL).

Sedan början av 2001 bedriver PTS en fortgående tillsyn över efterlevnaden av LLUB-förordningen. I december 2001 och januari 2002 genomförde PTS intervjuer med 11 aktörer. Myndigheten har vidare inom ramen för sin tillsynsverksamhet, genom frågeformulär och intervjuer, under den senare delen av 2001 inhämtat och sammanställt operatörernas syn på konkurrensen i accessnätet. Flertalet av dessa operatörer ansåg vid den tidpunkten att priserna för fullt och delat tillträde till accessnätet samt samlokalisering var affärsmässigt omöjliga. Marginalerna mellan priset på fullt eller delat tillträde och slutkundpriset ansågs vara för små. Vilken lösning operatören efterfrågar, samt graden av priskänslighet, beror samtidigt generellt sett på om slutkunderna är företag eller privatpersoner. På företagsmarknaden ansågs det finnas bättre möjligheter till ekonomi i lösningar som baserar sig på fullt eller delat tillträde.¹¹

Flertalet operatörer som har privatpersoner som slutkunder uppger att det, vid den aktuella tidpunkten, inte var aktuellt att använda sig av fullt eller delat tillträde, främst beroende på prissättningen. Priset, i kombination med de investeringar som krävs för respektive operatör med stationsutrustning, t.ex. DSLAM¹² samt eventuella kostnader för samlokalisering, ansågs av flera operatörer göra det svårt att konkurrera med denna tjänst.¹³ Under det senaste året har det dock skett ett visst ökat upptag av konventionella abonnentledningar där operatörer nyttjar dessa för att själva producera xDSL-tjänster till slutkunder men även för att producera en egen grossistprodukt i syfte att konkurrera med TeliaSonera som accessnätsoperatör.¹⁴

Nyinvestering i accessnät är ett alternativ till tillträde till konventionella abonnentledningar, men är förenat med ett antal olika kostnader, främst i form av kablage, kanalisation och arbetskostnader. Tillgången till kanalisation är begränsad. Vid nyinvestering måste i stor utsträckning ny kanalisation för områdes- och fastighetsnät etableras. Möjligheterna att förlägga ny kanalisation är beroende av tillstånd och rättigheter samt förenade med stora kostnader. För att förlägga ny kanalisation krävs att markägare upplåter utrymme för operatörer. För detta krävs vanligtvis grävstillstånd. Svårigheter att få grävstillstånd av t.ex. kommuner har påtalats av ett flertal operatörer.¹⁵

¹¹ IT-infrastrukturen i Sverige 2001, PTS-ER-2002:5, ISSN 1650-9862, Dnr 01-8703, s. 26.

¹² DSLAM-utrustning är utrustning för bredbandsöverföring i lokalstationen. DSLAM-utrustningen koncentrerar flera anslutningar till en kraftfullare förbindelse till transportnätet. (Eng.: Digital Subscriber Line Access Multiplexer).

¹³ PTS granskning av Telia AB:s priser för tillträde till accessnätet, Dnr. 00-18242, 12 december 2001.

¹⁴ Inom ramen för PTS tillsyn över området under 2003 och 2004 har PTS inhämtat synpunkter från marknadens aktörer via enkäter och vid möten. En enkät har skickats ut till ett 50-tal operatörer och möten hålls löpande med målet att PTS skall kunna identifiera de problem som återfinns på marknaden.

¹⁵ IT-infrastrukturen i Sverige, 2002, PTS-ER-2002:20, ISSN 1650-9862, s. 22.

Arbetsinsatsen för att förlägga ett nytt accessnät är omfattande. I takt med ökande kostnader för arbete utgör arbetskostnaden en allt större del av investeringen för ny accessinfrastruktur. När nyinvesteringar sker i accessnät sker de främst i fiber som har större bandbredd än konventionella abonnentledningar. Fiber utgör inte ett kostnadseffektivt alternativ till tillträde till konventionella abonnentledningar för t.ex. ADSL¹⁶ och ISDN.¹⁷

Det är således fråga om en marknad på vilken en operatör (TeliaSonera) har ensam kontroll över tillträdet till det rikstäckande metallbaserade accessnätet. Denna kontroll medför att operatören har möjlighet att begränsa konkurrensen genom sin prissättning. Problemen på marknaden försvåras av de betydande hinder som är förenade med eventuell nyinvestering i accessnät. Det finns således en påtaglig risk för överprissättning eller prispress.

