

## BESLUT

### DATUM

15 september 2005

### REFERENS

04-6951/23

### HANDLÄGGARE, AVDELNING, TELEFON, E-POST

Fredrik Blomström  
Avdelningen för marknadsfrågor  
08-678 55 00  
pts@pts.se

### 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 grossistmarknaden för tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobilnät samt att identifiera företag med 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 grossistmarknaden för tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobilnät, såsom relevant marknad.
2. PTS finner att ingen operatör vare sig enskilt eller kollektivt har ett sådant betydande inflytande som avses i 8 kap. 6 § EkomL på den fastställda marknaden.

### 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 konstaterat att det inte råder effektiv konkurrens på den relevanta

marknaden, skall företag med betydande inflytande på den marknaden identifieras och lämpliga specifika regleringsskyldigheter åläggas.

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

Kommissionen har i sin rekommendation definierat 18 relevanta marknader, varav en marknad i grossistledet anges vara ”tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobiltelefonnät...”.

## Skäl

### 1. Tillämpliga bestämmelser

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

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

Om det vid en bedömning enligt 8 kap. 6 § första stycket konstateras att det inte råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad, skall företag med betydande inflytande på den marknaden identifieras och beslut meddelas om skyldigheter enligt 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§.

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

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

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

Med stöd av 8 kap. 1 § första stycket 4 EkomL har PTS inhämtat uppgifter, som underlag för bedömningen av vilka företag som har ett betydande inflytande på

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

### 2.2 *Avgränsning av produktmarknad*

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

Enligt etablerad rättspraxis 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 (se punkt 44. i riktlinjerna).

Begreppet efterfrågesubstitution används för att mäta i vilken utsträckning kunderna är beredda att ersätta en viss tjänst eller produkt med andra tjänster eller produkter. Som ett andra steg i en substitutionsanalys måste en undersökning ske av mer än enbart produkter eller tjänster vars objektiva egenskaper, priser och användningsområden tyder på att de är substituerbara. En metod för att bedöma utbytbarheten är att genomföra ett tankeexperiment, i vilket en liten och varaktig förändring av de relativa priserna antas<sup>1</sup> 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 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 kommissionen, på egenskaperna hos den enskilda marknaden. Med rimlig tid avses i detta fall enligt PTS bedömning, tiden som löper fram till nästa marknadsöversyn.

### *2.3 Avgränsning av geografisk marknad*

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

---

<sup>1</sup> 5-10% enligt kommissionens tillkännagivande (97/C 372/03) p. 17, och riktlinjerna p. 40.

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 den relevanta marknads geografiska omfattning traditionellt bestämts 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 ansett 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 marknads karaktär vad gäller främst strukturella och regleringsbaserade etableringshinder, marknadsdynamik samt den svenska konkurrenslagstiftningens möjligheter att på ett effektivt sätt lösa de problem som typiskt sett kan uppstå på marknaden.

Om PTS efter en samlad bedömning funnit att marknaden har särdrag som kan motivera 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.

#### *2.6 Marknadsandelar*

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

I förarbetena till EkomL (se prop. 2002/03:110 sid. 276 f.) anges följande angående marknadsandelens betydelse som riktmärke vid dominansbedömningen. ”I EG-rättslig praxis har en marknadsandel som understiger trettio procent inte ansetts tyda på en dominerande ställning annat än vid förekomsten av exceptionella omständigheter. Även marknadsandelar på mellan trettio och fyrtio procent anses ligga under den nivå som tyder på dominans. Marknadsandelar på över fyrtio procent anses däremot innebära tydliga tecken på dominans. En

marknadsandel på femtio procent anses innebära presumtion för att en marknadsdominerande ställning föreligger. En marknadsandel överstigande sextiofem procent utgör presumtion för att en mycket stor marknadsdominans föreligger. Presumtionen torde vara svår att motbevisa, särskilt om de konkurrerande företagen är relativt små eller av mindre betydelse.”

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

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

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

### *2.7 Övriga indikatorer m.m.*

Det finns indikatorer, vid sidan av marknadsandelar, som vid en framåtblickande bedömning kan tala för eller emot att det aktuella företaget har ett betydande marknadsinflytande. Dessa indikatorer kan exempelvis vara etableringshinder, kontroll över infrastruktur, motverkande köparmakt, 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 av 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, om det konstateras att det inte råder effektiv konkurrens på marknaden, identifieringen av företag med betydande inflytande.

### **3. Beskrivning av tjänsten/produkten m.m.**

Kommissionen har i sin rekommendation definierat marknaden för tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobiltelefonnät som en relevant marknad. Kommissionen har därutöver gjort en generell särskilning mellan slutkundmarknader och grossistmarknader.

Slutkundsmarknaden för mobiltelefonitjänster omfattar företrädesvis anslutning till mobil anslutningspunkt samt telefonitjänster, d.v.s. möjlighet att via mobiltelefon ta emot och ringa samtal. Såväl abonnenter med förbetalda kontantkort som kontraktskunder omfattas av definitionen. Samma tjänster efterfrågas av slutkunderna när dessa tillfälligt befinner sig utomlands och kan då tillhandahållas av den ursprungliga operatören via avtal om internationell roaming med operatör i det land där slutkunden för stunden befinner sig. Med samtal avses i detta sammanhang tal. SMS<sup>2</sup>, andra datameddelanden (t.ex. MMS<sup>3</sup> eller Java-SMS) och datatjänster är exempel på andra mobiltjänster som erbjuds slutkunder. Bland annat SMS och mobil taltelefoni erbjuds sampaketerat till slutkunderna. Slutkunderna förväntar sig således att möjlighet till såväl samtal som SMS ingår i abonnemanget.

Mot bakgrund av en slutkundmarknad för mobiltelefonitjänster har kommissionen definierat tre grossistmarknader. Dessa är terminering av samtal i individuella mobilnät, tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobilnät samt nationell marknad för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobilnät. Detta beslut behandlar marknaden avseende tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobilnät.

Med hjälp av beskrivningen av slutkundsmarknader kan man enligt kommissionen definiera och fastställa grossistmarknader i syfte att analysera dem med avseende på förhandsreglering. För att tillhandahålla mobiltelefonitjänst till slutkunder krävs tillträde till mobiltelefonnät samt möjlighet att erbjuda utgående och inkommande mobilsamtal. Slutkundernas efterfrågan på abonnemang<sup>4</sup> och inkommande och utgående samtal avseende mobiltelefoni motsvaras i grossistledet av efterfrågan på tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobiltelefonnät.

En grundläggande förutsättning för mobiltjänster är mobilitet. Väsentliga faktorer när det gäller efterfrågan och utbud är förutom tillträde och samtalsoriginering, även mobilnätens geografiska täckning och teknik. Faktorer som också är av

---

<sup>2</sup> Short Message Services, korta textmeddelanden.

<sup>3</sup> Multimedia Messaging Services.

<sup>4</sup> Med abonnemang avses såväl kontraktskunder som förbetalda kontantkort och eventuella andra avtalsformer.

betydelse är att den aktuella tjänsten skall kunna köpas till ett rimligt pris och med den kvalitet och den funktionalitet som motsvarar slutkundernas grundläggande förväntningar.

PTS gör i det följande en bedömning av om svenska förhållanden motiverar en annan marknadsdefinition än den som kommissionen rekommenderar. PTS bestämmer även den geografiska avgränsningen av marknaden.

#### 4. Avgränsning av produktmarknaden

Med utgångspunkt i den av kommissionen definierade marknaden tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobilnät har PTS att bedöma om denna är en relevant marknad med hänsyn till nationella förhållanden. Härvid ankommer det på PTS att undersöka om det, utifrån svenska förhållanden, finns skäl att utvidga produktmarknaden alternativt om ytterligare uppdelning av produktmarknaden bör göras.

Vid en marknadsavgränsning skall teknikneutralitet eftersträvas. Marknadsavgränsningen görs således inte utifrån tekniker utan utifrån tjänster, oberoende av med vilken teknik de realiseras. Detta gäller om tjänstens tilltänkta användning och egenskaper är desamma för köparen.

##### 4.1 SMS

Inledningsvis finns det skäl att bedöma om SMS skall anses utgöra en del av marknaden. Det finns skillnader mellan den tilltänkta användningen och den grundläggande karakteristiken för samtal och SMS. Även om det i en del situationer finns vissa möjligheter till substitution har det inte framkommit att det finns ett tillräckligt stort antal slutanvändare som betraktar SMS som ett fullgott alternativ till samtal, för att SMS skall kunna betraktas som ett substitut ur ett efterfrågeperspektiv.

Någon möjlighet till utbudssubstitution beträffande SMS föreligger inte heller då SMS inte kan särskiljas från tillträde och samtalsoriginering som helhet och endast den operatör som för en viss slutkund kontrollerar tillträdet kan producera denna tjänst. Värt att notera är att situationen kan vara annorlunda vad gäller t.ex. MMS och s.k. java-SMS).

I slutkundsledet erbjuds och efterfrågas originering av SMS emellertid sampaketerat med tillträde och samtalsoriginering och skulle därmed kunna anses utgöra en del av marknaden. Ingen mobiloperatör erbjuder abonnemang som saknar möjlighet att skicka respektive ta emot SMS, då slutkunderna i allmänhet förutsätter att denna funktion finns. Vid slutkundernas val av mobiloperatör värderar de priserna på såväl tillträdet i sig som på originerande samtal och SMS. En mobilnätoperatör som höjer priserna på SMS signifikant skulle tappa kunder till konkurrenter. Genom att slutkunderna i tillräcklig omfattning tar hänsyn till priset på SMS när de väljer mobilnätoperatör kan SMS anses vara prismässigt sammanlänkat med tillträdet som sådant och med samtalsoriginering.

