

Enheten för elektroniska kommunikationstjänster
Karolina Sölsnaes
08-678 55 00
pts@pts.se

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering (marknad 2) enligt 8 kap. 5 och 6 §§, lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Parter

Mundio Mobile Sweden LTD
54 Marsh Wall, E14 9TP London
UNITED KINGDOM

Mundio Mobile AB, org.nr 556846-1973
Wallingatan 34
111 24 STOCKHOLM

(I detta beslut benämnda Mundio)

Ärendet

I detta beslut fastställer PTS att Mundio har ett betydande inflytande och ålägger företaget skyldigheter på marknaden för mobil samtalsterminering.

Saken

Fastställande av sådan relevant produkt- och tjänstemarknad som enligt 8 kap. 5 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) har sådana särdrag att det kan vara motiverat att förhandsreglera enligt samma lag; Identifiering av företag med betydande inflytande enligt 8 kap. 6 § LEK, fastställande av skyldigheter enligt 8 kap. 6 § LEK.

Innehåll

PTS avgörande	5
1 Reglering för ökad konkurrens och harmonisering	10
1.1 Förhandsreglering enligt LEK	10
1.1.1 <i>EU-kommissionens befogenheter i frågor om marknadsavgränsning och företag med betydande inflytande</i>	11
1.1.2 <i>EU-kommissionens befogenheter i fråga om skyldigheter</i>	11
1.1.3 <i>Samarbete inom Berec</i>	12
1.2 Tidigare fattade beslut	12
1.3 Regleringen syftar till att öka valmöjligheterna för slutkunderna	12
1.4 Huvuddragen i PTS prövning	13
1.4.1 <i>Avgränsning av marknaden – produktmässigt och geografiskt</i>	13
1.4.2 <i>Fastställande av marknad som kan komma i fråga för förhandsreglering</i>	13
1.4.3 <i>Fastställande av operatör med betydande inflytande</i>	14
1.4.4 <i>Åläggande av skyldigheter utifrån identifierade konkurrensproblem</i>	14
1.5 Mundio omfattas av detta beslut	15
1.6 Bilaga 1	15
1.7 Bilaga 2	15
1.8 Bilaga 3	15
1.9 Bilaga 4	15
2 Marknadsavgränsning	16
2.1 Den rättsliga ramen för marknadsavgränsningen	16
2.2 Metod för produktmarknadsavgränsning	16
2.3 Avgränsning av slutkundsmarknaden för samtal till nummer för mobila telefonitjänster	17
2.3.1 <i>EU-kommissionens beskrivning av slutkundsmarknaden</i>	18
2.3.2 <i>Slutkundernas behov av att ringa samtal till abonnenter i mobila kommunikationsnät</i>	18
2.3.3 <i>Telefonnumrets betydelse</i>	19
2.3.4 <i>Utbytbarhet från efterfrågesidan mellan samtal till telefonnummer som är avsedda för mobila telefonitjänster och samtal till telefonnummer som inte är avsedda för mobila telefonitjänster</i>	20
2.3.5 <i>Utbytbarhet från efterfrågesidan mellan samtal till telefonnummer som är avsett för mobil telefonitjänst och samtal till internettelefonitjänst</i>	21
2.3.6 <i>Utbytbarhet från efterfrågesidan mellan samtal till telefonnummer som är avsett för mobila telefonitjänster och andra icke samtalsbaserade kommunikationstjänster</i>	22
2.3.7 <i>Slutsatser av den produktmässiga marknadsavgränsningen</i>	22
2.4 Konkurrenssituationen på slutkundsmarknaden	22
2.5 Produktmässig avgränsning av den relevanta grossistmarknaden för mobil samtalsterminering	23
2.5.1 <i>EU-kommissionens beskrivning av grossistmarknaden för mobil samtalsterminering</i>	24
2.5.2 <i>Tidigare avgränsning av den svenska grossistmarknaden för mobil samtalsterminering</i>	24
2.5.3 <i>Grossistkundernas behov av mobil samtalsterminering för att kunna leverera samtal till telefonnummer avsedda för mobila telefonitjänster</i>	25
2.5.4 <i>Utbytbarhet från efterfrågesidan</i>	26
2.5.5 <i>Utbytbarhet från utbudssidan</i>	26
2.5.6 <i>Sammanfattande bedömning av den produktmässiga avgränsningen av grossistmarknaden</i>	26
2.6 Geografisk avgränsning av den relevanta grossistmarknaden för mobil samtalsterminering	27
2.6.1 <i>Metod för geografisk marknadsavgränsning</i>	27
2.6.2 <i>Tidigare geografisk avgränsning av den svenska grossistmarknaden för mobil samtalsterminering</i>	27
2.6.3 <i>PTS bedömning av den geografiska avgränsningen av marknaden för mobil terminering</i>	27
3 Trekriterietest	28
3.1 Tre kriterier för att förhandsreglering ska vara motiverad	28

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

3.2	Inträdeshinder	28
3.2.1	<i>Inträdeshinder på marknaden för mobil samtalsterminering</i>	29
3.2.2	<i>Det finns höga och bestående inträdeshinder på marknaden för mobil samtalsterminering</i>	29
3.3	Marknadsdynamik på marknaden för mobil samtalsterminering	29
3.3.1	<i>Marknaden för mobil samtalsterminering tenderar inte att utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens</i>	30
3.4	Konkurrenslagstiftningen är inte tillräcklig för att åtgärda konkurrensproblemen på marknaden	30
3.5	Slutsats trekriterietest	30
4	Företag med betydande inflytande	31
4.1	Den rättsliga utgångspunkten	31
4.2	Företagsbegreppet	31
4.2.1	<i>Detta beslut avser Mundio</i>	31
4.2.2	<i>Den ekonomiska enhetens princip</i>	32
4.3	Indikationer på betydande marknadsinflytande	33
4.4	Fördelning av marknadsandelar	34
4.4.1	<i>Marknadsandelarna är den viktigaste indikatorn på marknadsinflytande</i>	34
4.4.2	<i>Mundios andel av marknaden för mobil samtalsterminering i det individuella kommunikationsnätet</i>	35
4.4.3	<i>Sammantagen bedömning av marknadsandelarnas fördelning</i>	35
4.5	Motverkande köparmakt	35
4.5.1	<i>Det saknas tillräcklig förhandlingsstyrka från köparsidan</i>	35
4.6	Sammanfattande bedömning	37
5	Skyldigheter i syfte att skapa en effektiv konkurrens	38
5.1	Operatörer med betydande inflytande ska åläggas minst en skyldighet	38
5.2	Skyldigheterna ska vara lämpliga och proportionerliga	38
5.3	2013 års skyldighetsbeslut	40
5.3.1	<i>Erfarenheter av regleringen sedan 2013</i>	40
5.3.2	<i>Lagändring för en bättre prisreglering</i>	40
6	Mundios skyldigheter	41
6.1	Skyldighet att bedriva samtrafik	41
6.1.1	<i>Rättsliga förutsättningar</i>	41
6.1.2	<i>Mundios särställning ger upphov till konkurrensproblem</i>	42
6.1.3	<i>En skyldighet om samtrafik är nödvändig</i>	43
6.1.4	<i>Direktförbindelse vid kostnadseffektiv hopkopplingspunkt ingår i skyldigheten att bedriva samtrafik</i>	44
6.1.5	<i>Mobil samtalsterminering oavsett teknik och typ av anslutning ingår i skyldigheten att bedriva samtrafik</i>	46
6.1.6	<i>Åtgärder för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra ingår i skyldigheten att bedriva samtrafik</i>	46
6.1.7	<i>Slutsats</i>	47
6.2	Skyldighet att inte diskriminera vid tillhandahållande av samtrafik	48
6.2.1	<i>Rättslig utgångspunkt – 4 kap. 6 § LEK</i>	48
6.2.2	<i>Särbehandling kan leda till snedvridna konkurrensförhållanden</i>	48
6.2.3	<i>En skyldighet att inte diskriminera behövs</i>	49
6.2.4	<i>Icke-diskriminering innebär att operatörer under likvärdiga omständigheter ska behandlas lika</i>	49
6.2.5	<i>Icke-diskriminering innebär att operatörerna ska få samma villkor och kvalitet som den egna organisationen</i>	49
6.3	Generella villkor för tillhandahållandet	49
6.3.1	<i>Rättsliga förutsättningar</i>	49
6.3.2	<i>Villkor för tillträde</i>	50
6.3.3	<i>Skriftligt samtrafikavtal ska ingås på begäran</i>	50
6.3.4	<i>Tillgång till relevanta och nödvändiga tekniska uppgifter</i>	51
6.3.5	<i>Tydlig prissättning</i>	51
6.3.6	<i>Administrativa rutiner ska vara tydligt beskrivna och så enkelt utformade som möjligt</i>	52
6.3.7	<i>Krav på ekonomisk säkerhet ska framgå av avtalet och vara rimliga</i>	52
6.3.8	<i>Avtals giltighetstid, uppsägning och omförhandling</i>	53
6.3.9	<i>Varje rimlig begäran om samtrafik ska tillgodoseas</i>	54

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

6.3.10	<i>Underrättelse om avsikt att vägra begäran</i>	55
6.4	Skyldighet avseende prisreglering av mobil samtalsterminering	56
6.4.1	<i>Rättslig utgångspunkt</i>	56
6.4.2	<i>Det finns konkurrensproblem relaterade till prissättning</i>	56
6.4.3	<i>LRIC-metoden lämplig för mobil samtalsterminering</i>	57
6.4.4	<i>PTS metod för beräkning av kostnader enligt LRIC-metoden</i>	58
6.4.5	<i>PTS beslutar om vilka priser som Mundio ska tillämpa</i>	62
6.4.6	<i>Slutsats och proportionalitetsbedömning</i>	64
6.5	Mundios skyldigheter för att möjliggöra insyn	66
6.5.1	<i>Insyn behövs för att se till att regleringen följs</i>	66
6.5.2	<i>Skyldighet att offentliggöra uppgifter</i>	66
7	Hur beslutet ska gälla	69
7.1	Detta beslut ska gälla omedelbart	69
8	Hur man överklagar	70
Bilaga 1	- EU-rättsliga källor och de förkortningar som används i detta beslut	72
Bilaga 2	- Prisbilaga version B	75

PTS avgörande

Avgränsning av relevant marknad

PTS avgränsar produktmarknaden för mobil samtalsterminering till att omfatta Mundios framföring av samtal från den hopkopplingspunkt, oavsett nivå i det allmänna kommunikationsnätet, där samtal överlämnas av annan operatör och fram till den nätanslutningspunkt där slutanvändaren kan ta emot samtalet.

Marknaden för mobil samtalsterminering omfattar sådan samtalsterminering som ger en annan operatörs slutanvändare möjlighet att ringa samtal till telefonnummer ur svensk telefonnummerplan som är avsedda för mobila telefonitjänster. Detta gäller oavsett teknik för att ta emot samtalet och oavsett typ av anslutning som nyttjas av den uppringda slutanvändaren.

PTS avgränsar den geografiska marknaden för mobil samtalsterminering till att omfatta det kommunikationsnät inom vilket Mundio kan tillhandahålla samtalsterminering till telefonnummer avsedda för mobila telefonitjänster inom landet.

Fastställande av marknad som kan bli föremål för förhandsreglering

PTS fastställer med stöd av 8 kap. 5 och 6 §§ LEK att den i detta beslut avgränsade marknaden för mobil samtalsterminering har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt LEK för företag på marknaden.

Fastställande av företag med betydande inflytande

PTS fastställer med stöd av 8 kap. 6 § LEK att Mundio har ett betydande inflytande på den i detta beslut avgränsade marknaden för mobil samtals-terminering.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

1. Skyldighet att bedriva samtrafik

1. Mundio ska vid varje rimlig begäran bedriva samtrafik med den som tillhandahåller eller avser att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster (den begärande operatören), dvs. Mundio ska vidta de åtgärder som behövs för att samtrafiken ska fungera. Detta innebär att Mundio åtminstone ska,
 - a. tillhandahålla kostnadseffektiv sammankoppling av sitt och annan operatörs kommunikationsnät för utbyte av samtrafik (direktförbindelse), vilket bland annat medför att Mundio ska ge den begärande operatören tillträde till utrymmen för inplacering av utrustning samt i övrigt vidta de åtgärder som krävs för att samtrafik ska kunna utbytas över hopkopplingspunkten,
 - b. tillhandahålla samtalsterminering i sitt allmänna kommunikationsnät från den hopkopplingspunkt där samtal överlämnas av annan operatör och fram till den nätanslutningspunkt, oavsett teknik och typ av anslutning, där slutanvändaren kan ta emot samtal via telefonnummer som är avsedda för mobila telefonitjänster som Mundio kontrollerar termineringen till,
 - c. vidta de åtgärder som behövs för att slutanvändare ska kunna nå varandra på avsedda telefonnummer eller för att slutanvändare ska kunna få tillgång till tjänster i de allmänna kommunikationsnäten, exempelvis ska Mundio utan dröjsmål implementera de telefonnummer ur svensk telefonnummerplan som den begärande operatören tilldelats och öppna telefonnumren för trafik.

PTS ålägger denna skyldighet med stöd av 4 kap. 8 § LEK.