7. Fastställande av relevant marknad för vilken förhandsreglering är motiverad

7.1 *Bedömning utifrån tre kriterier*

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

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

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

¹⁶ Eng.: Asymmetric Digital Subscriber Line.

¹⁷ Eng: Integrated Services Digital Network.

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

7.2 Det första kriteriet; Etableringshinder

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

För att tillhandahålla konventionella abonnentledningar på den svenska marknaden krävs tillgång till en nationellt täckande infrastruktur. I dagsläget finns det en operatör som ensam kontrollerar denna infrastruktur. För nya aktörer innebär investeringar i alternativ infrastruktur risk för höga, inte återvinningsbara kostnader. En nyetablerad aktör kan vidare inte räkna med stordriftsfördelar i samma utsträckning som den aktör som redan är etablerad på marknaden.

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

7.3 Det andra kriteriet; Marknadsdynamik

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

När det gäller marknaden för tillträde till konventionella abonnentledningar saknas innovativa produkter från potentiella konkurrenter. Alternativ infrastruktur i accessnätet finns utbyggd i liten omfattning. Det saknas skäl att tro att tekniska förhållanden eller marknadsutvecklingen i övrigt skulle kunna neutralisera de befintliga hindren mot konkurrens inom en rimlig framtid.

Den aktuella marknaden har enligt PTS bedömning inte sådana egenskaper att den inom ett rimligt tidsperspektiv,¹⁸ dvs. här åtminstone fram till nästa revidering av marknadsanalysen, kan förväntas komma att utvecklas mot effektiv konkurrens utan tillämpning av förhandsreglering.

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

Beträffande det tredje kriteriet har PTS att bedöma om konkurrenslagstiftningen och eventuell befintlig kompletterande förhandsreglering är tillräckligt effektiv för att den

¹⁸ Enligt p. 20 i kommissionens riktlinjer bör tidsperiodens varaktighet avspegla marknads särskilda egenskaper och den tid som det kan förväntas ta innan den nationella regleringsmyndigheten företar nästa granskning av den relevanta marknaden.

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

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

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

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

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

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

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

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

När det gäller det tredje kriteriet har kommissionen beträffande den nu aktuella marknaden gjort bedömningen att en tillämpning av konkurrenslagstiftningen, i sig inte är tillräcklig för att råda bot på den existerande konkurrensproblematiken. Enligt PTS utgör de rådande nationella förhållandena på den relevanta marknaden samt de möjligheter som en tillämpning av den svenska konkurrenslagen erbjuder, inte skäl att frångå kommissionens bedömning i detta avseende.

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

Marknaden för tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster (LLUB) skall därför i enlighet med 8 kap. 5 § EkomL fastställas såsom en relevant marknad för vilken det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt lagen.

8. Marknadsandelar

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

Enligt kommissionen bör det mått på marknadsandelar väljas som antas ge det bästa uttrycket för marknadsstyrka på den aktuella marknaden.¹⁹ Det är de nationella regleringsmyndigheterna som skall avgöra vilka kriterier som är lämpligast för mätning av marknadsnärvaro. Marknadsandelar för den aktuella marknaden kan bland annat mätas i försäljningsvärde, antal kunder eller antal accesser. Beroende på egenskaperna hos den aktuella marknaden ger dessa mått en mer eller mindre rättvisande bild av de olika aktörernas marknadsstyrka och marknadsinflytande.

Marknaden utgör en grossistmarknad, där varje kund kan köpa få eller många accesser. Antalet kunder är därför inte ett rättvisande mått på marknadsandelar. De aktörer som äger metallbaserade accessnät är i stor utsträckning vertikalt integrerade. För ett vertikalt integrerat företag utgör metallbaserade accesser en insatsvara vid produktion av andra produkter, t.ex. telefoni och bredbandstjänster. Att metallbaserade accesser utnyttjas för produktion av tillträde till konventionella abonnentledningar och som en intern insatsvara skapar svårigheter att mäta det totala försäljningsvärdet på marknaden. Marknadsandelar på den aktuella marknaden bör således, enligt PTS bedömning, främst mätas i det totala antalet metallbaserade accesser, oavsett om de utnyttjas för tillträde till konventionella abonnentledningar eller produktion av bredbands- eller taltjänster.