Även på grossistmarknaden efterfrågas och säljs SMS sampaketerat med tillträde och samtalsoriginering. Köpare av grossisttjänster för både mobil nätcapacitet och

nationell roaming efterfrågar också tillträde och originering av både samtal och SMS i syfte att möta konsumenternas efterfrågan. Detta i synnerhet som det inte finns någon möjlighet att köpa originering av tal respektive SMS från olika operatörer och sedan kombinera detta till en komplett slutkundstjänst. Vidare kan mobilnätoperatörer som kontrollerar tillträde till användarna med liten finansiell och kommersiell risk producera de aktuella SMS-tjänsterna och dessa erbjuds också slutkunderna av samtliga operatörer på marknaden.

SMS skulle kunna anses vara en del av en något vidare delmarknad för mobildata och meddelandetjänster som utgör s.k. ”nya och framväxande tjänster”, vilket skulle kunna motivera försiktighet vad gäller reglering. Hur försäljning och eventuell sampaketering av meddelandetjänster, t.ex. MMS, kommer att utvecklas tekniskt och kommersiellt är fortfarande inte helt klart. SMS kan dock i sig, till skillnad mot MMS, inte anses vara en ny och framväxande tjänst. För närvarande och under överskådlig tid kommer SMS att vad beträffar originering dessutom kunna särskiljas från andra meddelandetjänster och dataöverföringstjänster i mobilnäten.

Mot bakgrund av ovanstående finns det tillräckliga skäl för att anse att SMS i dagsläget är en del av den aktuella relevanta marknaden. Den aktuella marknaden omfattar således tillträde till och originering av samtal (tal) och SMS i allmänna mobilnät.

#### *4.2 Tillträde till fasta nät*

Det finns skäl att bedöma om marknaden skall utvidgas till att omfatta även former av tillträde till fasta nät. Tillträde till och samtalsoriginering i mobilnät i grossistledet kan dock enligt PTS mening inte ersättas av någon annan form av tillträde i fast anslutningspunkt eller fasta telefonitjänster eftersom mobilitet inte kan säkerställas. Utbytbarhet saknas därför vid en liten men varaktig prishöjning och det föreligger inte någon efterfrågesubstitution.

Vidare finns det skäl att avseende utbudssubstitution bedöma om en operatör av nationella fasttelefonitjänster kan ställa om till produktion av de relevanta produkterna och marknadsföra dem på kort sikt utan att väsentliga tilläggskostnader eller risker uppstår. För att kunna erbjuda de aktuella tjänsterna i mobiltelefonnät krävs ett utbyggt mobiltelefonnät, vars utbyggnad och underhåll medför väsentliga kostnader. Vidare finns etableringshinder i form av krav på tillstånd för och tillgång till radiofrekvenser. Det föreligger således inte heller någon utbudssubstitution.

Mot bakgrund av det ovanstående finner PTS att tillträde till fasta nät eller nationella fasttelefonitjänster inte tillhör den aktuella relevanta marknaden. Detta överensstämmer också med kommissionens bedömning.

#### *4.3 Tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobilnät och närmare definition*

För att kunna erbjuda mobiltjänst till slutkund krävs tillträde till och originering av samtal i mobilnät. Det finns olika typer av tillträde, såsom indirekt tillträde i form av förval och prefixval, tillgång till nätkapacitet i mobilnät för att bedriva mobilverksamhet som tredjepartsoperatör, mastdelning och nationell roaming.

Nationell roaming används för att kunna tillhandahålla mobiltjänster i de geografiska områden där operatören saknar täckning genom eget mobilnät. I samtliga fall är tillträde till och originering av samtal i allmänna mobilnät en nödvändighet för att kunna erbjuda tjänster till slutkunderna<sup>5</sup>.

Nättillträde erbjuds tillsammans med samtalsoriginering av mobilnätsoperatörerna. Dessa två tjänster kan därför anses tillhöra samma grossistmarknad. Däremot ingår inte produkten internationell roaming eftersom denna produkt inte är utbytbar på efterfrågesidan, då den är förenad med verksamhet över nationsgränser. Vad gäller produkten samtalsterminering är förhållandena så specifika att denna produkt inte heller bör ingå som en del av samma marknad. Terminering i enskilda mobilnät behandlas följaktligen i ett separat beslut<sup>6</sup>.

På slutkundsmarknaden är mobiltjänsten i grunden densamma oavsett om den tillhandahålls av mobilnätsoperatör eller tredjepartsoperatör.<sup>7</sup> Även en nytillkommen mobilnätsoperatör som i vissa geografiska områden använder sig av roaming hos annan mobilnätsoperatör tillhandahåller samma tjänst. Mobiltjänsten på slutkundsmarknaden är således oberoende av hur produkten tillträde till och originering av samtal realiserar på grossistmarknaden. Emellertid kan det hos de enskilda köparna på slutkundsmarknaden finnas preferenser för någon eller några aktörers mobiltjänster beroende på exempelvis pris, kvalitet på tjänst, geografisk täckning av nätet, tilläggstjänster, subvention av mobiltelefon etc.

Det går för grossisttjänsten tillträde till och samtalsoriginering i mobilnät att i dagsläget utskilja två huvudsakliga kundkategorier; tredjepartsoperatörer som efterfrågar nätkapacitet och nytillkomna mobilnätsoperatörer som efterfrågar roaming, mastdelning eller samlokalisering. Det rör sig här om två olika erbjudanden beroende på olika förutsättningar hos köparna. De två erbjudandena innefattar emellertid båda tillträde till och samtalsoriginering i mobilnät och utgör en förutsättning för att nå slutkunderna och därigenom erbjuda mobiltelefonitjänst på den gemensamma slutkundsmarknaden. PTS bedömer därför att båda erbjudandena omfattas av marknaden för tillträde till och samtalsoriginering i mobiltelefonnät. Även andra former av tillträde och samtalsoriginering kan omfattas.

Substituerbarhet finns i grossistledet endast mellan olika mobilnät, vilket innebär att marknaden bör omfatta produkten tillträde och samtalsoriginering i mobilnät som kan tillhandahållas av samtliga mobilnätsoperatörer. Utbytbarhet finns mellan olika mobiloperatörer som kan erbjuda en likvärdig tjänst. Vad köparen av tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobilnät vill uppnå är att erbjuda mobiltelefonitjänster till slutkunder. Denna har därigenom behov av att nå de aktuella abonnenterna genom annan operatörs nät, eller via tillträde till master och tillhörande faciliteter, något som kan ske genom olika tekniker. En framåtblickande analys indikerar att ett växande antal abonnenter kommer att få tillgång till s.k. multiband-mobiltelefoner och därför kunna nås genom alternativa

---

<sup>5</sup> I fallen mobila virtuella nätoperatörer och nationell roaming måste köparna till skillnad från tjänstetillhandahållare även kunna sälja terminering till andra operatörer.

<sup>6</sup> Dnr: 04-7287, 04-7228, 04-6952.

<sup>7</sup> Service provider och MVNO.

nät, oberoende av vilken teknik som används. Exempelvis kan en abonnent med en multiband-telefon, som kan användas för olika frekvensband och tekniker, använda exempelvis såväl GSM som UMTS-nät. Tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobilnät omfattar således samtliga mobilnätoperatörer i Sverige oberoende av vilken teknik de använder.

#### 4.4 Sammanfattning av produktmarknaden

Tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobiltelefonnät är en nödvändig förutsättning för att kunna erbjuda mobil telefonitjänst till slutkunder och utöver mobilnät saknas helt substituerbara produkter. Därför omfattar den relevanta marknaden samtliga mobilnätoperatörer i Sverige oberoende av vilken teknik de använder.

Den aktuella marknaden omfattar tillträde till och originering av samtal och SMS i allmänna mobilnät.

### 5. Avgränsning av den geografiska marknaden

De mobilnätoperatörer som erbjuder tillträde till och samtalsoriginering i mobilnät i Sverige har nationella tillstånd för att använda frekvenser i hela landet. Några geografiskt begränsade radiotillstånd har inte utfärdats för detta ändamål. Samtliga anmälda aktörer som tillhandahåller mobil originering och tillträde har rätt att bedriva sin verksamhet i hela Sverige, eftersom det inte heller finns någon geografiskt avgränsad anmälan. De nät som används för tillträde till och samtalsoriginering i mobilnät är tekniskt och geografiskt begränsade till Sverige. Kommissionen har inte heller identifierat någon gränsöverskridande marknad på detta område.

Slutkunderna är rörliga och efterfrågar en mobiltjänst som de kan använda i hela landet. Efterfrågan motiverar således en nationell avgränsning av marknaden. I normalfallet tillämpas inte heller någon geografiskt differentierad prissättning, vilket också talar för att marknaden är nationell. Även om det finns vissa skillnader vad gäller bl.a. utbredningen av de nät som kan erbjuda tillträde till och samtalsoriginering i mobilnät, bedömer PTS att konkurrensförhållandena är tillräckligt enhetliga inom landet för att dessa skillnader inte skall utgöra hinder mot en nationell avgränsning av marknaden.

Mot bakgrund av det ovan sagda gör PTS bedömningen att marknaden för tillträde och samtalsoriginering i allmänna mobilnät är nationell.