2. Skyldighet att inte diskriminera vid tillhandahållande av samtrafik

1. Mundio ska tillämpa icke-diskriminerande villkor vid tillhandahållandet av de tjänster och produkter som omfattas av skyldighet 1, vilket innebär att Mundio ska
 - a. under likvärdiga omständigheter tillämpa likvärdiga villkor mot andra som tillhandahåller likvärdiga tjänster/produkter, samt
 - b. tillhandahålla begärande operatör samma tillgänglighet och kvalitet som när Mundio tillhandahåller motsvarande tjänster/produkter inom det egna företaget.

PTS ålägger denna skyldighet med stöd av 4 kap. 6 § LEK.

3. Generella villkor för tillhandahållande

1. Villkoren för Mundios tillhandahållande av de tjänster och produkter, som framgår av skyldighet 1, ska medge en ändamålsenlig användning. När en begärande operatör begär det ska avtalet omfatta åtminstone följande.
 - a. Skriftligt avtal om tillhandahållandet av tjänsterna och produkterna, inklusive tekniska specifikationer och andra nödvändiga uppgifter.
 - b. Alla priser och ersättningar som den begärande operatören ska betala ska framgå av avtalet och vara uppdelade på de olika tjänster respektive produkter som ingår. När Mundio har rätt att ensidigt ändra ett pris eller en ersättning, ska den begärande operatören meddelas senast 90 dagar i förväg om varje faktiskt tillämpad höjning. En ensidigt bestämd höjning av pris eller ersättning får inte träda i kraft förrän efter 90 dagar från det att Mundio meddelat den begärande operatören om höjningen. Fristen om 90 dagar gäller inte när Mundio ändrar sitt pris till följd av PTS beslut eller domstols avgörande.
 - c. Villkoren för administrativa rutiner, inklusive rutiner för fakturering, avräkning och betalning samt faktureringsunderlag ska vara tydligt beskrivna och för ändamålet så enkelt utformade som möjligt.
 - d. När Mundio som förutsättning för att tillhandahålla tjänsterna eller produkterna uppställer krav på ekonomisk säkerhet eller andra villkor för fördelning av ekonomisk risk, ska detta tydligt framgå av villkoren, inklusive på vilka grunder kreditvärdigheten prövas. Sådan säkerhet och annan riskfördelning ska vara rimlig och avspegla den ekonomiska risk som Mundio har dels vid avtalets ingående, dels under pågående avtalsperiod.
 - e. Villkoren för ändring i och omförhandling av avtalet ska vara rimliga och tydligt angivna.
 - f. Avtalets giltighetstid ska vara skälig och minst tre månader. Uppsägningsvillkoren ska vara skäliga och ange vilka väsentliga avtalsbrott som kan leda till uppsägning. De avtalsbrott som kan leda till att ett avtal sägs upp ska vara sådana att en uppsägning är en rimlig och adekvat åtgärd.
2. En begärande operatörs begäran om sådana tjänster som omfattas av skyldighet 1 är rimlig om inte Mundio kan visa att det finns objektivt sett godtagbara skäl för att vägra tillhandahållandet. Exempelvis kan det i ett enskilt fall finnas objektivt sett godtagbart skäl att vägra tillträde
 - a. när det saknas tekniska möjligheter att genomföra tillhanda-

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

hållandet,

- b. när vägran är nödvändig för att förebygga att Mundios kommunikationsnät eller dess användare skadas,
 - c. när Mundio kan visa att kommunikationsnätets driftsäkerhet och slutanvändarnas personliga integritet äventyras,
 - d. när den begärande operatören tillhandahåller Mundio motsvarande tjänst eller produkt men där den begärande operatören uppställer sådana villkor för tillhandahållandet av sina tjänster/produkter som inte är rimliga, eller
 - e. när Mundio inte får ersättning inom rimlig tid, eller det finns en avsevärd risk för att ersättning uteblir, för den trafik som utbyts eller kommer att utbytas över den begärande operatörens hopkopplingspunkt till Mundios kommunikationsnät.
3. När Mundio avser att vägra att tillgodose en begärande operatörs begäran om sådana tjänster eller produkter som omfattas av skyldighet 1 ska Mundio utan dröjsmål skriftligen upplysa den begärande operatören om sin avsikt att vägra tillgodose begäran. Mundio ska även ange skälen för sin vägran samt lämna sådan information att den begärande operatören kan avgöra om denne kan vidta åtgärder för att tillhandahållandet ska kunna ske.

PTS ålägger denna skyldighet med stöd av 4 kap. 8 § LEK.

4. Skyldighet att tillämpa en prissättning baserad på kostnadsorientering enligt LRIC-metoden

1. Mundio ska vid tillhandahållandet av sådan samtalsterminering som omfattas av marknaden för mobil samtalsterminering tillämpa högst de priser som framgår av Prisbilaga version B (Bilaga 2). Priserna är beräknade enligt kostnadsredovisningsmetoden LRIC (Long Run Incremental Cost) och är baserade på PTS kalkylmodell LRIC-modell för beräkning av kostnader för samtalsterminering i mobilnät i Sverige - 2.0. LRIC-metoden, såsom PTS tillämpar den i detta beslut, inkluderar endast särkostnader för mobil samtalsterminering. Kalkylmodellen är utformad enligt Modellspecifikation för LRIC-modell för terminering i mobilnät i Sverige - Modellversion 2.0 (Bilaga 4).
2. Vid tillhandahållande av sådan samtalsterminering som omfattas av marknaden för mobil samtalsterminering, som inte finns angiven i Prisbilaga version B (Bilaga 2), ska Mundio tillämpa en prissättning baserad på kostnader framtagna enligt de principer som överensstämmer med PTS tillämpning av LRIC-metoden och som framgår av LRIC-modell för terminering i mobilnät i Sverige, Modellspecifikation för LRIC-modell för terminering i mobilnät i Sverige - Modellversion 2.0.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

3. Mundios skyldighet enligt p. 1-2 att tillämpa visst pris för sådan samtalsterminering som avses i detta beslut ska gälla från och med den 1 oktober 2016. För tiden dessförinnan ska Mundio tillämpa de priser som följer av PTS beslut av den 10 juni 2013 i ärende 13-5866.

PTS ålägger denna skyldighet med stöd av 4 kap. 11 och 12 §§ LEK.

5. Skyldighet att offentliggöra uppgifter

1. Mundio ska hålla sådana uppgifter offentliga som är nödvändiga för att avtal om samtrafik enligt skyldighet 1 ska kunna ingås.
2. Mundio ska hålla uppgifterna offentliga på sin webbplats på ett för övriga operatörer och PTS lättillgängligt sätt utan kostnad.
3. Mundio ska, på sin webbplats i nära anslutning till enligt punkten 1 offentliggjorda uppgifter, offentliggöra förändringar av tidigare offentliggjorda uppgifter senast 90 dagar före det att förändringen är avsedd att gälla. Förändringar av uppgifterna får inte gälla förrän 90 dagar från det att förändringen har offentliggjorts. Fristen om 90 dagar gäller inte när Mundio ändrar offentliggjorda uppgifter till följd av PTS beslut eller till följd av domstols avgörande.

PTS ålägger denna skyldighet med stöd av 4 kap. 5 § LEK.

Förordnande om hur beslutet ska gälla

1. PTS förordnar att detta beslut gäller omedelbart. När det gäller Mundios tillhandahållande av de tjänster och produkter som omfattas av skyldighet i detta beslut gäller skyldigheten från och med dagen för detta besluts ikraftträdande, oavsett när de avtal som ligger till grund för tillhandahållandet av tjänsterna eller produkterna har ingåtts.
2. PTS upphäver sitt beslut av den 10 juni 2013 i ärende med dnr 13-5866. PTS förordnar att beslutet gäller för Mundios tillhandahållande av samtrafik till och med dagen före ikraftträdandet av detta beslut.

1 Reglering för ökad konkurrens och harmonisering

1.1 Förhandsreglering enligt LEK

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) ger PTS möjlighet att i förväg besluta om ramar och regler avseende marknaderna för elektronisk kommunikation, för att förhindra konkurrensproblem och för att främja konkurrensen. LEK är en implementering av det EU-rättsliga ramverket som består av det s.k. ramdirektivet¹ med tillhörande särdirektiv.² Direktiven fastställer uppgifter för nationella regleringsmyndigheter och inrättar en rad förfaranden för att säkerställa en harmoniserad tillämpning av regelverket inom hela gemenskapen.³

Förhandsreglering enligt LEK innebär att PTS ålägger en operatör med betydande inflytande på en viss marknad en eller flera av de skyldigheter som räknas upp i lagen.⁴ Ett beslut om förhandsreglering omfattar därför att:

- fastställa vilka produkt- och tjänstemarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa sektorsspecifik reglering,
- identifiera företag med betydande inflytande, samt
- meddela beslut om skyldigheter.⁵

Vid fastställandet av vilka marknader som kan ha behov av förhandsreglering ska PTS enligt LEK beakta EU-kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader som kan komma i fråga för förhandsreglering

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv), fortsättningsvis benämnt ramdirektivet.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv), fortsättningsvis benämnt tillträdesdirektivet; Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv); Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster); Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation).

³ Artikel 1.1 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 om ändring av direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/19/EG om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter och direktiv 2002/20/EG om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, fortsättningsvis benämnt ändringsdirektivet.

⁴ 4 kap. 4 § LEK.

⁵ 8 kap. 5 och 6 §§ LEK, samt artikel 16 i ramdirektivet.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

(nedan kallad EU-kommissionens rekommendation från 2014).⁶ PTS har också att beakta de riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden som EU-kommissionen tagit fram (nedan EU-kommissionens SMP-riktlinjer).⁷

1.1.1 EU-kommissionens befogenheter i frågor om marknadsavgränsning och företag med betydande inflytande

EU-kommissionen har särskilda befogenheter när det gäller de nationella regleringsmyndigheternas, inklusive PTS, nationella implementering av bestämmelserna i ram- och tillträdesdirektivet.⁸ Rekommendationen om relevanta marknader är visserligen s.k. *soft law*, dvs. inte strikt bindande utan tillåter medlemsstaterna att göra anpassningar om de nationella förhållandena så kräver. EU-kommissionen har dock befogenheter att fatta beslut om att den nationella regleringsmyndigheten ska dra tillbaka sitt förslag till beslut dels när den nationella regleringsmyndigheten avser att definiera en marknad som skiljer sig från den som EU-kommissionen har rekommenderat, dels när regleringsmyndigheten identifierar om ett företag har ett betydande inflytande. De nationella regleringsmyndigheterna ska enligt ramdirektivet beakta EU-kommissionens rekommendationer i största möjliga mån.

Ett beslut från EU-kommissionen om att regleringsmyndigheten ska dra tillbaka sitt beslutsförslag förutsätter att EU-kommissionen finner att förslaget till beslut skulle vara ett hinder för den inre marknaden eller att EU-kommissionen hyser allvarliga tvivel i fråga om åtgärden är förenlig med gemenskapsrätten.⁹

1.1.2 EU-kommissionens befogenheter i fråga om skyldigheter

År 2009 reformerades de direktiv som ligger till grund för den sektorsspecifika regleringen. Reformen var en följd av behovet av att fullborda den inre marknaden för elektronisk kommunikation genom att stärka gemenskapsmekanismen för regleringen av operatörer med betydande inflytande på de viktigaste marknaderna.¹⁰

Genom det s.k. ändringsdirektivet har EU-kommissionens befogenheter stärkts vad gäller de nationella regleringsmyndigheternas förslag om vilka skyldigheter

⁶ EU-kommissionens rekommendation av den 9 oktober 2014 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, fortsättningsvis i detta beslut benämnd EU-kommissionens rekommendation från 2014.

⁷ Kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande i enlighet med gemenskapens regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (2002/C 165/03).

⁸ Artiklarna 7, 7a, 15 och 19 m.fl. i ramdirektivet, ändrade eller införda genom ändringsdirektivet.

⁹ Artikel 7 i ramdirektivet, ändrad genom ändringsdirektivet. Bestämmelsen är dock i detta avseende oförändrad jämfört med dess ursprungliga lydelse i ramdirektivet.