Med beaktande av de uppgifter PTS begärt in framgår att per den 31 december 2002 fanns det på marknaden för konventionella abonnentledningar totalt 6 307 000 metallbaserade accesser. Av denna totala omfattning av metallbaserade accesser har TeliaSonera en marknadsandel som överstiger 99 procent, vilken dessutom har varit stabil under en lång tid. Som nämnts ovan har TeliaSonera byggt upp och kontrollerat accessnätet under en mycket lång tidsperiod.

Om ett företag har en stabil marknadsandel överstigande 65 procent utgör detta en presumtion för att en mycket stor marknadsdominans föreligger. TeliaSoneras mycket höga marknadsandel på marknaden för tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster (LLUB) kan därmed anses utgöra en presumtion för att TeliaSonera har stort betydande inflytande på den aktuella marknaden.

Mot bakgrund av det ovanstående bedömer PTS att TeliaSonera har en sådan andel av marknaden för tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster (LLUB) att det finns anledning att vidare utreda om TeliaSonera har betydande inflytande på marknaden. Nedan utvecklas den bedömning myndigheten gör i detta avseende.

9. Övriga indikatorer m.m.

Det är inte tillräckligt med en stor marknadsandel för att fastställa att ett företag har ett betydande marknadsinflytande. Nedan anges indikatorer som vid sidan av

¹⁹ Kommissionens riktlinjer, s. 76-77.

marknadsandelar, vid en framåtblickande bedömning, är relevanta för marknaden och kan tala för eller emot att ett företag har betydande inflytande.

9.1. Kontroll över infrastruktur

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

PTS konstaterar att det är förenat med betydande kostnader att investera i alternativ infrastruktur och att en sådan investering innebär en risk för höga, inte återvinningsbara kostnader vid ett eventuellt utträde från marknaden.

Som nämnts ovan äger TeliaSonera det nationellt omfattande metallbaserade accessnätet. Den teknik som företagets metallbaserade accessnät är uppbyggd med är inte svår för andra aktörer att kopiera, utan finns fritt tillgänglig på marknaden. Svårigheterna för andra aktörer som önskar anlägga alternativ infrastruktur är, istället, som beskrivits ovan, möjligheter att förlägga kablage och kanalisation som begränsar deras möjligheter att kopiera infrastrukturen.

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

9.2. Stordriftsfördelar

Stordriftsfördelar uppstår när genomsnittskostnaden per produkt sjunker då produktionen ökar. För att inom ett geografiskt begränsat område bygga ett accessnät, med lönsamhet, krävs en kritisk volym av kunder för att nå erforderlig produktionsvolym. En nyetablerad aktör kan inte räkna med att kunna utnyttja stordriftsfördelar i samma utsträckning som den aktör som redan är etablerad på marknaden. Att uppnå den erforderliga volymen utgör, i sig, ett etableringshinder för konkurrenter till TeliaSonera.

Förekomsten av de stordriftsfördelar som beskrivits ovan talar därför ytterligare för att TeliaSonera har ett betydande marknadsinflytande.

9.3. Motverkande köparmakt

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

Indikatorer som kan tala för att motverkande köparmakt föreligger är om det finns en koncentrerad grupp av köpare, att köparna är homogena, att transaktionerna är transparenta och att det råder konkurrens på marknaden.

Mot bakgrund av att alternativa leverantörer av delat och fullt tillträde saknas och att det finns stora hinder att etablera alternativ infrastruktur har TeliaSonera en stark förhandlingsposition. Utan reglering finns det en risk att TeliaSonera inte skulle tillhandahålla delat eller fullt tillträde till andra operatörer eller utnyttja sin marknadsmakt för att sätta priser för tillträde oberoende av andra operatörer.

PTS har inte funnit att de indikatorer som nämns ovan är aktuella på marknaden.

Någon större grad av köpmakt som motverkar ett eventuellt betydande inflytande kan därför inte anses föreligga.