### 6. Marknadsbeskrivning

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

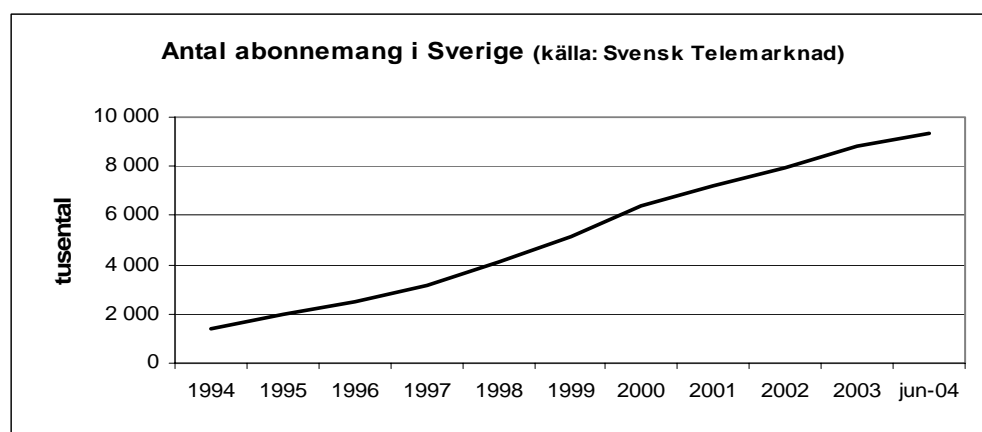
För drygt tio år sedan var Telia (TeliaSonera) den enda operatören med ett rikstäckande mobiltelefoninät - NMT. Tele2 och Vodafone (dåvarande Nordic Tel/Europolitan) öppnade sina GSM-nät i september 1992. PTS har tidigare uttryckt att mobilmarknaden under ett antal år karaktäriserats av en oligopolliknande situation där de etablerade operatörerna haft tydliga

marknadsroller på en expansiv marknad med stark efterfrågan, vilket resulterat i höga vinstmarginaler. Idag finns det dock flera tecken på att konkurrenssituationen är på väg att förbättras, främst genom inträde av nya aktörer men även i kombination med teknologiskifte från GSM till UMTS/3G.

Under de senaste åren har tre betydande etableringar skett på den svenska marknaden för mobila teletjänster. Bolaget Hi3G Access AB (Hi3G) med varumärket 3 erhöll ett UMTS-tillstånd och har med stora investeringar byggt ett nytt mobilnät och lanserat sina tjänster. Telenor Mobile Sverige AS, med varumärket Djuiice, har ingått avtal om MVNO-tillträde i Tele2:s nät, vilket innebär att Djuiice i princip kontrollerar tillträde men köper kapacitet i Tele2:s radionät. SweFour tilldelades under 2002 frekvenser i GSM-bandet och har via dotterbolaget SpringMobil etablerat erbjudanden inom företagssegmentet. Resterande aktörer som är verksamma på den svenska mobilmarknaden är mindre tredjepartsoperatörer utan egen nätinфраstruktur, s.k. service providers. Värt att notera är att ett antal av dessa kontrolleras av mobilnätoperatörerna och är således inte helt fristående.

Vidare hölls det i februari 2005 en auktion om ett nationellt tillstånd för digital mobiltelefoni i 450 MHz-bandet med krav på att, senast den 1 juli 2007, täcka 80 procent av landytan i varje län och tillgodose behoven av mobiltelefoni i glesbygd. Nordisk Mobiltelefon A/S lämnade det högsta budet och erhöll tillståndet.

Mobila teletjänster har haft en expansiv utveckling sedan drygt 10 år tillbaka och under år 2003 omsatte dessa tjänster ca 17 miljarder kronor, exklusive intäkter från samtrafik, vilket kan jämföras med ca 4,3 miljarder år 1994. Tillväxten för mobilabonnemang<sup>8</sup> har under de senaste åren avtagit något och en mättnad i penetration börjar skönjas. I juni år 2004 var antalet abonnemang totalt 9,3 miljoner vilket således överstiger befolkningens mängd. Mer rättvisande för mobilpenetrationen är den individundersökning som PTS årligen gör och som senast visade att 91 procent av befolkningen mellan 16 och 75 år använder mobiltelefon.



<sup>8</sup> Se not 4.

Tillväxten för mobilabonnemang har under de senaste åren legat stabilt på en nivå runt tio procent, vilket är betydligt lägre än i slutet av 90-talet. Den lägre tillväxttakten för mobilabonnemang under de senaste åren kan sannolikt tillskrivas det faktum att penetrationen i Sverige är hög. Det totala antalet abonnemang ökade med 11 procent under år 2003 medan antalet trafikminuter i de mobila näten ökade med 7 procent. Förutom SMS är datatjänster och andra icke-taltjänster fortfarande små till både volym och omsättning. I vilken utsträckning exempelvis 3G-tjänster kommer att öka tillväxttakten är fortfarande osäkert. I dagsläget domineras statistiken helt av GSM-abonnemang, då NMT endast har mindre än en procent av omsättningen för mobila teletjänster, och UMTS-abonnemang relativt nyligen lanserats. Tillväxten för abonnemang under de senaste åren utgörs främst av förbetalda kontantkort.

För att tillhandahålla mobiltelefonitjänst till slutkunder krävs tillträde till mobiltelefonnät respektive möjlighet att erbjuda utgående och inkommande mobilsamtal. Den aktuella relevanta marknaden omfattar samtliga mobilnätoperatörer som kan erbjuda tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobilnät - oberoende av vilken teknik som används.

Med avseende på mobila teletjänster har de tre stora mobilnätoperatörerna TeliaSonera, Tele2 och Vodafone en stark ställning och de var under en lång tid ensamma om att erbjuda mobila teletjänster på den svenska marknaden. Tredjepartsoperatörerna är förhållandevis många till antalet med deras sammanlagda omsättning är, i förhållande till nätoperatörernas, blygsam.

Priser och villkor avseende tillträde till och originering i mobilnät är av stor betydelse för utvecklingen av konkurrensen på slutkundsmarknaden för mobiltelefoni. Dels gäller detta avseende tredjepartsoperatörers möjligheter att etablera sig på marknaden samt deras konkurrensvillkor, dels möjligheterna för nya nätoperatörer att etablera sig på marknaden genom att under en övergångsperiod utnyttja nationell roaming. Beroende på om den som efterfrågar grossisttjänst avseende tillträde till och samtalsoriginering i mobiltelefonnät är nätoperatör eller inte, efterfrågas olika typer av tjänster. En nyetablerad nätägare kan åtminstone under en övergångsperiod efterfråga grossisttjänsten nationell roaming, samt mastdelning och annan samlokalisering eller gemensamt utnyttjande. Den som inte är nätägare utan avser att etablera sig som tredjepartsoperatör efterfrågar grossisttjänsten nätkapacitet i mobilnät.

Det finns möjligheter att öka konkurrensen inom själva tillhandahållandet av mobilteletjänster genom att nätoperatören ingår avtal om upplåtelse av nätkapacitet med företag utan egna nät. På detta sätt skulle ett flertal tredjepartsoperatörer ges tillträde till tjänstemarknaden. 23 a § telelagen infördes med denna avsikt och trädde i kraft den 1 maj år 2000. Bestämmelsen innebar att den som innehar ett telenät för mobila teletjänster och som har tillstånd att tillhandahålla mobila teletjänster eller nätkapacitet skulle tillgodose en begäran om att, på marknadsmässiga villkor, upplåta nätkapacitet i nätet för tillhandahållande av mobila teletjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät. Bestämmelsen är inte längre gällande.

Ett relativt stort antal företag har etablerat sig som tredjepartsoperatörer genom att ingå avtal med mobilnätoperatörerna, men de har ännu så länge haft en relativt

liten påverkan på marknads utveckling som helhet. Mobilnätoperatörernas avtal med tredjepartsoperatörer har i stor utsträckning tillkommit efter det att 23 a § telelagen infördes - eller i anslutning till detta. Vissa problem har dock funnits då skyldigheten att tillhandahålla nätkapacitet, såsom den var formulerad i telelagen, hade vissa begränsningar. Skyldighet fanns endast i den mån mobilnätoperatören hade tillgänglig kapacitet i nätet, vilket har varit svårt för utomstående att påvisa. PTS hade inte heller befogenheter att genom tvistlösning besluta om villkor för tillträde enligt 23 a § telelagen.

Vad avser nationell roaming är detta en tjänst som i slutkundsledet ger abonnenten möjlighet att använda en annan operatörs nät för mobila teletjänster i områden där abonnentens egen operatör saknar täckning. Nationell roaming kräver ett avtal mellan två operatörer som båda innehar tillstånd för att tillhandahålla mobil nätkapacitet eller mobila teletjänster. Abonnenten behöver därigenom inte sluta enskilt avtal hos den operatör där roamingen sker.

Ett införande av skyldigheter avseende nationell roaming bedömdes av PTS som nödvändigt i och med tilldelningen av UMTS-tillstånd. Att som ny operatör etablera sig på den redan väl utvecklade svenska mobiltelemarknaden, utan att samtidigt få möjlighet att åtminstone under en tidsbegränsad period nyttja redan befintlig infrastruktur för mobila tjänster, skulle vara förknippat med stora svårigheter och betydande kostnader. Om operatören saknar möjlighet att erbjuda god täckning under uppbyggnadsfasen, kan det vara svårt att attrahera slutkunder. Det är således angeläget att en ny nätoperatör, oavsett om det är på GSM eller UMTS-marknaden, genom nationell roaming snabbt kan etablera sig och överkomma den konkurrensnackdel det innebär att inte från början ha ett fullt utbyggt nät.

I december 1999 föreslog PTS ändring av telelagen på så sätt att en skyldighet att ingå avtal om nationell roaming skulle införas. Den 1 juli 2000 infördes 23 b § telelagen som föreskrev att den som innehar ett telenät för mobila teletjänster och som har tillstånd att tillhandahålla mobila teletjänster eller nätkapacitet skulle tillgodose en begäran av en annan tillståndshavare om att på marknadsmässiga villkor låta abonnenter hos denne via detta nät sända och ta emot telemeddelanden. Samtidigt med skyldigheten avseende nationell roaming, infördes i telelagen en regel med innebörden att rätten till roaming upphör efter det att tillståndshavaren som begärt roaming innehaft sitt tillstånd att tillhandahålla mobila teletjänster eller nätkapacitet i som mest sju år. Avtal om nationell roaming har ingåtts mellan operatörer på marknaden. Det har förekommit tvister och svårigheter avseende nationell roaming men PTS har inte heller för 23 b § telelagen haft befogenheter att genom tvistlösning besluta om villkor för sådant tillträde. Telelagens bestämmelser är inte längre gällande.