¹⁰ Se ändringsdirektivet, skäl 3.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

ett företag med betydande inflytande ska åläggas.¹¹ De nationella regleringsmyndigheterna ska, efter att ha underställt sitt förslag till beslut till EU-kommissionen, Berec och övriga regleringsmyndigheter, ha ett nära samarbete med dessa för att identifiera den effektivaste och mest lämpliga åtgärden mot bakgrund av de mål som fastställs i direktivet, marknadsaktörernas yttranden och behovet av att säkerställa spridningen av en enhetlig praxis.¹² Sådant nära samarbete ska även bedrivas om Berec och EU-kommissionen hyser allvarliga tvivel om att en föreslagen åtgärd är förenlig med gemenskapslagstiftningen. Om den nationella regleringsmyndigheten inte ändrar sitt förslag trots dessa allvarliga tvivel får EU-kommissionen utfärda en rekommendation om att myndigheten ska dra tillbaka sitt förslag. Om den nationella regleringsmyndigheten därpå inte ändrar eller drar tillbaka sitt förslag måste myndigheten ge en motiverad förklaring.¹³

De nationella regleringsmyndigheterna ska normalt anmäla ett beslutsutkast till EU-kommissionen inom tre år från antagandet av en tidigare åtgärd som avser den marknaden.¹⁴

1.1.3 Samarbete inom Berec

Även de nationella regleringsmyndigheterna inom EU har vissa befogenheter. Dessa agerar främst genom organisationen Berec.¹⁵ Syftet med regleringsmyndigheternas samverkan inom Berec är att säkerställa en konsekvent tillämpning av ramverket inom EU.¹⁶

1.2 Tidigare fattade beslut

PTS fastställde den 10 juni 2013, med stöd av LEK, att marknaden för mobil samtalsterminering skulle bli föremål för förhandsreglering. Nio operatörer bedömdes ensamt ha ett betydande inflytande på sin respektive marknad och ålades skyldigheter.¹⁷

1.3 Regleringen syftar till att öka valmöjligheterna för slutkunderna

Målet med regleringen är att skapa fördelar för slutanvändarna genom att på en hållbar bas göra slutkundsmarknaderna konkurrensutsatta. I enlighet med ändringsdirektivet är syftet med regelverket för sektorn för elektronisk kommunikation bl.a. att successivt minska förhandsregleringen på marknaderna

¹¹ Se artikel 7a i ramdirektivet, införd genom ändringsdirektivet.

¹² Artikel 7a ramdirektivet, införd genom ändringsdirektivet.

¹³ Artikel 7a ramdirektivet, införd genom ändringsdirektivet.

¹⁴ Artikel 16.6.a ramdirektivet, ändrad genom ändringsdirektivet, jämfört med 8 kap. 11 a § LEK.

¹⁵ Berec är en förkortning av Body of European Regulators for Electronic Communications. Organisationen bildades i samband med reformerna av EU:s telekomregler (se ändringsdirektivet) genom EU-kommissionens beslut den 25 november 2009 (1211/2009). Berec har i uppgift att främja samarbete och koordinering mellan nationella regleringsmyndigheter och EU-kommissionen, särskilt vid implementeringen av EU:s regulatoriska ramverk. Berec och dess kontor är baserat i Riga, Lettland.

¹⁶ Artikel 7a.2 ramdirektivet, införd genom ändringsdirektivet.

¹⁷ PTS beslut den 10 juni 2013 i ärenden med dnr 13-5861-69.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

för mobil samtalsterminering i takt med att konkurrensen på marknaderna utvecklas.¹⁸

Med den reglering som idag finns på marknaden för mobil samtalsterminering vill PTS möjliggöra för operatörer att kunna erbjuda slutkunder mobil telefoni, vilket ger slutkunderna ökade valmöjligheter. PTS kommer även med fortsatt förhandsreglering sträva efter att slutkunderna till rimlig kostnad får goda möjligheter att ringa samtal till telefonnummer avsedda för mobila telefonitjänster.

1.4 Huvuddragen i PTS prövning

1.4.1 Avgränsning av marknaden – produktmässigt och geografiskt

Enligt EU-kommissionens rekommendation från 2014 ska utgångspunkten för fastställande av marknader vara definitionen av slutkundsmarknader ur ett framtidsorienterat perspektiv. Efter det att slutkundsmarknaderna har definierats och analyserats kan regleringsmyndigheten gå vidare med att identifiera de relevanta grossistmarknader som kan behöva regleras för att effektiv konkurrens ska kunna uppstå på slutkundsmarknaderna.¹⁹

Detta beslut avser den av EU-kommissionen definierade grossistmarknaden för mobil samtalsterminering (marknad 2 i EU-kommissionens rekommendation från 2014). Grossistmarknaden för mobil samtalsterminering härrör från slutkundsmarknaden för mobila telefonitjänster. PTS prövar i avsnitt 2 hur slutkunds- respektive grossistmarknaden ska avgränsas utifrån de förhållanden som råder i Sverige. Här beaktar PTS EU-kommissionens rekommendation från 2014 samt EU-kommissionens SMP-riktlinjer.

PTS avgränsar marknaden såväl produktmässigt som geografiskt. *Produktmässigt* avgränsas marknaden så att den omfattar de tjänster som är utbytbara. *Geografiskt* avgränsas marknaden så att den omfattar det område inom vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och som kan skiljas från angränsande geografiska områden framför allt på grund av väsentliga skillnader i konkurrensvillkoren.

1.4.2 Fastställande av marknad som kan komma i fråga för förhandsreglering

PTS prövar därefter (i avsnitt 3) om den avgränsade grossistmarknaden har sådana särdrag att det är motiverat att införa skyldigheter för företag med ett betydande inflytande på denna. PTS har att utgå från EU-kommissionens presumtion att marknaden för mobil samtalsterminering uppfyller de tre kriterierna och att förhandsreglering av marknaden kan vara motiverad.²⁰ PTS har att motbevisa denna presumtion för det fall att analysen av den svenska

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009, p. 5 i skälen.

¹⁹ EU-kommissionens rekommendation från 2014, p. 7-10 i skälen.

²⁰ EU-kommissionens rekommendation från 2014, p. 19 i skälen.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

slutkundsmarknaden visar att den präglas av effektiv konkurrens även utan reglering av grossistmarknaden.²¹

1.4.3 Fastställande av operatör med betydande inflytande

Därefter följer (i avsnitt 4) PTS prövning av om något företag har ett betydande inflytande på grossistmarknaden. Det innebär att PTS prövar om det finns ett företag med en sådan ställning att det i betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand av konsumenterna. Om det konstateras att något företag har en sådan ställning på marknaden, ska företaget åläggas skyldigheter enligt LEK.²²

I bedömningen av marknadsinflytande följer PTS konkurrensrättslig praxis och beaktar de indikatorer som anges i EU-kommissionens SMP-riktlinjer.²³

1.4.4 Åläggande av skyldigheter utifrån identifierade konkurrensproblem

PTS avslutar sin prövning med att ålägga en operatör med betydande inflytande de skyldigheter som krävs för att komma till rätta med konkurrensproblemen på de aktuella marknaderna och för att uppfylla målen med lagstiftningen (avsnitt 6-7). Prövningen görs mot bakgrund av marknadssituationen, myndighetens erfarenheter från tillämpningen av den nuvarande regleringen samt resultatet från en framåtblickande bedömning av potentiella konkurrensproblem. Minst en av de skyldigheter som anges i 4 kap. 5-12 §§ LEK ska dock åläggas för att skapa förutsättningar för konkurrens där detta är möjligt, eller annars mildra de negativa effekterna av bristande konkurrens.

Vid bedömningen av de konkurrensproblem som skulle kunna finnas i frånvaro av reglering och av vilka skyldigheter som bör åläggas Mundio beaktar PTS bl.a. EU-kommissionens rekommendation om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila nät inom EU.²⁴

PTS beaktar också den gemensamma ståndpunkt som European Regulators' Group (ERG, numera ersatt av Berec²⁵) har utarbetat i fråga om hur en regleringsmyndighet bör gå tillväga för att säkerställa att konkurrensproblemen omhändertas på ett harmoniserat och konsekvent sätt.²⁶

²¹ EU-kommissionens rekommendation från 2014, p. 20 i skälen.

²² 8 kap. 6 § och 8 kap. 7 § LEK och artikel 14 ramdirektivet.

²³ Jfr 8 kap. 6 § LEK och prop. 2002/03:110 s. 276 och 404.

²⁴ EU-kommissionens rekommendation av den 7 maj 2009 om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila nät inom EU (2009/396/EG).

²⁵ European Regulators' Group (ERG) bildades genom EU-kommissionens beslut den 29 juli 2002 (2002/627/EC). ERG är numera ersatt av Body of European Regulators for Electronic Communications (Berec).

²⁶ Revised ERG Common Position on the Approach to Appropriate Remedies in the ECNS regulatory framework, ERG (06) 33.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

Under rubriken *PTS avgörande* (i det inledande avsnittet) framgår vilka skyldigheter som myndigheten ålägger Mundio genom detta beslut. Företagen Mundio Mobile Sweden Ltd och Mundio Mobile AB omfattas av detta beslut.

1.5 Mundio omfattas av detta beslut

PTS bedömer att detta beslut ska riktas mot Mundio Mobile Sweden Ltd och Mundio Mobile AB (tillsammans i detta beslut härafter kallade Mundio). Beslutet ska riktas till Mundio Mobile Sweden Ltd i dess egenskap av moderbolag som genom att äga samtliga aktier i dotterbolaget Mundio Mobile AB har ett bestämmande inflytande över detta. Beslutet riktas mot Mundio Mobile AB eftersom det är den juridiska personen i företaget som operativt bedriver den för detta beslut relevanta verksamheten. Båda företagen är anmälda hos PTS.²⁷ Beskrivningen av företaget finns i avsnitt 4.2.

1.6 Bilaga 1

PTS redovisar i Bilaga 1 de vanligast förekommande EU-rättsliga källorna och de förkortningar som används i detta beslut.

1.7 Bilaga 2

PTS anger i Prisbilaga version B, Bilaga 2, de högsta priserna för mobil samtalsterminering som är beräknade enligt kostnadsredovisningsmetoden LRIC (Long Run Incremental Cost) och är utformade enligt Modellspecifikation för LRIC-modell för terminering i mobilnät i Sverige - Modellversion 2.0.

1.8 Bilaga 3

En beskrivning av hur kalkylräntan har beräknats framgår av Bilaga 3, Samråd om kalkylräntan för mobila nät - uppdatering 2016.

1.9 Bilaga 4

Modellspecifikation för LRIC-modell för terminering i mobilnät i Sverige - Modellversion 2.0 återfinns som Bilaga 4 till detta beslut.

²⁷ Se även Kammarrättens i Stockholm dom den 25 januari 2007 i mål nr 6686-06.

2 Marknadsavgränsning

2.1 Den rättsliga ramen för marknadsavgränsningen

PTS ska enligt 8 kap. 5 § LEK fortlöpande fastställa vilka produktmarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa skyldigheter för en operatör med betydande inflytande på marknaden i fråga. Även marknadens geografiska omfattning ska därvid definieras.

Vid fastställandet av sådana marknader ska PTS beakta den rekommendation som EU-kommissionen i enlighet med ramdirektivet har antagit om relevanta produkt- och tjänstemarknader.²⁸ PTS ska också i största möjliga utsträckning beakta de riktlinjer som EU-kommissionen har utfärdat som en vägledning för nationella regleringsmyndigheter när de definierar marknader och bedömer huruvida någon operatör har betydande marknadsinflytande.²⁹

2.2 Metod för produktmarknadsavgränsning

Avgränsningen av relevanta marknader ska ske med tillämpning av konkurrensrättslig metod och stå i överensstämmelse med rättspraxis inom konkurrensområdet.³⁰ Enligt konkurrensrättslig praxis utgörs en produktmarknad av alla varor respektive tjänster som i tillfredsställande mån på grund av sina egenskaper, sitt pris och sin tilltänkta användning kan betraktas som utbytbara, eller med ett annat ord, substituerbara.³¹ Två slag av utbytbarhet ska beaktas vid avgränsningen av den relevanta marknaden: 1) substitution från efterfrågesidan och 2) substitution från utbudssidan.³²

Efterfrågesubstitutionen mäter i vilken utsträckning kunderna är beredda att ersätta en viss produkt eller tjänst med andra produkter eller tjänster. Detta utgör vanligtvis den mest omedelbara och effektiva begränsningen av företagets möjligheter att utöva marknadsinflytande. Produkter som ur efterfrågeperspektiv är utbytbara ingår därför på samma marknad.

Utbudssubstitutionen mäter i vilken omfattning det finns producenter på närliggande marknader som lätt och på kort sikt kan ställa om sin produktion eller börja saluföra den aktuella produkten eller tjänsten utan betydande

²⁸ 8 kap. 5 § LEK, artikel 15.3 ramdirektivet och EU-kommissionens rekommendation om relevanta marknader från 2014.

²⁹ 8 kap 5 § LEK, artikel 15.3 ramdirektivet och EU-kommissionens SMP-riktlinjer.

³⁰ Se EU-kommissionens SMP-riktlinjer, p. 24. Se även ramdirektivet artikel 15.3. EU-kommissionens SMP-riktlinjer är följaktligen baserade bl.a. på EU-rättslig praxis och Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning (EGT C 372), fortsättningsvis kallat EU-kommissionens tillkännagivande.

³¹ Se EU-kommissionens tillkännagivande, p. 7. Se även EU-domstolens dom den 21 februari 1973 i mål 6/72 *Europemballage Corporation and Continental Can Company Inc. mot kommissionen (Continental Cans)* och EU-domstolens dom den 14 februari 1978 i mål 27/76 *United Brands Company och United Brands Continentaal BV mot kommissionen (United Brands)*.