9.4. Potentiell konkurrens

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

I en framtid är det tänkbart att alternativa infrastrukturer i form av t.ex. fiber och FWA i större utsträckning kommer att användas för att på kommersiell basis tillhandahålla substitut till det metallbaserade accessnätet. Tillgänglig alternativ teknik, som till exempel fiber, är kostnadseffektiv vid överföring av höga bandbredder, vilket inte generellt motsvarar slutkundernas efterfrågan idag. Skäl saknas att anta att aktörer med sådan alternativ infrastruktur, inom den tillämpliga tidsramen, skulle komma att utgöra någon betydande konkurrens i förhållande till konventionella abonnentledningar.

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

9.5. Utbredning av marknadsmakt

Såsom ovan konstaterats utgör metallbaserade accesser en viktig insatsvara på ett antal marknader, såsom marknaderna för tillträde till det allmänna telefonnätet, bredbandstillträde i grossistledet i form av bitströmstillträde respektive hyrda förbindelser. Även på dessa marknader har TeliaSonera en stor marknadsandel och det finns en risk att TeliaSoneras marknadsinflytande på den aktuella marknaden även stärker företagets marknadsinflytande på motsvarande slutkunds- och grossistmarknader. Som nämnts ovan har det i samband med tidigare undersökningar som PTS genomfört framkommit att många operatörer uttryckt att de priser TeliaSonera erbjuder för fullt eller delat tillträde till accessnätet gör det omöjligt att uppnå lönsamhet.²⁰ Marginalerna mellan TeliaSoneras pris på fullt eller delat tillträde samt tillhandahållna tjänster och slutkundpriset har ansetts vara för små, vilket kan indikera att TeliaSonera utnyttjar sin position som vertikalt integrerat företag och kan tyda på utbredning av marknadsmakt. Den vertikala

²⁰ IT-infrastrukturen i Sverige 2001, PTS-ER-2002:5, ISSN 1650-9862, Dnr 01-8703, s. 26.

integrationen är så betydande att ett antal marknadsaktörer har föreslagit en separation av TeliaSonerans nätverksamhet och produktverksamhet i olika företag.²¹

10. Samlad bedömning beträffande identifiering av företag med betydande inflytande

TeliaSonerans marknadsandel överstiger 99 procent på marknaden avseende tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster (LLUB). Denna mycket höga marknadsandel indikerar i sig i hög grad att bolaget har en mycket stor marknadsdominans. Marknaden präglas dessutom av stordriftsfördelar och väsentliga hinder för etablering, till följd av begränsade möjligheter att etablera alternativ infrastruktur.

Företagets ställning förstärks av att någon större grad av motverkande köparmakt inte kan anses föreligga. TeliaSonera har därmed en sådan ställning att det i betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och konsumenterna. Med hänsyn till bl.a. etableringshindren och avsaknaden av potentiell konkurrens bedömer PTS att företagets ställning och konkurrensförhållandena på marknaden kommer att bestå åtminstone under tiden fram till nästa marknadsöversyn.

PTS, som konstaterar att det inte råder effektiv konkurrens, finner att TeliaSonera har betydande inflytande på den svenska marknaden för tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster (LLUB). Beslut om skyldigheter med stöd av EkomL avseende detta företag fattas i särskild ordning.

Ikraftträdande m.m.

PTS fastställer genom detta beslut den nationella marknaden för tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster (LLUB) såsom en relevant marknad och identifierar TeliaSonera som operatör med betydande inflytande på denna marknad. PTS förordnar att detta beslut gäller omedelbart.

²¹ Se t.ex. Tele2:s remissvar till utredningen om Elektronisk kommunikation SOU 2002:60.

Underrättelse om överklagande

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

Marianne Treschow

t.f. generaldirektör

Beslutet har fattats av t.f. generaldirektören Marianne Treschow. I ärendets slutliga handläggning har även deltagit t.f. avdelningschefen Viveca Norman, rättschefen Eva Liljefors, enhetschefen Karoline Boström och handläggaren Mattias Viklund (föredragande).

UNDERRÄTTELSE OM ÖVERKLAGANDE

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

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

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

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

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