I samband med 3G-utbyggnaden har det framkommit svårigheter att bl.a. erhålla bygglov för upprättande av nya master. Befintliga GSM-operatörer har här en fördel genom att de kan utnyttja sina existerande master vid utbyggnad av UMTS nätet. Det har varit svårt för vissa mobilnätoperatörer att få tillstånd avtal om mastdelning med de operatörer som har det största antalet master. Härigenom riskerar de konkurrensproblem och ojämna styrkeförhållanden som råder på marknaden för mobila teletjänster idag vad gäller GSM att överföras till UMTS.

Flera ramavtal om mastdelning har visserligen ingåtts mellan operatörer på marknaden men enligt vad PTS erfar finns det alltså tvister inom området.

Den aktuella marknaden kännetecknas av regleringsbaserade hinder till följd av krav på tillstånd för användning av radiofrekvenser, vilket utgör en s.k. flaskhalsresurs. Det finns således endast utrymme för ett begränsat antal mobilnätoperatörer. Vidare krävs tillgång till omfattande infrastruktur, vilket innebär en betydande investeringströskel.

## 7. Fastställande av relevant marknad för vilken förhandsreglering är motiverad

### 7.1 Bedömning utifrån tre kriterier

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

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

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

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

### 7.2 Det första kriteriet; Etableringshinder

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

För att kunna erbjuda tillträde till och samtalsoriginering i mobilnät krävs ett omfattande mobiltelefonnät vars utbyggnad och underhåll medför väsentliga fasta kostnader, som dessutom är irreversibla, dvs. att alternativ användning för

investeringen saknas. En nyetablerad aktör kan vidare inte räkna med stordrifts- och samproduktionsfördelar i samma utsträckning som befintliga aktörer på marknaden. Krav på tillstånd för radiofrekvenser, som utgör en begränsad resurs, för att kunna erbjuda tjänster utgör ytterligare ett hinder för nyetablering på marknaden.

Mot bakgrund av de särdrag och konkurrensproblem som identifierats bedömer PTS att det för den svenska marknaden för tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobilnät finns stora och varaktiga hinder för marknadstillträde och för framväxten av varaktig konkurrens.

Det föreligger således såväl strukturella som regleringsbaserade 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 exempelvis strukturella faktorer eller marknadsegenskaper medföra att marknadsandelar fluktuerar över tid eller att prisbilden inte är stabil.

Såvitt PTS erfar har nya mobilnätoperatörer haft svårt att träffa avtal om nationell roaming på villkor som innebär att de kan agera på konkurrenskraftiga villkor. Mobilnätoperatörer har även rapporterat om svårigheter att få till stånd mastdelning och annan samlokalisering. Tredjepartsoperatörer har å sin sida haft svårigheter att få till stånd avtal om köp av nätkapacitet med de etablerade operatörerna och ingångna avtal sker i stor utsträckning på mobilnätoperatörernas villkor.<sup>9</sup> Enligt PTS bedömning behövs bl.a. en betydligt större tillväxt för tredjepartsoperatörerna på marknaden för att de skall kunna utgöra drivkraft för ökad konkurrens. Möjligheterna för mobilnätoperatörerna att, i frånvaro av förhandsreglering, kunna hindra eller försvåra inträde av nya aktörer och att hålla upp priserna för tillträde till mobilnät kommer enligt PTS bedömning fortsätta att vara betydande inom den tillämpliga tidsramen.

Marknaden har därmed inte sådana egenskaper att den inom ett rimligt tidsperspektiv,<sup>10</sup> d.v.s. åtminstone fram till nästa revidering av marknadsanalysen, kan förväntas komma att utvecklas mot effektiv konkurrens. Det är istället regulativa interventioner som kan förväntas bidra till konkurrens, främst fortsatt allokering av frekvensutrymme och tillståndsgivning.

---

<sup>9</sup> Se studie av tredjepartsoperatörer på marknaden för mobila teletjänster, dnr 01-13138/23.

<sup>10</sup> Enligt kommissionens rekommendation (s. 11 i motiveringen) bör tidsramen motsvara tidsintervallet mellan regleringsmyndigheternas översyner, så att hänsyn tas enbart till den utveckling som äger rum under denna tid.

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

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

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 eftersträlvade resultatet. För att på ett effektivt sätt komma till rätta med strukturella problem krävs i många fall snarare att det på förhand 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 till och samtalsoriginering i allmänna mobilnät 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 för varje enskild marknad för att kunna fastslå dominans.

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

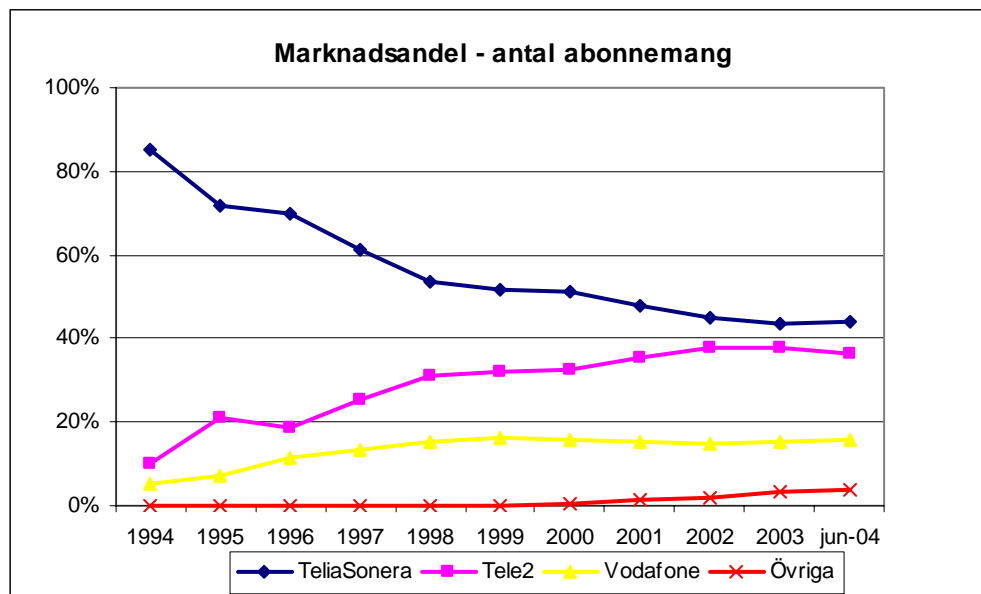
### *8.1 Slutkundsintäkter*

De tre etablerade mobilnätoperatörerna TeliaSonera, Tele2 och Vodafone har under en lång tid varit ensamma om att i egna mobilnät erbjuda mobila teletjänster på den svenska marknaden. Även om det är så att situationen är på väg att förändras avspeglas detta alltså mycket tydligt i marknadsandelarna och den höga koncentrationen. TeliaSoneras marknadsandel har, sett utifrån slutkundsintäkter, successivt reducerats de senaste åren för att stabiliserats runt ca 50 procent år 2001.

I PTS mätning för juni 2004 uppgick TeliaSoneras marknadsandel utifrån slutkundsintäkter till 50,1 procent, vilket är samma marknadsandel som bolaget hade i juni 2001. Tele2 och Vodafone har utifrån slutkundsintäkter haft en liknande utveckling från starten 1992. De senaste åren har dock Tele2 tagit andelar i förhållande till både Vodafone och TeliaSonera. I den senaste mätningen var Tele2:s marknadsandel 24,5 procent och Vodafones 21 procent. De övriga aktörerna, dvs. SweFour, Hi3G och de fristående tredjepartsoperatörerna hade tillsammans ca 4,4 procent. De tre stora nätägarna svarade således för drygt 95 procent av marknaden mätt i slutkundsintäkter.

### *8.2 Abonnemang*

Vad gäller marknadsandelar utifrån antal abonnemang är bilden i stort densamma som utifrån slutkundsintäkter, dock med den väsentliga skillnad att TeliasSoneras andel inte har stabiliserat i samma grad utan fortsätter att falla. I den senaste mätningen i juni 2004 var TeliaSoneras marknadsandel 44 procent. Värt att notera är också att Tele2 successivt har ökat sin andel. De skillnader som finns i marknadsandelar utifrån antal abonnemang respektive intäkter avspeglar differenser avseende genomsnittlig intäkt per abonnemang (ARPU), vilket i sin tur beror dels på kundernas olika ringmönster dels på nätoperatörernas relativa prisnivåer och sammansättning av kundbas.