³² EU-kommissionens SMP-riktlinjer, p. 38.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

ytterligare kostnader eller kommersiella risker.³³ Sådana producenter utövar ett konkurrenstryck på befintliga producenter och ska därför anses verksamma på den relevanta marknaden. Utbudssubstitutionen är normalt underordnad efterfrågesubstitutionen och ska kunna jämföras med den senare ”vad gäller effektivitet och omedelbarhet”.³⁴

I konkurrensrättsliga sammanhang har EU:s domstolar uttalat att utbytbarheten och marknads omfattning i det enskilda fallet enbart kan fastställas genom en allsidig bedömning av ett flertal olika omständigheter. Vilka omständigheter som är relevanta för marknads avgränsning varierar i varje enskilt fall.³⁵ Avgörande blir också vilka upplysningar som finns att tillgå i det enskilda fallet. Förutom de kvalitativa kriterierna egenskaper, pris och avsedd användning, kan det vara relevant att beakta kundernas uppfattning beträffande utbytbarhet samt faktiska substitutionsmöjligheter.³⁶ Produkter som vid en samlad bedömning av objektiva egenskaper, konkurrensvillkor samt mönster för tillgång och efterfrågan på den aktuella marknaden visar sig endast till liten del vara utbytbara med varandra, tillhör skilda produktmarknader.³⁷

Vid marknadsanalyser enligt LEK är utgångspunkten emellertid inte, som vid tillämpningen av konkurrensrätten, förekomsten av ett avtal, en koncentration eller ett påstått missbruk, utan en allmän framåtblickande bedömning av marknads struktur och funktion.³⁸ EU-kommissionen utgår i sin rekommendation från definitionen av slutkundsmarknader ur ett framtidsorienterat perspektiv och definierar därefter relevanta grossistmarknader.

2.3 Avgränsning av slutkundsmarknaden för samtal till nummer för mobila telefonitjänster

Marknaden för mobil samtalsterminering är en grossistmarknad, där leverantörer riktar sig till grossistkunder som sedan producerar slutkundstjänster med stöd av insatsvaran som tillhandahålls på grossistmarknaden. Målet med förhandsreglering är dock att skapa fördelar för

³³ EU-kommissionens SMP-riktlinjer, p. 39. Med detta avses att det inte får krävas en väsentlig tillpassning av befintliga fasta och immateriella tillgångar, nyinvesteringar, strategiska beslut inom företaget, eller ta tid, se EU-kommissionens tillkännagivande, p. 23 och fotnot 4. Producenten ska också utan kostnader och omställningstider för exempelvis reklam, produktprovning eller distribution kunna distribuera produkten till kunderna.

³⁴ EU-kommissionens tillkännagivande, p. 20.

³⁵ Se exempelvis Förstainstansrätten i mål T-25/99 *Roberts och Roberts mot Kommissionen* REG 2001 s II-1881, p. 37-40.

³⁶ Se regeringens proposition 1992/93:56, Ny konkurrenslagstiftning, s. 85.

³⁷ EU-kommissionens SMP-riktlinjer, p. 44 f.

³⁸ Se Commission Staff Working Document, Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on Relevant Products and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services {(C(2007) 5406)}, fortsättningsvis benämnt EU-kommissionens förklaringsdokument 2007, s. 6 och EU-kommissionens SMP-riktlinjer, p. 27.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

slutanvändarna genom att varaktigt göra slutkundsmarknaderna konkurrensutsatta.³⁹ Utgångspunkten för identifiering av grossistmarknader som kan komma ifråga för förhandsreglering är därför analysen av motsvarande slutkundsmarknad.⁴⁰ Om den berörda slutkundsmarknaden inte präglas av effektiv konkurrens ur ett framtidsorienterat perspektiv i avsaknad av förhandsreglering bör den motsvarande grossistmarknaden bedömas.⁴¹

2.3.1 EU-kommissionens beskrivning av slutkundsmarknaden

EU-kommissionen har inte uttryckligen definierat någon slutkundsmarknad härrörande till samtalstermineringen, utan slår fast att slutkundsmarknadens avgränsning saknar betydelse för grossistmarknadens avgränsning. Även om det teoretiskt skulle finnas alternativ på slutkundsnivå föranleder inte detta någon motsvarande utbytbarhet på grossistnivå.⁴²

Eventuell utbytbarhet och konkurrenstryck på slutkundsnivån kan dock få betydelse för bedömning av betydande inflytande samt för frågan om vilka skyldigheter som är nödvändiga och proportionerliga mot bakgrund av att syftet med förhandsreglering enligt LEK är att skapa förutsättningar för konkurrens på slutkundsnivå. PTS anser därför att det är lämpligt att följa sedvanlig metod för marknadsavgränsning och inleda analysen med att definiera relevant slutkundsmarknad.

Det finns ingen separat marknad för terminering på slutkundsnivå. Däremot utgör terminering på grossistnivå en nödvändig insatsvara för samtal. Mot bakgrund av detta och att EU-kommissionen i förklaringsdokumentet till rekommendationen konstaterar att det på slutkundsnivå finns vissa alternativ till att ringa ett samtal till den berörda abonnenten gör PTS tolkningen att EU-kommissionen utgår från en slutkundstjänst som ger möjlighet att ringa utgående samtal och nå en abonnent av en mobil samtalstjänst.

Denna tolkning får utgöra utgångspunkten för PTS definition av den svenska slutkundsmarknaden. PTS har därefter att undersöka vilka egenskaper som kännetecknar de tjänster som efterfrågas av slutkunder i Sverige och utifrån dessa egenskaper definiera den relevanta slutkundsmarknaden med hänsyn till svenska förhållanden.

2.3.2 Slutkundernas behov av att ringa samtal till abonnenter i mobila kommunikationsnät

Den som har ett abonnemang på fast eller mobil telefonitjänst förväntar sig att kunna ringa och ta emot samtal till och från både det fasta och det mobila kommunikationsnätet. En mobil telefonitjänst innebär att slutanvändaren köper

³⁹ EU-kommissionens rekommendation från 2014, p. 2 i skälen.

⁴⁰ EU-kommissionens rekommendation från 2014, p. 7 i skälen.

⁴¹ EU-kommissionens rekommendation från 2014, p. 10 i skälen.

⁴² Förklaringsdokumentet från 2014, s. 28.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

tillträde via en mobil nätanslutningspunkt. En fast telefonitjänst innebär att slutanvändaren köper tillträde via en fast nätanslutningspunkt.

Med samtal avses enligt LEK förbindelse för överföring av tal som medger tvåvägskommunikation.⁴³ Samtal innebär också att kommunikationen sker i realtid. Det är den uppringande slutanvändaren som initierar samtalet genom signalering. Signaleringen är nödvändig för att ett samtal ska kunna kopplas upp i det allmänna kommunikationsnätet. För att samtalet ska kunna tas emot av den uppringda slutanvändaren krävs att samtalet kan dirigeras i kommunikationsnätet fram till den nätanslutningspunkt där slutanvändaren kan nås.

För att samtalstrafiken mellan två slutanvändare ska fungera förutsätts således att samtalet framförs mellan dem. Sådan framföring av ett samtal kan delas upp i tre delar: originering, eventuell transitering⁴⁴ och terminering. Termineringen omfattar framföringen av samtalet från den punkt vid vilken det överlämnas efter transitering eller samtalsoriginering, fram till den punkt där slutanvändaren tar emot samtalet. Samtalsterminering är med andra ord en nödvändig tjänst för att realisera ett samtal. För slutkunden är samtalsterminering inte något som efterfrågas separat, utan är en del av den fasta eller mobila telefonitjänsten.

Både uppringande och mottagande slutanvändare har ett behov av att samtal kan framföras och förväntar sig att telefonitjänsten möjliggör detta. Det är dock den uppringande slutkunden som primärt styr efterfrågan genom att vara den aktiva parten. Det är också vanligtvis den uppringande slutkunden som i slutändan bär kostnaden, eftersom huvudprincipen i Sverige, liksom i övriga EU,⁴⁵ är att den uppringande slutkunden betalar för samtalet (eng. *Calling Party Pays*, CPP). PTS utgår därför från den uppringande slutkundens behov av samtalsterminering i den fortsatta analysen.

2.3.3 Telefonnumrets betydelse

Den traditionella telefonitjänsten har alltid ett telefonnummer ur svensk telefonnummerplan kopplat till sig. Telefonnumret utgör en abonnents identitet i näten. Telefonnumret gör det möjligt för en abonnent att ringa och ta emot samtal. Telefonnumret gör det också möjligt för operatören att identifiera och därmed debitera sina slutkunder för utgående samtal.

Svensk telefonnummerplan är strukturerad på ett sådant sätt att vissa nummerserier är avsedda för mobila telefonitjänster medan andra är avsedda

⁴³ 1 kap. 7 § LEK.

⁴⁴ Sammankopplingen av olika operatörers kommunikationsnät kan i fysisk mening ske antingen genom en direktförbindelse till den terminerande operatören, eller genom att en tredje operatör anlitas för samtalsförmedling – transitering – mellan två operatörers nät.

⁴⁵ Commission Staff Working Document accompanying the Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

för fasta telefonitjänster.⁴⁶ Den slutanvändare som ringer ett nummer avsett för mobila telefonitjänster förväntar sig därför att nå mottagarens mobila anslutning. Ett telefonnummer avsett för mobila telefonitjänster är oftast knutet till en viss individ och denne kan antas ha en hög grad av tillgänglighet oberoende av var denne befinner sig geografiskt så länge det finns mobil täckning.

Det kan också finnas en förväntan från den uppringande slutanvändaren kring samtalets kostnad. Historiskt har nämligen priset varit högre för samtal till nummer avsedda för mobila telefonitjänster än för samtal till nummer avsedda för fasta telefonitjänster. PTS kan dock konstatera att det utifrån ett kostnadsperspektiv har skett en tydlig förändring över tid av operatörernas affärsmodell mot slutkunder avseende telefonitjänsten. Idag är det vanligt att en slutkund betalar ett fast pris med i princip obegränsade samtal som inte sällan är paketerade med andra tjänster som data och sms. Detta är mest tydligt vad gäller mobiltelefoni, men det förekommer även för fast telefoni, främst avseende samtalsdelen.

För den uppringande slutanvändaren är således det individuella telefonnumret avgörande. Efterfrågan gäller möjligheten att nå en viss annan slutkund för röstsamtal, och telefonnumret är styrande för att tillgodose denna efterfrågan. Telefonnumret kan också styra slutkundens förväntan på kostnaden. Denna analys avser marknaden för mobil samtalsterminering och utgångspunkten blir därför slutkundens efterfrågan av möjligheten att nå ett visst telefonnummer avsett för mobil telefonitjänst. Frågan uppkommer därefter om det finns andra tjänster som utgör substitut till att nå ett sådant nummer.

2.3.4 Utbytbarhet från efterfrågesidan mellan samtal till telefonnummer som är avsedda för mobila telefonitjänster och samtal till telefonnummer som inte är avsedda för mobila telefonitjänster

För en slutanvändare kan det finnas ett antal olika alternativ att nå en annan slutanvändare. I vissa fall har en slutanvändare tillgång till flera typer av telefoni och det kan då vara möjligt att nå samma slutanvändare via olika telefonnummer. Med utgångspunkt i samtal till ett telefonnummer avsett för mobila telefonitjänster prövar PTS först om samtal till ett telefonnummer som inte är avsett för mobila telefonitjänster kan anses utgöra ett substitut för att nå en viss slutanvändare. Eventuell utbytbarhet förutsätter emellertid alltid att den uppringande slutanvändaren i det enskilda fallet känner till att det finns tekniska alternativ för att nå den aktuella mottagaren.

⁴⁶ Formellt indelas de nationella telefonnumren i geografiska och icke-geografiska nummer. De geografiska nummerserierna avser fast telefoni, uppdelat efter riktnummerområde. De icke-geografiska nummerserierna omfattar bl.a. nummer avsedda för mobil telefoni, men även nummer för frisamtal, betalsamtal, geografiskt oberoende tjänster, personsökning och tjänster med delad kostnad. Dessa nummer har därmed inte någon geografisk signifikans.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

Egenskaper och avsedd användning skiljer sig i viss mån mellan samtal till olika typer av telefonnummer. Ett samtal till ett telefonnummer som inte är avsett för mobila telefonitjänster, fortsättningsvis kallat ett fast telefonnummer, utgör tvåvägskommunikation som sker i realtid, i likhet med samtal till nummer avsedda för mobila telefonitjänster. Däremot är ett sådant telefonnummer oftast inte knutet till en viss individ utan delas inte sällan av ett hushåll eller arbetsplats som omfattar flera individer. Dessutom är ett fast telefonnummer knutet till en viss fast nätanslutningspunkt. Samtal till ett fast telefonnummer kan därför i många fall sägas vara ämnat att nå en viss geografisk plats eller en viss funktion på ett företag, medan samtal till ett telefonnummer avsett för mobila telefonitjänster snarare är avsett att nå en viss person, utan koppling till var den personen befinner sig geografiskt.

Eftersom ett fast telefonnummer vanligtvis är knutet till en viss geografisk plats, krävs att den uppringda slutkunden befinner sig på den platsen vid tidpunkten för samtalet. Samtal till mobila telefonnummer präglas därför av en betydligt högre grad av tillgänglighet, vilket talar emot utbytbarhet. Visserligen finns det möjlighet för slutkunder att flytta sitt fasta telefonnummer till sin mobila telefon. Detta är dock inget som den uppringande parten kan förvänta sig i det enskilda fallet.

Som beskrivits ovan (i avsnitt 2.3.3) finns från den uppringande slutanvändarens sida en viss prisförväntan som beror på vilken typ av nummer som rings. Till följd av ändrade prismodeller har dock kostnadsskillnaderna blivit mindre. Det innebär att slutanvändarens val av hur en annan slutanvändare ska nås inte längre i lika stor utsträckning som tidigare beror på vilken typ av nummer som rings.

Sammantaget kan den typ av telefonitjänst som telefonnumret är avsett för vara av betydelse för den uppringande slutanvändarens val. Telefonitjänsterna erbjuder i viss mån olika egenskaper och pris, och användningen skiljer sig åt. Även i de fall där den uppringande slutkunden har faktisk möjlighet att välja mellan olika typer av telefonnummer för att nå en viss mottagare finns alltså skillnader i funktionalitet. Samtal till nummer som inte är avsett för mobila telefonitjänster anses därför inte utgöra ett sådant substitut till samtal till nummer som är avsett för mobila telefonitjänster, så att det uppstår en återhållande effekt på prissättningen av det senare.

2.3.5 Utbytbarhet från efterfrågesidan mellan samtal till telefonnummer som är avsett för mobil telefonitjänst och samtal till internettelefonitjänst

Det finns även telefonitjänster som är internetbaserade och vanligtvis inte använder sig av traditionella nummer ur telefonnummerplanen. Exempel på sådana tjänster är Skype och Viber som i de flesta fall kräver installation av en mjukvara för att möjliggöra samtal.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

Egenskaper och avsedd användning skiljer sig mellan samtal till internettelefonitjänster och till mobila telefonitjänster. Ett samtal till en internettelefonitjänst utgör i och för sig tvåvägskommunikation som sker i realtid. Ett sådant samtal kräver dock att både den uppringande och den uppringda slutkunden har en internetanslutning för att ett samtal ska kunna kopplas upp mellan dem. En sådan tjänst kan variera i kvalitet. Även prissättningen skiljer sig väsentligt åt.

PTS anser inte att samtal till denna typ av internetbaserade telefonitjänster utgör ett funktionellt substitut till samtal till telefonnummer som är avsett för mobila telefonitjänster.

2.3.6 Utbytbarhet från efterfrågesidan mellan samtal till telefonnummer som är avsett för mobila telefonitjänster och andra icke samtalsbaserade kommunikationstjänster

Det finns även tjänster som inte är samtalsbaserade och som skulle kunna utgöra ett alternativ för att nå en viss slutanvändare. Exempel på sådana tjänster är SMS, e-post, chatt och sociala medier.

Tjänsternas egenskaper och avsedda användning skiljer sig väsentligt mellan kommunikation via icke samtalsbaserade tjänster och samtal till mobila telefonitjänster. En avgörande skillnad är att icke samtalsbaserad kommunikation inte sker i realtid. För de flesta slutanvändare är möjligheten att skicka SMS, e-post eller andra skriftliga meddelanden därför ett komplement till möjligheten att ringa en annan slutanvändare. Sådana icke samtalsbaserade kommunikationstjänster utgör därför inte funktionellt substitut till samtal till telefonnummer avsett för mobila telefonitjänster.

2.3.7 Slutsatser av den produktmässiga marknadsavgränsningen

PTS slutsats är att det inte finns närliggande alternativ som från ett slutkundsperspektiv kan anses utgöra ett substitut till möjligheten att ringa utgående samtal till ett telefonnummer avsett för mobila telefonitjänster. Således utgörs den relevanta slutkundsmarknaden av möjligheten att ringa utgående samtal till ett visst telefonnummer avsett för mobila telefonitjänster.

2.4 Konkurrenssituationen på slutkundsmarknaden

Syftet med förhandsreglering enligt LEK är att åtgärda konkurrensproblem på slutkundsmarknaden. Förhandsreglering får inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt och ska inte åläggas om det inte finns några konkurrensproblem på slutkundsmarknaden. I detta avsnitt undersöker därför PTS om det finns sådana konkurrensproblem på slutkundsmarknaden för samtal till telefonnummer avsett för mobila samtalstjänster att det kan finnas anledning att ålägga reglering på den angränsande grossistmarknaden för mobil

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

samtalsterminering. Genom en s.k. *modifierad Greenfield-analys*⁴⁷, undersöks i vilken mån aktuell reglering bidrar till konkurrensen på marknaden.

Framföringen av ett samtal till ett visst mobilt telefonnummer kontrolleras av den terminerande operatören, som i många fall inte är densamma som den originerande operatören, dvs. den uppringande slutanvändarens tjänsteleverantör. Om samtalen inte kopplas fram, eller om priset för framföringen upplevs som för högt, skulle den uppringda slutanvändaren förvisso kunna portera sitt telefonnummer och byta till en annan terminerande operatör. Det är dock inte den uppringda slutanvändaren som primärt kommer att uppleva problem i fråga om samtalstermineringen, utan den uppringande slutanvändaren. CPP-principen innebär att det i slutändan är den uppringande slutanvändaren som belastas av den rörliga kostnaden för samtalsterminering. Den uppringande slutanvändaren har begränsade möjligheter att påverka prissättningen genom sitt val av operatör, eftersom den uppringande slutanvändaren saknar avtalsrelation med den terminerande operatören. Det saknas således direkt konkurrensstryck på slutkundsmarknaden gällande termineringen och därmed finns det risk för icke-fungerande konkurrens.

Utan befintlig reglering av marknaden för mobil samtalsterminering hade det sannolikt funnits konkurrensproblem på slutkundsmarknaden. PTS bedömer att regleringen av marknaden för mobil samtalsterminering har stor betydelse för konkurrenssituationen på slutkundsmarknaden, eftersom slutanvändarna ges möjligheter att ringa utgående samtal till telefonnummer avsedda för mobila telefonitjänster till rimlig kostnad, oavsett vilken operatör som terminerar samtalet. Det finns därför anledning att analysera grossistmarknaden och behovet av reglering på densamma.

2.5 Produktmässig avgränsning av den relevanta grossistmarknaden för mobil samtalsterminering

Nedan behandlas inledningsvis kommissionens beskrivning av den relevanta grossistmarknaden. Därefter undersöker PTS, med utgångspunkt i den av kommissionen rekommenderade grossistmarknaden, hur den svenska grossistmarknaden för mobil samtalsterminering bör definieras med hänsyn till utbud och efterfrågan. Som beskrivits ovan i avsnitt 2.3.1 anser inte EU-kommissionen att slutkundsmarknadens avgränsning har betydelse för grossistmarknadens avgränsning, utan snarast kan påverka dominansbedömningen. PTS har heller inte funnit att slutkundsmarknaden omfattar några andra tjänster än samtal till telefonnummer avsedda för mobila telefonitjänster.

⁴⁷ Vilket innebär att den befintliga ex ante-regleringen på den relevanta marknaden ska tänkas bort vid analysen av marknadssituationen (se även avsnitt 5.1 nedan).

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

2.5.1 EU-kommissionens beskrivning av grossistmarknaden för mobil samtalsterminering

EU-kommissionen har definierat marknaden för mobil samtalsterminering enligt följande:

”Samtalsterminering i individuella mobiltelefonnät.”

EU-kommissionen har i förklaringsdokumentet till rekommendationen⁴⁸ avgränsat marknaden till att omfatta varje terminerande operatörs kommunikationsnät. Marknaden utgörs av den samtalsterminering som erbjuds av var och en av de nätägande mobiloperatörer respektive virtuella mobiloperatörer som kan förhandla om avgifter för samtalsterminering med andra mobiloperatörer oberoende av sin värdnätoperatör.

EU-kommissionen är teknikneutral i sin avgränsning och marknaden utgörs därmed av samtalsterminering i samtliga mobilnät baserade på följande mobilsystem: 2G, 3G/UMTS, 4G/LTE, samt eventuella andra mobilnät baserade på andra system som t.ex. CDMA.

2.5.2 Tidigare avgränsning av den svenska grossistmarknaden för mobil samtalsterminering

I beslutet från år 2013⁴⁹ avgränsade PTS den relevanta produktmarknaden för mobil samtalsterminering enligt följande.

”Mundios framföring av samtal från den hopkopplingspunkt, oavsett nivå i det allmänna kommunikationsnätet, där samtal överlämnas av annan operatör och fram till den nätanslutningspunkt där slutanvändaren kan ta emot samtalet.”

Marknaden definierades vidare som sådan samtalsterminering som ger en annan operatörs slutanvändare möjlighet att ringa samtal till telefonnummer ur svensk telefonnummerplan som är avsedda för mobila telefonitjänster och som Mundio kontrollerar termineringen till. Detta gäller oavsett teknik där slutanvändaren kan ta emot samtalet och oavsett typ av anslutning som nyttjas av den uppringda slutanvändaren.

PTS har alltså definierat marknaden med ledning av telefonnummer i stället för att som EU-kommission ta utgångspunkt i individuella mobiltelefonnät. Mundios terminering av samtal till slutanvändare med telefonnummer ur svensk telefonnummerplan som är avsedda för mobila telefonitjänster, och som Mundio tekniskt sett kontrollerar, ansågs av PTS utgöra en egen marknad.

⁴⁸ Commission Staff Working Document Explanatory Note accompanying the document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition), fortsättningsvis benämmt EU-kommissionens förklaringsdokument 2014, s. 28.

⁴⁹ Se PTS beslut den 10 juni 2013 i ärende med dnr 13-5866.

2.5.3 Grossistkundernas behov av mobil samtalsterminering för att kunna leverera samtal till telefonnummer avsedda för mobila telefonitjänster

För att en operatör ska kunna erbjuda slutkunden möjligheten att ringa samtal till ett visst telefonnummer avsett för mobila telefonitjänster måste operatören säkerställa att samtalet kopplas fram till den punkt där den uppringda slutanvändaren kan ta emot samtalet, dvs. termineras hos slutanvändaren. Samtalsterminering är med andra ord en nödvändig tjänst på grossistnivå för att ett samtal ska kunna framföras och för att en slutanvändare ska kunna ta emot ett samtal. Den uppringande slutanvändarens operatör måste därför se till att det finns möjlighet att terminera samtalen hos andra slutanvändare, oavsett hos vilken operatör dessa slutanvändare har sina abonnemang.

Operatörens efterfrågan på samtalsterminering styrs av slutkundens val att nå ett visst telefonnummer avsett för mobila telefonitjänster. Operatören har inget annat alternativ än att köpa samtalsterminering till just det telefonnumret. PTS bedömer därför fortsatt att telefonnummer är den lämpliga utgångspunkten för marknadsavgränsningen eftersom det är telefonnumret som är styrande för den samtalsterminering som efterfrågas av leverantörerna av telefonitjänster.

Dessutom är det telefonnumren som möjliggör att en terminerande operatör kan identifiera uppringda slutkunder och därmed kan debitera andra operatörer en termineringsavgift för inkommande samtal. På grossistnivå tillämpas betalningsmodellen Calling Party Network Pays. Det innebär att termineringsavgiften, som är minutbaserad, bestäms av den terminerande operatören och att kostnaden för samtalstermineringen bärs av den originerande operatören och slutligen av den uppringande slutanvändaren. PTS anser därför även fortsatt att det är lämpligt att definiera marknaden med ledning i det nummer avsett för mobila telefonitjänster, till vilket terminering efterfrågas.

Vad gäller terminering till röstbrevlåda som hör till telefonnummer avsett för mobila telefonitjänster finns det inte anledning att göra någon annan bedömning än gällande samtal till telefonnummer avsett för mobila telefonitjänster. En slutanvändare som ringer ett samtal till en annan slutanvändare som har ett telefonnummer avsett för mobila telefonitjänster kan, om den uppringda slutanvändaren inte svarar, kopplas till en röstbrevlåda där ett meddelande kan lämnas. Detta är inte ett aktivt val som görs av den uppringande slutanvändaren, utan sker automatiskt. Den uppringande slutanvändarens operatör kan inte heller styra om samtalet kopplas fram till en röstbrevlåda. Den operatör som kan tillhandahålla samtalsterminering för röstsamtal tillhandahåller således även terminering till röstbrevlåda. Det görs normalt ingen skillnad mellan samtal som når slutanvändaren direkt och samtal till röstbrevlåda. När PTS i detta beslut fortsättningsvis använder begreppet mobil samtalsterminering, avser detta även terminering till röstbrevlåda.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

2.5.4 Utbytbarhet från efterfrågesidan

När den uppringande slutkunden har gjort sitt val och ringer ett telefonnummer avsett för mobila telefonitjänster, så är den originerande operatören styrd av det valet. Det finns idag inget annat alternativ för den originerande operatören än att köpa terminering till det telefonnummer som den uppringande slutanvändaren önskar nå.

Således finns det ingen efterfrågesubstitution på grossistnivå. PTS ser heller inte att marknaden under detta besluts giltighetstid kommer att utvecklas i en riktning som innebär att en efterfrågesubstitution skulle uppstå. Samtalsterminering till varje enskilt telefonnummer avsett för mobila telefonitjänster utgör därför en egen produktmarknad.

2.5.5 Utbytbarhet från utbudssidan

Utbytbarhet från utbudssidan förutsätter att det finns andra operatörer som kan träda in på den relevanta marknaden och tillhandahålla terminering till det aktuella telefonnumret avsett för mobila telefonitjänster. En annan operatör kan dock endast träda in på marknaden och tillhandahålla terminering om den uppringda slutanvändaren väljer att byta operatör och portera det aktuella telefonnumret. I enlighet med den tillämpade betalningsmodellen CPP belastas dock inte den uppringda slutanvändaren för kostnaden för samtal och denne får därför förutsättas sakna incitament att byta operatör till följd av termineringsavgiftens nivå. Det finns därför inte sådant konkurrenstryck från utbudssidan på slutkundsnivå, och därmed inte heller på grossistnivå, som kan driva termineringsavgifterna neråt.