Källa: Svensk Telemarknad

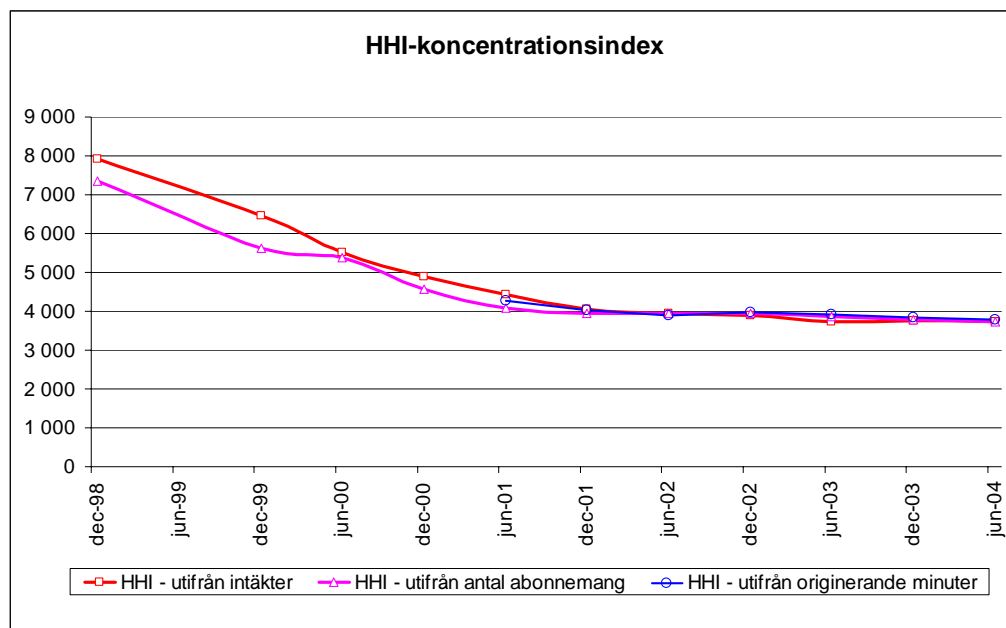
### 8.3 Originierande minuter

Ytterligare ett sätt att mäta marknadsandelar är att jämföra antalet originierande minuter i näten, vilket är ett mått som i viss mån justerar för de prisskillnader som råder mellan de olika operatörerna.

I mätningen i juni 2004 uppgick denna marknadsandel för TeliaSoneras till 49 procent, vilket är i stort sett samma marknadsandel som bolaget hade året innan. Fram till år 2001 har Tele2 och Vodafone haft liknande andelar och därefter har Tele2 ökat sin andel. I den senaste mätningen var Tele2:s marknadsandel 28 procent och Vodafones 19 procent. De övriga aktörerna, dvs. SweFour, Hi3G och de fristående tredjepartsoperatörerna hade tillsammans drygt 4 procent.

### 8.4 Koncentration

Vad beträffar koncentrationen, mätt i HHI, har denna minskat sedan 1994, vilket framgår av diagrammet nedan. De senaste åren har dock utvecklingen planat ut. Bilden är i stort densamma oavsett om HHI mäts utifrån intäkter, antal abonnemang eller originierande minuter – i synnerhet sedan år 2001. I juni 2004 var HHI, oavsett andelsmått, drygt 3500.



Källa: Svensk Telemarknad

I kommissionens riktlinjer för koncentrationer<sup>11</sup> anses en marknad med ett HHI på över 1 800 vara ett högt värde. Trots minskningen de senaste åren, måste således den svenska marknaden för mobila teletjänster anses vara högt koncentrerad till ett fåtal stora aktörer med höga marknadsandelar. Att Sverige har relativt många tredjepartsoperatörer påverkar koncentrationsindexet relativt lite eftersom deras respektive marknadsandelar är små.

## 9. Prisutveckling

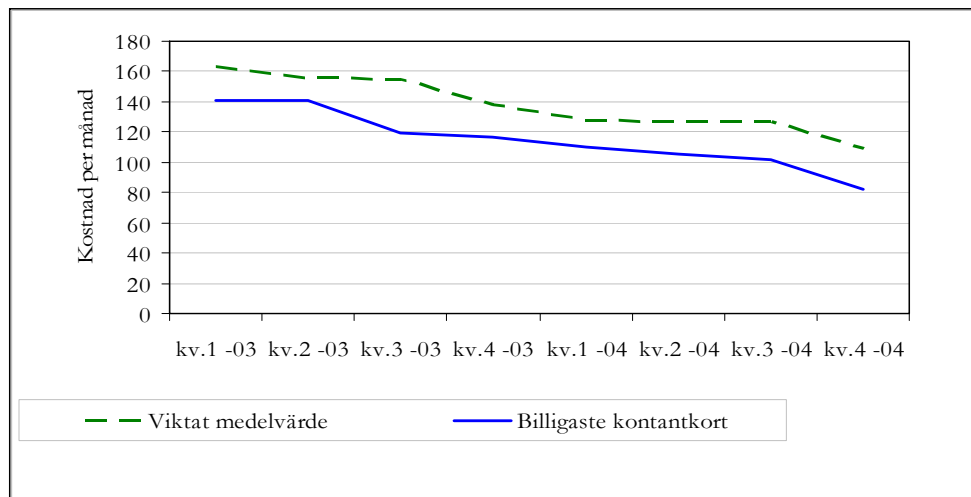
Att studera prisutvecklingen över tiden ger en indikation om konkurrenssituationen på en marknad. Exempelvis är det värdefullt att studera hur inträde av nya företag har påverkat prisutvecklingen och att jämföra de svenska priserna med internationella prisnivåer.

Tidigare riktade de etablerade nätoperatörerna till viss del in sig på olika segment av marknaden. Telia var den mest heltäckande operatören och erbjöd sina tjänster till både privat- och företagskunder, medan Tele2 fokuserade mer på privatkunder och Vodafone på företagskunder. På senare tid har detta förändrats och även om inriktningen i viss mån fortfarande kvarstår, så är mönstret långt ifrån lika entydigt som tidigare.

En beskrivning av prisutvecklingen kan göras genom att titta på en definierad genomsnittsanvändares kostnad för mobiltelefoni. I PTS prisberäkningar sedan början av år 2003 har den kostnaden sjunkit från ca 160 kr/mån till ca 110 kr/mån (kv.4 2004). Den sjunkande pristrenden har varit tydlig under 2004 med märkbara sänkningar från både 3/Hi3G och Comviq/Tele2. Början på pris-sänkningarna sammanfaller i tid med Telenors etableringen av Djuice i Sverige.

<sup>11</sup> Guidelines för Merger Analysis (N/02/004).

Djuice erbjuder sina kunder en enhetstaxa och sedan denna introduktion har även Tele2 introducerat en liknande tjänst via Comviq och priserna på Djuices och Comviqs tjänster har därefter tätt följt varandra. Övriga operatörer har även de följt efter med liknade erbjudanden.



Källa: PTS rapport, PTS-ER-2005:5

Diagrammet ovan visar månadskostnader (för ett givet ringmönster) dels för det billigaste kontantkortet på marknaden och dels ett viktat medelvärde<sup>12</sup> för respektive operatörs billigaste erbjudande. Det billigaste kontantkortet har under mätperioden sjunkit med drygt 40 procent medan det viktade medelvärdet sjunkit drygt 30 procent.

Genomsnittspriserna har således sjunkit under det senaste året, vilket tyder på att konkurrensen på slutkundsmarknaden har intensifierats som en följd av inträdet av flera tjänstetillhandahållare och 3G-operatören Hi3G med varumärket 3. Det finns inga tecken på att priserna ännu har nått sitt golv.

Ett annat mått som avspeglar prisnivån på marknaden, inklusive rabatter och annat som inte framkommer i officiella prislistor, är nätoperatörernas genomsnittliga intäkt per utgående trafikminut. Helåret 1998 var denna intäkt 3,79 kr/minut (exkl. moms) och den har sedan dess successivt sjunkit till 2,34 kr/min fram till första halvåret 2004 – en minskning med nära 40 procent på drygt fem år. Enbart under första halvåret 2004 har den genomsnittliga intäkten per minut minskat med 8,7 procent. I sammanhanget är det viktigt att påpeka att antagandet om minskade genomsnittliga intäkter per minut förutsätter oförändrade ringmönster hos kunderna vilket inte framgår av denna statistik.

Vad gäller de svenska priserna i jämförelse med andra länder kan information hämtas från en prisjämförelse som publicerades av Ofcom i augusti 2004. Den visar att Sverige ligger i linje med andra länder i Västeuropa. Jämförelsen baseras på priskorgar som indexerats. För Sverige låg index för kontraktsabonnemang på 97, vilket kan jämföras med Frankrike på 105, Tyskland på 102, Italien på 96 och

<sup>12</sup> Viktat efter marknadsandel.

Storbritannien på 100. Vad gäller delsegmentet ”storförbrukare på dagtid” var Sverige dyrare än de andra länderna, vilket är en sanning med modifikation då en stor del av dessa abonnenter är företagskunder som av operatörerna i Sverige ges betydande rabatter (upp till 50 procent) jämfört med de listpriser som använts i prisjämförelsen. Vad gäller kontantkort har Sverige ett index på 120 jämfört med Frankrike på 165, Tyskland på 146, Italien på 116 och Storbritannien på 100. De jämförda priserna avser 1 april 2004.

## 10. Enskild dominans

PTS har tidigare vid ett antal tillfällen konstaterat att det föreligger en oligopolliknande situation på marknaden för mobila samtalstjänster. TeliaSoneras höga marknadsandel och marknads höga koncentration indikerar att TeliaSonera kan ha en dominerande ställning på slutkundsmarknaden. Vidare föreligger det betydande konkurrensrelaterade problem i grossistledet som yttrar sig i olika typer av mer eller mindre konkurrenshämmande agerande från nätägarnas sida avseende nationell roaming och tillträde till mobil nätkapacitet för tredjepartsoperatörer. Detta kan tala för att det inte råder fungerande konkurrens.

Marknaden har emellertid under det senaste året uppvisat flera tecken som indikerar att konkurrensen fungerar allt bättre, trots rapporterade problem avseende nationell roaming och tillträde till mobil nätkapacitet för tredjepartsoperatörer. Nedan redovisas de slutsatser som kan dras utifrån föregående avsnitt avseende prisutveckling och marknadsandelar – fokus ligger på frågan huruvida TeliaSonera, som största mobiloperatör, kan bedömas ha enskild dominans eller inte.

### 10.1 Marknadsandelar

I mätningen i juni 2004 uppgick TeliaSoneras marknadsandel utifrån slutkundsintäkter till 50,1 procent, vilket är samma marknadsandel som bolaget hade i juni 2001. Vad gäller marknadsandel beräknat på antal abonnemang var TeliaSoneras andel 44 procent. Marknadens koncentrationsindex var drygt 3500. Sammantaget indikerar detta att TeliaSonera har en stark ställning. Det finns även andra indikatorer som kan tala för eller emot betydande marknadsinflytande, t ex prisutvecklingen, etableringshinder, kontroll över infrastruktur, motverkande köpmakt, tekniska fördelar och innovation, stordriftsfördelar, samproduktionsfördelar, vertikal integration och hinder för expansion och potentiell konkurrens.

### 10.2 Prisutvecklingen

Prisutvecklingen i slutkundsledet ger en återspeglning av konkurrenstrycket på slutkundsmarknaden. Som framgått av föregående avsnitt om prisutvecklingen har denna sedan mitten av år 2003 visar tydliga tecken på att priskonkurrensen ökat. Framför allt har inträdet av 3 och Djuice resulterat i ett högre konkurrenstryck. Tele2 har varit den nätägare som först har svarat på de mindre aktörernas strategier, men även Vodafone och TeliaSonera har följt efter med liknande erbjudanden.

### *10.3 Mobil nätkapacitet till tredjepartsoperatörer*

Det finns ett flertal fristående tredjepartsoperatörer (service providers) men de har en svag ställning gentemot nätägarna eftersom de priser och det tjänsteutbud de erbjuder hämmar deras möjligheter att konkurrera. Detta talar för att konkurrensen på grossistmarknaden inte fungerar. Om TeliaSonera skulle åläggas skyldigheter om tillträde med tillhörande prisreglering skulle troligen tredjepartsoperatörernas situation förbättras och konkurrensen på marknaden öka – åtminstone kortsiktigt.

Vad gäller tillhandahållande av mobil nätkapacitet till tredjepartsoperatörer har dock TeliaSonera inte monopolställning. Både Vodafone och Tele2 erbjuder tillträde, vilket medför att tredjepartsoperatörer kan välja andra leverantörer eller hota med att byta leverantör. Det kan därför inte uteslutas att motverkande köparmakt föreligger i viss utsträckning samt att, i takt med att omfattningen av outnyttjad mobilnätetskapacitet ökar, större utrymme kommer att ges åt tredjepartsoperatörer som alternativa säljkanaler.

Den reglering som tog sig uttryck i 23a § telelagen infördes i ett läge där det inte var sannolikt att fler nätägare skulle etablera sig inom överskådlig tid (på några års sikt) och tredjepartsoperatörer sågs då som en möjlighet att öka konkurrenstrycket på marknaden. Konkurrensen på den svenska marknaden för mobila teletjänster ser nu ut att utvecklas mot en mer infrastrukturbaserad konkurrens snarare än en tjänstekonkurrens med få nät och starka tredjepartsoperatörer. På kort tid har situationen ändrats från att i allt väsentligt ha varit koncentrerad till konkurrens mellan tre GSM-nätägande operatörer till konkurrens såväl mellan fler nätägare som mellan nättekniker. I och med detta kan en reglering i syfte att tvinga fram ökad tjänstekonkurrens från tredjepartsoperatörer leda till minskad investeringsvilja och därmed hämma en långsiktigt fungerande infrastruktur-baserad konkurrens.

### *10.4 Nationell roaming*

Den reglering som har funnits avseende nationell roaming har varit 23b § telelagen som tillkom i samband med UMTS-tillståndsgivningen. Det som efterfrågades då var nationell roaming med GSM-nät (primärt tal och SMS) och det är också det som kommer att efterfrågas inom överskådlig tid. Avtal om nationell roaming har på kommersiella grunder tecknats av SweFour med Tele2 och av Hi3G med Vodafone under de senaste åren.

Behovet av nationell roaming uppkommer i samband med tillståndsgivning av radiofrekvenser som möjliggör inträde på mobilmarknaden och kan skilja sig från gång till annan. Det är därför svårt att fastställa i vilken utsträckning det råder ett generellt behov. Att både SweFour och Hi3G har erhållit avtal om nationell roaming tyder ändå på att möjligheten erbjuds.

### *10.5 Potentiell konkurrens och etableringshinder*

En bidragande orsak till den höga koncentrationen på marknaden står att finna i att radiofrekvenser för mobiltelefoni utgör en begränsad resurs och att det därför inte finns utrymme för ett obegränsat antal nätoperatörer. I dagsläget är dock situationen sådan att det finns frekvensutrymme för fler aktörer och den främsta

orsaken till att marknaden har relativt få nätägare får sökas i de höga etableringskostnaderna som är förenade med nyetablering av infrastruktur. Den tekniska utvecklingen och prissänkningar på utrustning bidrar emellertid till att successivt sänka tröskeln för inträde, samtidigt som en efterfrågan på alltmer avancerade tjänster kan öka operatörernas möjligheter till vinster.

I och med 3:s och Djuice inträde på marknaden har antalet aktörer som kontrollerar mobil nätkapacitet ökat. Vidare kan ytterligare tillstånd och frekvensutrymme för mobila teletjänster komma att delas ut. Dessutom har nyligen Nordisk Mobiltelefon erhållit ett nationellt tillstånd för digital mobiltelefoni i 450 Mhz bandet.

#### *10.6 Slutsats avseende enskild dominans*

Det finns faktorer som talar för att TeliaSonera kan ha betydande inflytande. Bolagets marknadsandel är ca 50 procent mätt i både slutkundsintäkter och originierande minuter och många av dem som efterfrågar tillträde till nätkapacitetstjänster i grossistledet upplever att de inte ges rimliga villkor.

Faktorer som talar för att den aktuella marknaden har inslag av konkurrens är den positiva prisutvecklingen på slutkundsmarknaden, ökningen av antalet aktörer som kontrollerar mobil nätkapacitet, att det finns aktiva tredjepartsaktörer och att det finns exempel på avtal om nationell roaming och mastdelning. Vid en sammantagen bedömning finner PTS att TeliaSonera inte skall anses ha betydande inflytande på den avgränsade marknaden.

Mot bakgrund av det ovanstående kan det framledes finnas anledning att eventuellt omvärdera tidigare uppfattning om att marknaden inte kan förväntas komma att utvecklas mot effektiv konkurrens och att det föreligger både stora och varaktiga hinder för marknadstillträde och för framväxten av varaktig konkurrens. PTS avser följaktligen att noga följa utvecklingen på den aktuella marknaden.

### **11. Kollektiv dominans**

Även om inget enskilt företag på en marknad har en dominerande ställning, dvs. att det i tillräckligt hög grad kan agera oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand konsumenter, kan det finnas marknader där två eller flera företag tillsammans innehar en dominerande ställning, s.k. kollektiv dominans. Kollektiv dominans innebär att företagen agerar inför sina kunder och konkurrenter som ett företag, utan att det råder effektiv konkurrens dem emellan. I avsaknad av explicita avtal, kallas den typen av agerande ofta för tyst samordning. Tyst samordning förutsätter att företagen har möjlighet att, utan direkt kontakt med varandra, komma överens om hur samordningen ska ske (ofta vid vilket pris företagen ska samordna sig) och att det inte är lönsamt för något företag att avvika från samordningen.

Kommissionen pekar i sina riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av betydande marknadsinflytande på en rad egenskaper hos en marknad och företag som verkar på denna som förenklar uppkomsten och upprätthållandet av kollektiv dominans. Kommissionen betonar emellertid att en regleringsmyndighet ska betrakta listan som en illustration av faktorer som kan användas för att stödja

hypotesen om kollektiv dominans och att det är nödvändigt att göra en övergripande bedömning av sannolikheten för att marknaden präglas av kollektiv dominans. Enligt kommissionen ska en analys av förekomsten av kollektiv dominans innehålla bedömningar av:

- om marknaden uppvisar egenskaper som främjar kollektiv dominans och
- om en tyst samordning skulle vara varaktig.

Ledning om innehåll i en bedömning av kollektiv dominans går vidare att finna i en dom från Förstainstansrätten<sup>13</sup>, där rätten finner det nödvändigt att visa att tre villkor är uppfyllda för att kollektiv dominans ska vara möjlig på en marknad:

- 1) Marknaden måste vara nog **transparent** för att företagen ska kunna observera om något företag avviker från samordningen.
- 2) Företagen måste kunna straffa avvikelser från samordningen.  
**Bestraffningsmekanismen** måste vara trovärdig och effektiv.
- 3) Det måste vara möjligt att upprätthålla ”onormalt höga vinster” **utan att andra företag träder in på marknaden** eller att **kunderna begränsar samordningsmöjligheterna**.

Nedan följer en genomgång som syftar till att ge en initial bedömning av om det förekommer kollektiv dominans på marknaden för tillträde till och originering i allmänna mobilnät. Genomgången innehåller en bedömning av möjligheterna för företag på marknaden att samordna sig och en bedömning av om en sådan samordning skulle kunna vara varaktig.

Analysen fokuserar på detaljistmarknaden för mobila samtalstjänster, trots att den berörda marknaden i första hand är en grossistmarknad. Det beror på att transaktionerna på grossistmarknaden är mycket begränsade, vilket dessutom i sig kan vara ett tecken på förekomsten av kollektiv dominans. Grossisttjänsten som berörs är därtill inte av intresse i sig, utan har som enda syfte att möjliggöra inträde på detaljistmarknaden.

För att undersöka företagens möjligheter till samordning, har följande faktorer studerats: marknadens koncentration, prisutveckling och konsumentrörlighet, företagens symmetri (marknadsandelar, kostnadsstrukturer, konkurrensstrategier) och marknadens stabilitet (efterfrågetillväxt, innovationsgrad, konkurrens från nya produkter).