2.5.6 Sammanfattande bedömning av den produktmässiga avgränsningen av grossistmarknaden

PTS avgränsar marknaden för mobil samtalsterminering till att omfatta terminering av samtal till telefonnummer ur svensk telefonnummerplan som är avsedda för mobila telefonitjänster, oavsett teknik där slutanvändaren kan ta emot samtalet och oavsett typ av anslutning som nyttjas av den uppringda slutanvändaren.

Med terminering avses framföring av samtal från den hopkopplingspunkt, oavsett nivå i det allmänna kommunikationsnätet, där samtal överlämnas av annan operatör och fram till den mobila nätanslutningspunkt där slutanvändaren förväntas kunna ta emot samtalet.

Även om samtalstermineringen till varje nummer därmed i princip utgör en egen produktmarknad anser PTS att det är lämpligt att samtliga nummer avsedda för mobila telefonitjänster till vilka en och samma operatör tillhandahåller termineringen ses som en och samma marknad och behandlas i samma beslut. Det finns inte något som tyder på att konkurrensvillkoren skulle skilja sig åt mellan olika nummer. Såvitt PTS erfar tillämpar operatörer enhetliga

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

termineringsavgifter inom det egna kommunikationsnätet för samtal till nummer avsedda för mobila telefonitjänster.

2.6 Geografisk avgränsning av den relevanta grossistmarknaden för mobil samtalsterminering

2.6.1 Metod för geografisk marknadsavgränsning

Den relevanta geografiska marknaden definieras som det område där de aktuella företagen deltar i utbudet och efterfrågan av de aktuella produkterna, och där konkurrensvillkoren är likartade eller tillräckligt enhetliga och som därför kan särskiljas från angränsande områden där de rådande konkurrensvillkoren är märkbart annorlunda.⁵⁰ Grundprinciperna vid den geografiska avgränsningen är desamma som vid produktavgränsningen, nämligen principerna om efterfråge- och utbudssubstitution. Syftet är att avgränsa ett område där konkurrensförutsättningarna märkbart skiljer sig från omkringliggande områden.⁵¹

2.6.2 Tidigare geografisk avgränsning av den svenska grossistmarknaden för mobil samtalsterminering

I beslut den 10 juni 2013 fann PTS att den geografiska marknaden för mobil samtalsterminering omfattar utbredningsområdet av varje individuellt kommunikationsnät, inom vilket respektive SMP-operatör kontrollerar tillträde till samtalsterminering.

2.6.3 PTS bedömning av den geografiska avgränsningen av marknaden för mobil terminering

Den relevanta produktmässiga marknaden omfattar de nummer avsett för mobila telefonitjänster till vilka en och samma operatör tillhandahåller termineringen. Detta innebär att den geografiska marknaden motsvarar den produktmässiga och omfattar varje individuellt kommunikationsnät inom vilket en operatör kan tillhandahålla samtalsterminering till telefonnummer avsedda för mobila telefonitjänster inom landet.

⁵⁰ EU-kommissionens SMP-riktlinjer, p. 56, vilka återges i prop. 2002/03:110, s. 273.

⁵¹ EU-kommissionens SMP-riktlinjer, p. 24.

3 Trekriterietest

3.1 Tre kriterier för att förhandsreglering ska vara motiverad

Enligt 8 kap. 5 § LEK har PTS att fastställa vilka produktmarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt lagen. EU-kommissionen använder sig av tre kumulativa kriterier för att bedöma om en marknad har egenskaper som kan motivera förhandsreglering:⁵²

1. Det måste finnas höga och bestående tillträdeshinder på marknaden. Det kan röra sig om strukturella hinder och om rättsliga eller regleringsbaserade hinder.
2. Marknadens struktur ska vara sådan att den inte utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens inom en relevant tidsram, dvs. det ska saknas en positiv dynamik på marknaden.
3. Enbart generell konkurrenslagstiftning kan inte i tillräcklig grad avhjälpa de marknadsbrister som konstaterats.

Dessa tre kriterier har använts av EU-kommissionen för att identifiera de marknader som kan komma i fråga för förhandsreglering enligt rekommendationen om relevanta marknader.⁵³ Marknaden för mobil samtalsterminering finns med som marknad nummer 2 i rekommendationen. Utgångspunkten är därför att de tre kriterierna är uppfyllda, om inte förhållandena på den svenska marknaden visar att det finns anledning att göra en annan bedömning.⁵⁴

3.2 Inträdeshinder⁵⁵

Höga och bestående hinder mot inträde på marknaden kan hindra eller hämma uppkomsten av en fungerande konkurrens. På marknaderna för elektronisk kommunikation är två slags hinder av betydelse: strukturella hinder och rättsliga eller regleringsbaserade hinder.⁵⁶

Strukturella hinder leder till följd av ursprungliga kostnader eller efterfrågeförhållanden till obalans mellan de förhållanden som å ena sidan råder för aktörer med dominerande ställning på marknaden i kraft av tidigare monopol, och å andra sidan för nytillkomna aktörer. Obalansen hämmar eller hindrar helt de senare företagens tillträde till marknaden.

⁵² EU-kommissionens rekommendation från 2014, p. 11 ff i skälen.

⁵³ EU-kommissionens rekommendation från 2014, p. 19 i skälen.

⁵⁴ EU-kommissionens rekommendation från 2014, p. 19 f i skälen.

⁵⁵ Det som EU-kommissionen benämner som tillträdeshinder i sin rekommendation från 2014 (jfr EU-kommissionens rekommendation från 2014, p 11 ff i skälen)

⁵⁶ EU-kommissionens rekommendation från 2014, p. 12 i skälen.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

Rättsliga hinder eller regleringshinder är en följd av lagstiftningsåtgärder, myndighetsåtgärder eller andra åtgärder som direkt påverkar villkoren för aktörers tillträde till en marknad och deras positionering där.⁵⁷

3.2.1 Inträdeshinder på marknaden för mobil samtalsterminering

Mobil samtalsterminering tillhandahålls via det telefonnummer, avsett för mobil telefonitjänst, som en uppringande slutanvändare använder för att nå en uppringd slutanvändare. Framföringen av ett samtal till ett visst telefonnummer kontrolleras av den terminerande operatören. Det saknas förutsättningar för den originerande operatören att köpa terminering, till det telefonnummer som den uppringande slutanvändaren önskar nå, via en annan operatör än den som kontrollerar framföringen av samtalet till telefonnumret. Eftersom endast den operatör som kontrollerar framföringen av samtalet till ett specifikt telefonnummer således kan sälja terminering till just det telefonnumret, saknas det förutsättningar för en annan operatör att etablera sig genom att börja tillhandahålla samtalsterminering till ett telefonnummer som en annan operatör kontrollerar.

3.2.2 Det finns höga och bestående inträdeshinder på marknaden för mobil samtalsterminering

Mot bakgrund av ovanstående bedömer PTS att etableringshindren på marknaden för mobil samtalsterminering är höga och bestående. Hindren för inträde bedöms kvarstå fram till PTS nästa marknadsöversyn.

3.3 Marknadsdynamik på marknaden för mobil samtalsterminering

Även om det finns höga och bestående hinder mot inträde på marknaden kan andra strukturella faktorer på samma marknad innebära att marknaden utvecklas mot en effektiv konkurrens. PTS har att ta ställning till om marknadsstrukturen är sådan att den tenderar att utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens, dvs. om det finns en positiv marknadsdynamik. En tendens till effektiv konkurrens innebär att marknaden antingen kommer att nå status som en marknad med effektiv konkurrens under den kommande regleringsperioden, eller kommer att göra det efter den perioden under förutsättning att tydliga belägg för en positiv dynamik finns inom den kommande regleringsperioden.⁵⁸

Baserat på det faktum att det inte finns något annat reellt alternativ för den originerande operatören än att köpa terminering till det telefonnummer som den uppringande slutanvändaren önskar nå, bedömer PTS att det, i tiden fram till PTS nästa marknadsanalys, inte finns några förutsättningar för konkurrens eller marknadsdynamik på marknaden för mobil samtalsterminering.

⁵⁷ EU-kommissionens rekommendation från 2014, p. 13 i skälen

⁵⁸ EU-kommissionens rekommendation från 2014, p. 15 i skälen.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

3.3.1 Marknaden för mobil samtalsterminering tenderar inte att utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens

Mot bakgrund av ovanstående bedömer PTS att det på marknaden för mobil samtalsterminering saknas tecken på en sådan dynamik som medför att marknaden kan komma att utvecklas mot en effektiv konkurrens inom tiden fram till PTS nästa marknadsanalys.

3.4 Konkurrenslagstiftningen är inte tillräcklig för att åtgärda konkurrensproblemen på marknaden

Förhandsreglering med stöd av LEK utgör ett komplement till den allmänna konkurrenslagstiftningen på området för elektronisk kommunikation. I den mån den allmänna konkurrenslagstiftningen är tillräcklig för att åtgärda konkurrensproblemen på marknaden ska reglerade förhandsskyldigheter därför inte införas.⁵⁹

Den allmänna konkurrenslagstiftningen kan i flera fall vara mindre effektiv än LEK när det handlar om att skapa bättre konkurrensförutsättningar på en marknad för elektronisk kommunikation som kännetecknas av strukturella problem. Om åtgärdandet av konkurrensproblemen medför omfattande krav på efterlevnad eller regelbundet ingripande anses förhandsreglering vara ett lämpligt komplement till konkurrenslagstiftningen. I vissa fall kan lämpliga skyldigheter inte åläggas med stöd av allmän konkurrenslagstiftning. Dessutom kan förhandsreglering skapa ökad förutsägbarhet på marknaden, vilket kan vara väsentligt för att skapa långsiktiga förutsättningar för en effektiv konkurrens.

På marknaden för mobil samtalsterminering saknas det tekniska förutsättningar att terminera ett samtal via en annan operatör än den som kontrollerar telefonnumret. Den generella konkurrenslagstiftningen är inte tillräcklig för att åtgärda dessa konkurrensproblem.

3.5 Slutsats trekriterietest

På marknaden för mobil samtalsterminering finns höga och bestående inträdeshinder och bristande marknadsdynamik. Den generella konkurrenslagstiftningen är inte tillräcklig för att åtgärda de konkurrensproblem som finns på marknaden. Marknaden kan därför vara aktuell för förhandsreglering.

⁵⁹ Ramdirektivet, p. 27 i skälen.

4 Företag med betydande inflytande

4.1 Den rättsliga utgångspunkten

Av 8 kap. 6 § LEK följer att PTS fortlöpande ska analysera de relevanta marknader som EU-kommissionen har beslutat och för varje marknad fastställa om det råder effektiv konkurrens. Om det konstateras att så inte är fallet, ska PTS identifiera företag med betydande inflytande på marknaden. Vid analysen ska PTS beakta EU-kommissionens riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden (SMP-riktlinjer).

PTS har i avsnitt 3 funnit att det står klart att samtliga tre kriterier som kan motivera förhandsreglering är uppfyllda på marknaden för mobil samtalsterminering i Sverige. PTS har således enligt 8 kap. 6 § att bedöma om det råder effektiv konkurrens på marknaden för mobil samtalsterminering i Sverige eller om det finns företag med betydande inflytande på marknaden.

Ett företag har enligt 8 kap. 7 § LEK 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.⁶⁰ Frågan om hur en sådan bedömning ska göras utvecklas i EU-kommissionens SMP-riktlinjer, vilka ska beaktas vid prövningen.⁶¹

Den definition av begreppet betydande inflytande som ges i LEK överensstämmer med den definition av dominerande ställning som finns i konkurrensrätten och i EU-domstolarnas rättspraxis. PTS bör därför vid bedömningen av ett företags ställning finna vägledning i den generella konkurrensrätten och ta hänsyn till den rättspraxis som finns på området.⁶² Vissa justeringar måste dock göras av de konkurrensrättsliga metoderna. Situationen vid en förhandsbedömning enligt LEK skiljer sig på flera sätt från en bedömning av ett företags faktiska beteende. Detta understryks också i EU-kommissionens SMP-riktlinjer.⁶³

4.2 Företagsbegreppet

4.2.1 Detta beslut avser Mundio

Mundio har organiserat verksamheten i ett flertal juridiska personer i utlandet och i Sverige, vilka tillsammans på ett eller annat sätt bidrar till produktionen av samtalstjänster och försäljning på slutkunds- och grossistmarknaden (i form av

⁶⁰ Jfr EU-domstolens dom i mål 27/76 *United Brands Company et United Brands Continental BV mot kommissionen*, p. 65 samt art. 14.2 i ramdirektivet.

⁶¹ 8 kap 6 § LEK; art. 16.1 ramdirektivet

⁶² Se prop. 2002/03:110 s. 276 och 404 samt EU-kommissionens SMP-riktlinjer, avsnitt 1.3.

⁶³ Se p. 30.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

samtalsterminering). Den operativa verksamheten i Sverige bedrivs av Mundio Mobile Sweden Ltd och Mundio Mobile AB.