### *11.1 Marknadens koncentration, prisutveckling och konsumentrörlighet*

En hög gemensam marknadsandel hos ett fåtal företag kan indikera att det att en grupp av företag innehar en kollektivt dominerande ställning. Att studera marknadens koncentration anses därför vara mycket viktigt för att avgöra om en

---

<sup>13</sup> Airtours/First Choice mot kommissionen, T-342/99

marknad karaktäriseras av kollektiv dominans. Graden av koncentration och prisutvecklingen beskrivs mer detaljerat ovan.

### 11.1.1 Koncentration

År 1992 då Tele2 och Vodafone öppnade sina mobilnät dominerade TeliaSonera marknaden för mobila samtalstjänster. Sedan dess har TeliaSoneras marknadsandel minskat kraftigt och i juni 2004 uppgick den till drygt 50 procent<sup>14</sup>. Tele2 och Vodafone har motsatsvis ökat sina marknadsandelar och hade vid samma tidpunkt 25 respektive 21 procent av marknaden. Tillsammans svarade de tre stora nätägarna för drygt 95 procent av marknaden.

### 11.1.2 Priser

Priserna på mobilsamtal för slutkunder i Sverige har sjunkit samtidigt som antalet operatörer har ökat sedan det andra kvartalet 2003. Prissänkningarna sammanfaller i tid med Djuices och 3:s inträde på den svenska marknaden. Djuice har haft en aggressiv prissättningsstrategi (enhetspris) av sina tjänster, vilket synes ha haft effekt även på övriga nätoperatörers prissättning. Framför allt har Comviqs (Tele2:s) och Djuices priser följt varandra. Prissänkningar från antingen Comviq eller Djuice har som regel efter någon dag följts av motsvarande sänkningar från den andra operatören. Beteendet tyder på att Djuice har påverkat Tele2:s prissättning och att Tele2 således inte har agerat oberoende av Djuice på slutkundsmarknaden. Även övriga nätoperatörer har den senaste tiden sänkt sina slutkundspriser.

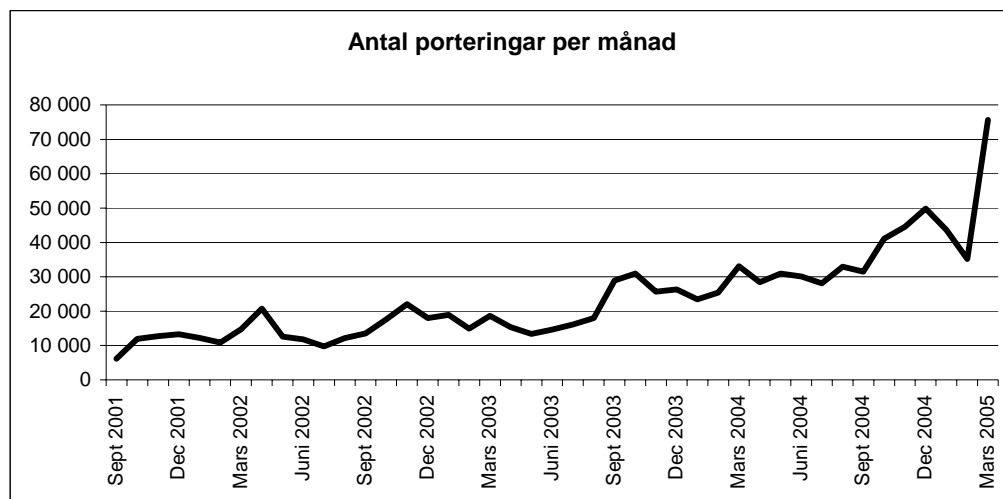
### 11.1.3 Konsumentrörlighet

Vid köp av mobiltelefon erbjuder operatörerna ofta ett reducerat pris på telefonen givet att kunden sluter avtal om abonnemang på ett visst antal månader (ofta 12 alternativt 24 månader) dessutom förekommer det operatörlåsning av telefoner. Efter bindningstiden är det möjligt att låsa upp telefonen, eventuellt mot en kostnad, och använda andra operatörers tjänster. Kostnaden för att byta operatör minskar konsumentrörligheten och därmed möjligheten för nya aktörer att ta marknadsandelar på marknaden.

Sedan den 1 september 2001 blev det möjligt för konsumenter att byta operatör och samtidigt behålla sitt gamla telefonnummer (nummerportabilitet). Antalet porteringar har ökat trendmässigt sedan möjligheten infördes. Även om det faktiska antalet porteringar är relativt lågt, har porteringarna ökat kraftigt sedan införandet och en stor del av konsumenterna känner i dag till porteringsmöjligheterna. I PTS individundersökning år 2003 uppger två av tre personer att man känner till begreppet nummerportabilitet och 38 procent att man känner till innebörden av begreppet.

---

<sup>14</sup> Beräknat på slutkundsintäkter.



Källa: SNPAC

Under 2004 skedde ca 400 000 porteringar, vilket motsvarar cirka fyra procent av det totala antalet abonnemang i Sverige. Antalet porteringar kan tyckas lågt i relation till det totala antalet abonnemang och kontantkort, men många väljer att byta nummer i samband med att de sluter avtal med en ny operatör vilket gör att antalet porteringar underskattar den totala konsumentrörligheten.

Penetrationsgraden av abonnemang i Sverige uppgick i juni 2004 till 103 procent, vilket visar att det är vanligt att inneha fler än ett abonnemang eller kontantkort. Möjligheten till portering har i viss mån sänkt tröskeln för slutkunder att byta operatör och har därmed minskat inträdeshindren till marknaden.

## 11.2 Symmetrier

### 11.2.1 Företagens storlek

Att företag har jämförbara marknadsandelar ökar sannolikheten för andra likheter, exempelvis när det gäller kostnader och kommersiella strategier. Sedan 1992 har TeliaSoneras marknadsandelar minskat kraftigt, samtidigt som Vodafone och Tele2 har vuxit. Företagen har således blivit mer jämförbara storleksmässigt och skillnaden på knappt 20 procentenheter mellan å ena sidan Telia och å andra sidan Tele2 och Vodafone är inte tillräckligt stor för att tyst samordning av den orsaken ska anses vara utesluten. Nätoperatörernas konkurrenter är därtill betydligt mindre. Sedan 1999 har marknadsandelarna stabiliserats, vilket kan tyda på en svag dynamik i konkurrensen mellan de tre nätoperatörerna.

### 11.2.2 Kostnader

Telia, Tele2 och Vodafone är samtliga vertikalt integrerade, såtillvida att de både innehar mobilnät och är aktiva på detaljistmarknaden (erbjuder mobila samtalstjänster). Emellertid finns det skillnader när det gäller storleken (täckning) på företagets nät och även avseende företagets verksamhet på andra marknader. Telia och Tele2 är, till skillnad mot Vodafone, även verksamma exempelvis på marknaden för fasta teletjänster. Verksamhet på flera marknader kan sänka enhetskostnaderna på marknaden för mobila teletjänster genom att gemensamma kostnader, exempelvis för kundtjänst och andra gemensamma poster, slås ut på

fler tjänster. Storleken på företagen kostnader skiljer sig således på individuella poster, men den totala enhetskostnaden är likartade mellan företagen. Att företagen möter varandra på flera marknader kan underlätta samordning, bl.a. genom att företagens interagerar mer frekvent med varandra och att asymmetrier på en marknad kan vägas upp av förhållanden på en annan.

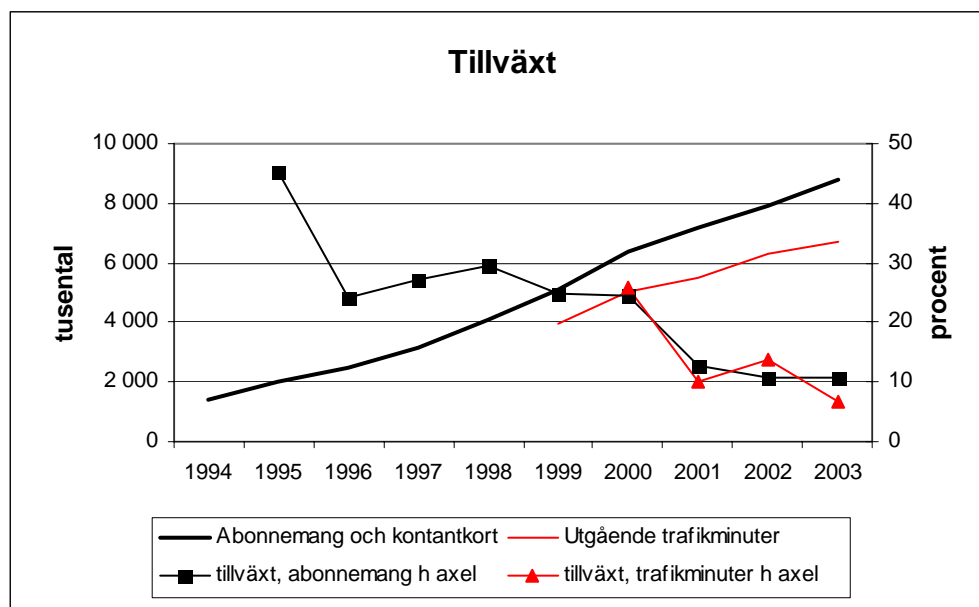
Nätoperatörernas kostnadsstrukturer skiljer sig betydligt från övriga aktörers på marknaden för mobila teletjänster, framför allt genom tillgången till egen infrastruktur. Nätoperatörerna har dessutom större möjligheter att utnyttja skalfördelar eftersom deras kundstockar är betydligt större än konkurrenternas.

### 11.3 Marknadens egenskaper

Tyst samordning är enklare att uppnå på marknader som har en stabil efterfrågan, är mogna och som inte präglas av snabba innovationer. Ett nödvändigt villkor för tyst samordning är därtill att företagen har möjlighet att observera varandras priser och villkor, dvs. att marknaden är tillräckligt transparent.

#### 11.3.1 Efterfrågan

Tyst samordning är enklare att upprätthålla på marknader där efterfrågan inte fluktuerar och som inte karaktäriseras av mycket hög tillväxt. En hög tillväxt kan attrahera nya aktörer på marknaden och minskar därför möjligheterna för företag att hålla högre priser än vad som kännetecknar effektiv konkurrens. Marknaden för mobila samtalstjänster präglades av en mycket hög tillväxt under 1990-talet. Tillväxten av såväl abonnemang som omsättning har avtagit de senaste tre åren, men den överstiger fortfarande den genomsnittliga BNP-tillväxten.



Källa: Svensk Telemarknad

I juni 2004 fanns 9,3 miljoner abonnemang i Sverige, vilket innebär en penetrationsgrad på drygt 100 procent. Sverige är ett av de länder inom EU som har den högsta penetrationsgraden. Utrymmet för fortsatt hög tillväxt av abonnemang är därför troligen begränsad. Beroende på nätoperatör står

röstsamtalet och abonnemangsavgifter tillsammans för mellan ca 85 och 90 procent av de sammantagna slutkundsintäkterna. Intäkter från datatrafik i mobilnäten är fortfarande relativt små. Antalet skickade SMS ökar dock betydligt fortare än antal trafikminuter. Mellan 2002 och 2003 ökade antalet skickade SMS med knappt 40 procent. Det är osäkert hur nyare tjänster som SMS och MMS kommer att påverka efterfrågan på röstsamtal och hur stort utrymmet för en ökad hög tillväxt för de nyare tjänsterna är.

Däremot kan efterfrågan på mobila samtalstjänster komma att öka om kunder i allt högre grad övergår från att ringa via en fast anslutningspunkt till en mobil anslutningspunkt. PTS individundersökning från år visar att även om endast tre procent av de tillfrågade inte har fast telefoni, så kan fyra av tio konsumenter tänka sig att avstå från den fasta anslutningen och i högre grad använda sig av mobila teletjänster under förutsättning att priset på mobila samtal sjunker. Det är emellertid inte troligt att en övergång från fast till mobila tjänster kommer att påverka efterfrågetillväxten på mobil telefoni i någon högre utsträckning under perioden fram till nästa bedömning av marknaden för tillträde till och originering i allmänna mobilnät.

Efterfrågan på mobila samtalstjänster är stabil och präglas inte av några tydliga säsongvariationer eller exogena chocker. Fluktuerande efterfrågan försvårar tyst samordning på en marknad.

### *11.3.2 Innovationer*

I delar av sektorn för elektronisk kommunikation förekommer snabb produktutveckling och snabba innovationer. Ny teknik och nya tjänster, som exempelvis 3G och mobila innehållstjänster, kommer att påverka efterfrågan också på mobila röstsamtal och SMS. Omfattningen av de nya tjänsterna är än så länge begränsad. När omfattningen ökar kommer det att finnas anledning att bedöma i hur hög grad de nya tjänsterna begränsar handlingsutrymmet för aktörerna på marknaden för mobila samtalstjänster.

### *11.3.3 Transparens*

För att företag inom ramen för tyst samordning ska kunna observera varandras priser och snabbt bestraffa eventuella avvikelser från samordningen, måste marknaden karakteriseras av transparens. Transparens har av förstainstansrätten bedömts vara ett nödvändigt villkor för förekomsten av kollektiv dominans. Homogena produkter eller tjänster är enklare att jämföra, vilket förenklar företagets övervakning av varandra. På marknaden finns ett stort antal abonnemang och kontantkort med olika villkor och priser. Den grundläggande produkten, dvs. innehållet i tjänsten, är emellertid homogen. Det stora antalet produktvarianter minskar transparensen, men eftersom priser och villkor, åtminstone när det gäller privatkunder, bland annat publiceras på företagets hemsidor och i offentliga prisjämförelser är trots detta företagets möjligheter att observera konkurrenternas priser goda.

Däremot sluter företagen ofta individuella avtal med större företag. Villkoren i individuella avtal är möjliga att observera om tjänsten upphandlats, men i avtal mellan operatör och privata avtal är transparensen betydligt lägre.

#### *11.4 Möjligheter att upprätthålla tyst samordning*

För att tyst samordning ska vara möjlig att upprätthålla, krävs att företagen kan bestraffa avvikelser från samordningen, samt att inte nya aktörer har möjlighet att träda in på marknaden som ett svar på höga vinstnivåer och att inte kunder framgångsrikt kan begränsa företagens möjligheter att ta ut höga priser genom motverkande köparmakt.

##### *11.4.1 Inträdeshinder*

Inträdeshindren till slutkundsmarknaden består framför allt i den begränsade tillgången till frekvenser och möjligheterna till tillträde till infrastruktur.

Att bygga upp en egen infrastruktur är förknippat med mycket stora investeringskostnader, vilket idag utgör det största inträdeshindret till mobilmarknaden. En operatör som vill träda in på slutkundsmarknaden utan att ha bygga upp egen infrastruktur, behöver sluta avtal med nätägare som tredjepartsoperatör. Under förutsättning att det är möjligt för operatörer att sluta avtal med nätägarna, är inträdeshindren till slutkundsmarknaden relativt låga. För att träda in på grossistmarknaden krävs emellertid ett utbyggt nät.

##### *11.4.2 Bestraffningsmekanismer*

För att tyst samordning ska vara hållbar, måste det finnas möjligheter för företag att bestraffa avvikelser från samordningen. Bestraffningsmekanismen ska vara effektiv och trovärdig.

På marknaden för mobila samtalstjänster och mobil originering är en möjlig bestraffningsmekanism att företag skulle återgå till att konkurrera med varandra genom att exempelvis sänka sina priser, vilket skulle sänka prisnivån på marknaden och minska vinsterna för samtliga företag. Det finns inga hinder för en sådan återgång, utan den skulle kunna ske snabbt och utan att begränsas av kapacitetsbegränsningar. Eftersom flera företag är verksamma såväl på andra marknaden inom sektorn för elektronisk kommunikation i Sverige som utomlands, kan bestraffningarna dessutom ske på flera marknader, vilket ökar bestraffningens effektivitet.

##### *11.4.3 Möjligheter att motverka tyst samordning hos konkurrenter och kunder*

Vid sidan av de tre stora nätägarna, finns ett relativt stort antal tredjepartsoperatörer på marknaden. Under 2003 trädde därtill en ny nätägande aktör, Hi3G, in på marknaden. Konkurrenternas marknadsandelar är mycket begränsade. I juni 2004 uppgick deras marknadsandelar till sammanlagt knappt fem procent. Trots den begränsade marknadsandelen ser det dock vid en första bedömning ut som om de mindre operatörerna har kunnat påverka nätägarnas beteende. Sedan Djuice och 3 introducerats har priserna sjunkit betydligt och prissänkningar från Tele2/Comviq har med någon dags marginal sammanfallit med prissänkningar från Djuice.

Djuices verksamhet på marknaden är emellertid avhängigt ett avtal med Tele2 och det är osäkert hur stora Djuice marginaler att sänka priserna ytterligare är. Deras

kapacitetstak torde dock inte vara nått. Utöver Djuice, kan 3 få en positiv inverkan på marknaden och eftersom verksamheten huvudsakligen bygger på det egna nätet, är Hi3G inte lika beroende av de tre större nätoperatörerna. Därtill finns såsom redan påpekats ett relativt stort antal tredjepartsoperatörer på marknaden.

Stora kunder, företrädesvis företag och organisationer, förhandlar vanligen med operatörerna innan avtal sluts. Avtalen innebär vanligen bättre villkor än villkoren för mindre kunder, vilket tyder på att det finns en viss motverkande köparmakt på marknaden som kan begränsa utrymmet för nätoperatörernas prissättning.

#### *11.5 Sammanfattande slutsatser anseende bedömningen av kollektiv dominans*

Marknaden för mobila samtalstjänster karaktäriseras av exempelvis hög koncentration, symmetriska företag, möjligheter till bestraffning och relativt hög transparens. Trots det bedöms marknaden inte präglas av kollektiv dominans. Bedömningen att kollektiv dominans inte föreligger görs på basis av följande observationer:

1. Priserna har sjunkit betydligt på slutkundsmarknaden efter inträdet av Djuice och 3. Det tyder på att de etablerade nätoperatörerna inte har kunnat agera oberoende av sina konkurrenter. Det finns inte något som tyder på att priserna skulle ha nått sin botten, även om det finns anledning att noga observera marknads utveckling framöver.
2. Större kunder har möjligheter förhandla fram individuella avtal med operatörerna. Dessa avtal präglas av mer gynnsamma villkor än de avtal som mindre kunder kan sluta med operatörerna, vilket indikerar ett visst mått av motverkande köparmakt.

Konkurrenter och kunder förefaller således ha möjlighet att begränsa utrymmet för tyst samordning, vilket innebär att åtminstone ett av de villkor för kollektiv dominans som uppställs i EG-rättslig praxis inte är uppfyllt.

Marianne Treschow  
Generaldirektör

Beslutet har fattats av generaldirektören Marianne Treschow. I ärendets slutliga handläggning har även deltagit avdelningschefen Joanna Ledunger, rättschefen Eva Liljefors, enhetschefen Sara Andersson, verksamhetsjuristen Martin Sjöberg och handläggaren Fredrik Blomström (föredragande).