-Mundio Investment Holding Ltd, med säte i Storbritannien, är det yttersta moderbolaget och äger 100 procent av Mundio Mobile Holding Ltd, som i sin tur är moderbolag och äger 100 procent av Mundio Mobile Sweden Ltd.

-Mundio Mobile AB, org.nr 556846-1973, tillhandahåller mobila telekommunikationstjänster, bedriver verksamhet på marknaden för mobil samtalsterminering och ingår samtrafikavtal med andra operatörer. Mundio Mobile AB är ett helägt dotterbolag till Mundio Mobile Sweden Ltd.

PTS finner att Mundio Mobile Sweden Ltd och Mundio Mobile AB är en ekonomisk enhet, dvs. ingår i ett och samma företag.

Det är således deras totala marknadsstyrka som ska läggas till grund för deras inflytande på marknaden. Mundio har sådan tillgång till abonnentunik information som krävs för att kunna tillhandahålla slutanvändare mobila samtalstjänster, inklusive terminera samtal till slutanvändare. Företaget har som virtuell mobilnätoperatör tillgång till mobilradionät via avtal med en nätägande mobiloperatör, samt ingår samtrafikavtal med andra operatörer som tillhandahåller telefonitjänster till slutanvändare. Vidare äger företaget sådana delar av infrastrukturen som krävs för att kunna producera tjänster till slutanvändare inklusive terminera samtal.

PTS bedömer att detta beslut ska riktas till Mundio Mobile Sweden Ltd och Mundio Mobile AB. Beslutet ska riktas till Mundio Mobile Sweden Ltd, i dess egenskap av moderbolag som genom att äga samtliga aktier i dotterbolaget har ett bestämmande inflytande över detta och därmed kan antas råda över dess verksamhet samt ingår samtrafikavtal med grossistaktörer. Beslutet riktas mot Mundio Mobile AB eftersom det är den juridiska person i företaget som operativt bedriver den för detta beslut relevanta verksamheten.

Företaget Mundios verksamhet för mobil samtalsterminering är sedan tidigare reglerad genom PTS beslut den 10 juni 2013⁶⁴.

4.2.2 Den ekonomiska enhetens princip

Det subjekt vars inflytande på en marknad ska bedömas är enligt 8 kap. 6 § andra stycket LEK ett *företag*.⁶⁵ Begreppet företag i den mening som avses i de

⁶⁴ Se PTS beslut den 10 juni 2013 i ärenden med dnr 13-5866

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

EU-rättsliga och svenska konkurrensreglerna omfattar en ekonomisk enhet som består av en enhetlig organisation med personal samt materiella och immateriella tillgångar, vilken på ett varaktigt sätt strävar efter att uppnå ett bestämt ekonomiskt mål.⁶⁶ Ett moderbolag anses ingå i samma ekonomiska enhet som dotterbolagen när dotterbolagen inte självständigt bestämmer sina marknadsbeteenden utan endast verkställer moderbolagets instruktioner.⁶⁷

I ett företag kan således flera juridiska personer ingå och samtliga dessa juridiska personer behöver inte, i vart fall inte direkt, bedriva verksamhet på den marknad som är aktuell för reglering. Även verksamhet utanför den nu definierade marknaden kan ha betydelse för företagets möjligheter att agera på denna marknad.

4.3 Indikationer på betydande marknadsinflytande

Ett företag med betydande inflytande på marknaden karaktäriseras enligt konkurrens teori av att det inte utsätts för ett effektivt konkurrenstryck. *Marknadsinflytande* definieras som förmågan att påverka priser, innovation, urvalet av varor och tjänster eller andra konkurrensparametrar under en märkbar tidsperiod.⁶⁸

Att ett företag innehar ett betydande inflytande utesluter inte att det kan finnas viss konkurrens på marknaden. Det innebär endast att det företag som har en sådan ställning kan bestämma eller i åtminstone i avsevärd omfattning påverka villkoren för hur konkurrensen kommer att utvecklas.⁶⁹

I EU-kommissionens SMP-riktlinjer anges ett antal kriterier som kan användas för att mäta huruvida ett företag har ett betydande inflytande på marknaden. Det mått som EU-kommissionen tillmäter störst betydelse är marknadsandelarnas storlek och fördelning. En mycket stor och stabil marknadsandel kan i sig vara ett tydligt tecken på att ett företag har betydande marknadsinflytande. I många fall är det dock inte tillräckligt att endast se till

⁶⁵ I artikel 2 c) i tillträdesdirektivet definieras en operatör som ett företag som tillhandahåller eller som har auktorisation för att tillhandahålla ett allmänt kommunikationsnät eller tillhörande facilitet. I 1 kap. 7 § LEK definieras en operatör som den som innehar eller på annat sätt råder över ett allmänt kommunikationsnät eller tillhörande installation. Definitionen av begreppet operatör i LEK innebär enligt förarbeten ett förtydligande i förhållande till definitionen i tillträdesdirektivet genom att det klargörs att det är innehavet eller rådigheten över ett allmänt kommunikationsnät eller tillhörande installation som gör att en aktör omfattas av operatörsbegreppet, se prop. 2002/03:110 s. 359. Enligt 4 kap. 4 § LEK ska en operatör som enligt 8 kap. 7 § LEK har bedömts ha ett betydande inflytande på en viss marknad åläggas skyldigheter.

⁶⁶ 1 kap. 5 § KL samt artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget. Vad avser praxis, se bl.a. *Akezo v kommissionen*, Förstainstansrättens dom den 12 december 2007 i mål nr T-112/05, p. 57. Avgörandet har överklagats till Europeiska Unionens domstol, C-97/08, som den 10 september 2009 har avslagit överklagandet.

⁶⁷ Se bl.a. *Vibo v kommissionen*, Europeiska domstolens dom den 24 oktober 1996 i mål nr C-73/95, p. 16. Se även Kammarrättens i Stockholm dom den 25 januari 2007 i mål nr 6686-06.

⁶⁸ DG Competition, Discussion Paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses, p. 23 f.

⁶⁹ EU-kommissionens SMP-riktlinjer, p. 72

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

marknadsandelar, utan en sammanvägd bedömning av flera olika kriterier måste göras.⁷⁰ Bland de faktorer som kan vara intressanta för bedömningen utöver marknadsandelar kan särskilt följande nämnas.

- Företagets storlek totalt sett
- Kontroll över infrastruktur som är svår att replikera
- Tekniska fördelar eller teknisk överlägsenhet
- Stordriftsfördelar
- Fördelar till följd av produktionens spännvidd
- Vertikal integration
- Motverkande köparmakt
- Potentiell konkurrens
- Horisontell integration
- Indirekt konkurrenstryck från slutkundsmarknaden

PTS kommer i det följande att analysera den eventuella förekomsten av betydande inflytande på marknaden för mobil samtalsterminering utifrån de kriterier som följer av konkurrensrättslig praxis och EU-kommissionens SMP-riktlinjer och som PTS bedömer är av betydelse i detta sammanhang. Avslutningsvis gör PTS en samlad bedömning av förekomsten av företag med betydande inflytande på den relevanta marknaden för mobil samtalsterminering.

4.4 Fördelning av marknadsandelar

4.4.1 Marknadsandelarna är den viktigaste indikatorn på marknadsinflytande

Fördelningen av marknadsandelar är utgångspunkten vid bedömningen av aktörernas marknadspositioner. Enligt konkurrensrättslig praxis innebär en stor marknadsandel – över 50 procent – i sig en presumtion för att företaget har ett betydande inflytande på marknaden.⁷¹ Det är också av betydelse om marknadsandelarna legat på en stadig nivå under längre tid.⁷²

Ett företags marknadsandelar måste ses i relation till konkurrenternas marknadsandelar. Ju mindre marknadsandelar konkurrenterna har, desto högre är risken att den större aktören ska anses dominerande.⁷³ Marknadsandelarnas storlek och fördelning måste vidare ses i ljuset av förekommande hinder mot inträde och expansion och företagets faktiska storlek⁷⁴ samt graden av potentiell

⁷⁰ EU-kommissionens SMP-riktlinjer, p. 78

⁷¹ Prop. 2002/03:110 s. 276.

⁷² Se EU-domstolens dom i målet 85/76 *Hoffman-La Roche mot kommissionen*, p. 41.

⁷³ Se *Hoffman-La Roche*, p. 39 och 48 och Förstainstansrättens dom i mål T-219/99 *British Airways mot kommissionen*, p. 210

⁷⁴ DG Competition *Discussion Paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses*, p. 28.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

konkurrens och motverkande köparmakt.⁷⁵ En inledande bedömning av betydelsen av marknadsandelarna måste dock göras vid varje marknadsanalys.

4.4.2 Mundios andel av marknaden för mobil samtalsterminering i det individuella kommunikationsnätet

Marknaden för mobil samtalsterminering i Mundios nät omfattar sådan samtalsterminering som ger en annan operatörs slutanvändare möjlighet att ringa samtal till telefonnummer ur svensk telefonnummerplan som är avsedda för mobila telefonitjänster, oavsett teknisk lösning för den uppringda slutanvändarens anslutning. På Mundios individuella marknad för mobil samtalsterminering har Mundio 100 procents marknadsandel.

4.4.3 Sammantagen bedömning av marknadsandelarnas fördelning

Mundio har 100 procents marknadsandel och det finns därmed en stark presumtion för att Mundio har ett betydande inflytande.

PTS finner att det även finns anledning att utreda om det finns en sådan stark motverkande köparmakt hos andra operatörer att det kan påverka Mundios möjlighet att utöva marknadsinflytande.

4.5 Motverkande köparmakt

Ett företags möjligheter att utöva marknadsinflytande kan begränsas inte bara av konkurrenstryck från faktiska eller potentiella konkurrenter, utan även av företagets kunder. Kunder med tillräcklig förhandlingsstyrka för att påverka företagets möjligheter att agera på marknaden har vad som benämns motverkande köparmakt. Med motverkande köparmakt avses förhandlingsstyrkans tryck gentemot säljaren, till följd av kundernas storlek, deras kommersiella betydelse för säljaren och deras förmåga att byta till alternativa leverantörer. Förhandlingsstyrkan beror på köparens förmåga att hjälpa nya leverantörer att komma in eller expandera på marknaden eller köparens egna möjligheter att integreras vertikalt och att hota leverantören på ett trovärdigt sätt.⁷⁶

4.5.1 Det saknas tillräcklig förhandlingsstyrka från köparsidan

4.5.1.1 Det saknas möjlighet för grossistkunderna att avstå från köp

Leverantörer av telefonitjänster till slutkunder är beroende av möjligheten att terminera samtal i andra operatörens nät. För att kunna tillhandahålla en attraktiv telefonitjänst måste slutkunderna ges möjlighet att ringa utgående samtal till alla nummer avsedda för mobila telefonitjänster, oavsett vilken operatör som tillhandahåller termineringen.

⁷⁵ EU-kommissionens SMP-riktlinjer, p. 75 och 78.

⁷⁶ Se *Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder*, (2009/C 45/02), p. 18.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

Om en leverantör av slutkundstjänster avstår från att köpa terminering till vissa telefonnummer avsedda för mobila tjänster riskerar leverantören att slutanvändarna byter till en leverantör som erbjuder möjligheten att nå slutanvändare i samtliga mobila kommunikationsnät. Tjänsteleverantören riskerar således att förlora såväl marknadsandelar som konkurrenskraft.

Det saknas också möjlighet för tjänsteleverantören att välja en annan operatör för att köpa termineringstjänsten. Mobil samtalsterminering kan endast tillhandahållas av den operatör som kontrollerar det telefonnummer till vilket ett samtal ska termineras i det enskilda fallet. Det finns inte heller några substitut på slutkundsnivå som kan påverka den terminerande operatörens prissättning av termineringstjänsten.

PTS finner därför att det saknas möjligheter för grossistkunderna att helt avstå från att köpa terminering av Mundio, och på så vis utöva en motverkande köparmakt som kan begränsa Mundios möjligheter att utöva marknadsmakt.

4.5.1.2 Det saknas möjlighet för grossistkunderna att påverka termineringspriserna

Samtalsterminering innebär en tvåsidig relation, där bägge avtalsparter är beroende av att köpa terminering av den andre. Det skulle därför kunna finnas förutsättningar för förhandlingar om låga och reciproka termineringsavgifter.

Ju större skillnaden vad avser intäkter av terminering är mellan två parter, desto mindre sannolikt är det emellertid att förhandlingarna kommer att leda till låga och reciproka termineringsavgifter. I en situation där termineringsmarknaderna inte är reglerade skulle operatörer med jämförbar storlek kunna ingå avtal efter att ha nått ett jämviktsläge efter förhandling. Samtidigt skulle relativt sett mindre operatörer möta större svårigheter att få igenom sina krav eller utöva realistiska påtryckningar.

I de fall där köparen är större än säljaren kan köparsidan ha ett övertag i förhandlingen som en följd av att ju mer beroende säljaren är av att affären blir av, desto lägre kan priset förväntas bli. Samtidigt gör den mindre operatörens lägre trafikvolym att det framförhandlade termineringspriset får en relativt begränsad effekt på den stora operatörens totala samtrafikkostnader, vilket minskar betydelsen av eventuell motverkande köparmakt.

PTS slutsats av analysen vad avser indikatorer för motverkande köparmakt på Mundios marknad för mobil samtalsterminering är att ingen operatör har en sådan grad av motverkande köparmakt som motbevisar presumtionen att Mundios till följd av sin mycket höga marknadsandel har ett betydande inflytande på marknaden.

4.6 Sammanfattande bedömning

PTS konstaterar att:

- Mundios andel av den samtalsterminering som terminerar på Mundios individuella marknad för mobil samtalsterminering är 100 procent.
- Mundios grossistkunder har inte någon motverkande köpmakt som kan påverka Mundios möjligheter att utöva marknadsmakt.

PTS finner följaktligen att Mundio har ett monopol på dess individuella marknad för mobil samtalsterminering och att Mundio därmed är en operatör med betydande inflytande, en s.k. SMP-operatör.

5 Skyldigheter i syfte att skapa en effektiv konkurrens

5.1 Operatörer med betydande inflytande ska åläggas minst en skyldighet

För att motverka de konkurrensproblem som kan uppstå som en följd av en aktörs betydande inflytande på marknaden ska en SMP-operatör enligt 4 kap. 4 § LEK åläggas en eller flera av de skyldigheter som anges i 4 kap. 5–12 §§ LEK. Dessa skyldigheter omfattar krav på att offentliggöra väsentliga förhållanden och villkor, krav på att tillämpa icke-diskriminerande villkor, särredovisning, krav på att uppfylla rimliga krav på tillträde till och användning av nät och andra installationer, samt förutsägbar och reglerad prissättning.

PTS ska inte enbart ålägga skyldigheter med utgångspunkt i att Mundio verkligen missbrukat sin marknadsmakt tidigare, utan myndigheten ska ålägga skyldigheter som begränsar Mundios möjligheter att utnyttja sitt betydande marknadsinflytande på ett sätt som orsakar konkurrensproblem. Bedömningen tar därför sin utgångspunkt i vilka konkurrensproblem som typiskt sett skulle kunna uppstå på en oreglerad marknad då Mundio strävar efter vinstmaximering, även om ett faktiskt agerande från Mundios sida också kan ha betydelse. I bedömningen beaktar PTS bl.a. den gemensamma ståndpunkt som European Regulators' Group (ERG, numera ersatt av Berec) har utarbetat i frågan om hur regleringsmyndigheterna bör gå tillväga för att säkerställa att konkurrensproblemen omhändertas på ett harmoniserat och konsekvent sätt.⁷⁷

Den rådande situationen och konkurrensförhållandena på marknaden påverkas av den reglering som vid analysstidpunkten och tidigare har tillämpats på den relevanta marknaden. Denna reglering måste därför tas i beaktande vid en bedömning av vilka konkurrensproblem som riskerar att uppstå på marknaden. EU-kommissionen föreskriver tillämpningen av den modifierade *greenfield-ansatsen (modified greenfield approach)* vid valet av lämpliga skyldigheter.⁷⁸ Det innebär att den befintliga ex ante-regleringen på den relevanta marknaden ska tänkas bort vid analysen av marknadssituationen. Annan reglering, t.ex. i form av skyldigheter som har ålagts andra operatörer på närliggande marknader, ska dock tas med i bedömningen.

5.2 Skyldigheterna ska vara lämpliga och proportionerliga

Av 1 kap. 2 § LEK följer att åtgärder som vidtas med stöd av lagen inte får vara mer ingripande än som framstår som rimligt och ska vara proportionerliga med hänsyn till lagens syfte och de övriga intressen som anges i 1 kap. 1 § LEK.

⁷⁷ Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework. ERG (06) 33.

⁷⁸ EU-kommissionens förklaringsdokument från 20014, s 13.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

Motsvarande bestämmelse i artikel 8.4 i tillträdesdirektivet är ännu tydligare och fastställer att de skyldigheter som åläggs en SMP-operatör ska

1. grundas på det fastställda problemets art,
2. vara proportionella och
3. motiverade mot bakgrund av målen i artikel 8 i ramdirektivet, dvs. konkurrensen ska främjas.

PTS ska alltså välja de skyldigheter som är lämpligast för att främja effektiv konkurrens och åtgärda aktuella problem, samtidigt som skyldigheten ska vara proportionell och inte vara mer ingripande än vad som framstår som rimligt. I förarbetena till LEK sägs bland annat följande om den lämplighetsbedömning som PTS ska göra vid åläggandet av skyldigheter.⁷⁹

I att åtgärden skall vara den lämpligaste ligger att myndigheten skall välja den minst ingripande åtgärden som efter en proportionalitetsavvägning och behovsprövning utifrån de enskilda och de allmänna intressen som står mot varandra, bedöms kunna leda till det önskade resultatet. För att kunna göra en bedömning av vilken åtgärd som är den mest lämpliga måste myndigheten göra en genomlysande konsekvensanalys och redovisa resultatet av de avvägningar som myndigheten gjort i ett motiverat beslut.

Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande år 2011⁸⁰ hänvisat till tre kriterier som ofta används vid proportionalitetsbedömningar i EU-rättsliga sammanhang och som enligt kammarrättens mening även bör tillämpas för att bedöma proportionaliteten vid åläggande av skyldigheter enligt LEK. Vid bedömningen ska prövas om

1. åtgärden är ägnad att tillgodose ändamålet,
2. det finns inget mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet, och
3. den fördel åtgärden medför står i rimlig proportion till den skada som åtgärden kan orsaka för de berörda.

PTS kommer vid valet och utformningen av skyldigheter på marknaden för mobil samtalsterminering att utgå från dessa tre kriterier, för att avgöra vilka skyldigheter som är lämpliga och nödvändiga för att komma tillrätta med konkurrensproblemen på marknaden. PTS ska välja den kombination av skyldigheter som bäst tar om hand de konkurrensproblem som identifierats och som leder till en situation som bäst liknar den där det råder effektiv konkurrens. Vid bedömningen av proportionalitet och lämplighet ska PTS därför beakta den totala effekten av samtliga skyldigheter.

⁷⁹ Se prop. 2002/2003:110 s. 185.

⁸⁰ Kammarrättens i Stockholm dom den 4 oktober 2011 i mål nr 1690-10.

5.3 2013 års skyldighetsbeslut

Mellan 2009 och 2013 skedde inga förändringar på telefonimarknaden som föranledde PTS att göra några nämnvärda förändringar av regleringen av marknaderna för mobil samtalsterminering genom besluten år 2013. Situationen var oförändrad på så sätt att Mundio på sin individuella marknad för mobil samtalsterminering hade 100 procents marknadsandel, vilket resulterade i den sammanfattande bedömningen att Mundio hade ett betydande inflytande på marknaden.

PTS ålade operatörerna i 2013 års skyldighetsbeslut ett antal skyldigheter för att förhindra ett konkurrenshämmande beteende. Detta innebar framförallt att samtliga operatörer vid varje rimlig begäran från annan operatör ska tillhandahålla samtalsterminering och då tillämpa villkor som inte är diskriminerande. Operatörerna ålades även att hålla ett kostnadsorienterat pris för mobil samtalsterminering.

5.3.1 Erfarenheter av regleringen sedan 2013

PTS kan konstatera att konkurrensproblemen på marknaden för mobil samtalsterminering inte har förändrats under den gångna regleringsperioden. PTS anser vidare att nu gällande skyldigheter är proportionerliga med hänsyn tagen till rådande marknadsförhållanden och PTS ser därmed inga behov av förändringar i regleringen av marknaden. Utgångspunkten när PTS inom ramarna för detta beslut nu ska ålägga skyldigheter är därför att skyldigheterna ska vara i princip oförändrade jämfört med de i skyldighetsbesluten från 2013.

5.3.2 Lagändring för en bättre prisreglering

Sedan den 1 juli 2014 har 4 kap. 11 § andra stycket LEK följande lydelse.

En förpliktelse enligt första stycket att iaktta kostnadstäckning eller tillämpa kostnadsorienterad eller annan prissättning får, i samband med att förpliktelsen åläggs eller senare, förenas med en skyldighet att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris för samtrafik och andra former av tillträde som omfattas av förpliktelsen.

PTS har således getts möjlighet att fastställa pris i beslut, vilket tillämpas för Mundio. Betydelsen av detta behandlas nedan i avsnitt 6.4.5.

6 Mundios skyldigheter

6.1 Skyldighet att bedriva samtrafik

6.1.1 Rättsliga förutsättningar

Enligt 4 kap. 8 § LEK får en operatör förpliktas att uppfylla rimliga krav på tillträde till och användning av nät och tillhörande installationer i syfte att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster. En sådan skyldighet kan avse exempelvis att operatören ska

1. ge annan tillträde till specificerade nätdelar och tillhörande installationer, inbegripet sådant tillträde som krävs för att möjliggöra val och förval av operatör samt erbjudanden om återförsäljning av abonnemang,
2. förlänga ett redan beviljat tillträde till tillhörande installationer,
3. erbjuda andra operatörer specificerade tjänster för återförsäljning,
4. bevilja tillträde till tekniska gränssnitt, protokoll och annan nyckel-teknik som är nödvändig för samverkan mellan tjänster,
5. erbjuda samlokalisering eller andra möjligheter till gemensamt utnyttjande av tillhörande installationer,
6. erbjuda specificerade tjänster som krävs för att säkerställa samverkan mellan tjänster ända fram till slutanvändarna,
7. erbjuda tillträde till driftstödssystem eller liknande programsystem som krävs för att garantera en sund konkurrens när det gäller tillhandahållande av tjänster,
8. erbjuda tillträde till sådana tjänster som möjliggör, stödjer eller kan stödja tillhandahållande av tjänster via elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster,
9. bedriva samtrafik eller i övrigt vidta åtgärder så att nät eller tillhörande installationer kan förbindas.

Paragrafen innehåller en exemplifierande uppräkningslista av vad en skyldighet om tillträde kan avse och är således inte uttömmande. Som en allmän grundprincip gäller att skyldigheter som åläggs ska vara proportionella i förhållande till de krav – rimliga ur tekniskt och ekonomiskt hänseende – som kan ställas av andra företag. Åläggandet ska syfta till att skapa effektiv konkurrens (se 4 kap. 4 §). Åtgärden kan vara ett direkt resultat av den analys som gjorts av en marknad enligt 8 kap. 6 §. Den kan också aktualiseras efter konkreta klagomål från ett konkurrerande företag, varigenom ett hinder för effektiv konkurrens på den analyserade marknaden uppdagats.⁸¹

⁸¹ Se prop. 2002/03:110 s. 378.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

I 4 kap. 10 § LEK anges att vid tillämpning av 4 kap. 8 § ska särskilt beaktas

1. den tekniska och ekonomiska bärkraften för användning och installation av alternativa nätdelar eller tillhörande installationer, med hänsyn tagen till marknadsutvecklingen samt art och typ av samtrafik och andra former av tillträde,
2. den tillgängliga kapaciteten,
3. de risker som nyinvestering medför för ägaren till nät eller tillhörande installationer,
4. behovet av att värna konkurrensen på lång sikt,
5. berörda immateriella rättigheter, och
6. intresset av gränsöverskridande tjänster inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

6.1.2 Mundios särställning ger upphov till konkurrensproblem

Möjligheten för en operatör att kunna terminera samtal i andra operatörers kommunikationsnät är av stor betydelse för konkurrensituationen på slutkundsmarknaden för telefonitjänster.

För att en operatör ska kunna producera de samtalstjänster som efterfrågas av slutkunderna måste samtal till telefonnummer i samtliga nät kunna erbjudas. Detta förutsätter en möjlighet att kunna terminera samtal i Mundios respektive i andra operatörers nät. För att detta ska vara möjligt krävs att operatörernas nät är sammankopplade och att de kopplar fram varandras samtal. Detta benämns samtrafik. Med begreppet avses enligt 1 kap. 7 § LEK fysisk och logisk sammankoppling av allmänna kommunikationsnät för att göra det möjligt för användare att kommunicera med varandra eller få tillgång till tjänster som tillhandahålls i näten.

Mundios ställning innebär att företaget får en sådan marknadsakt och särställning att det kan agera på ett sätt som inte hade varit möjligt på en marknad som kännetecknats av effektiv konkurrens. Mundio kan utnyttja sitt marknadsinflytande för att på olika sätt förhindra, fördröja, försvåra eller fördyra utbyte av samtrafik och på så sätt snedvrider konkurrensen på marknaden. Företaget kan exempelvis vägra att implementera och öppna telefonnummer för samtal samt i förhandlingar genomdriva oskäligen villkor för samtrafik som en motpart inte skulle acceptera om det hade funnits alternativa möjligheter. Företaget kan även genom enbart hot om att vägra samtrafikera genomdriva avtalsvillkor som annars inte varit möjliga. Om operatörers tillgång till samtrafik försvåras eller nekats till konkurrenskraftiga villkor kan det hindra dem från att vara verksamma på en slutkundsmarknad för telefonitjänster, vilket begränsar slutanvändarnas utbud.

Om Mundio använder sitt betydande inflytande på detta sätt kan konkurrensen på marknaden för elektronisk kommunikation på ett allvarligt sätt snedvridas till

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

skada för slutkunderna. Detta är särskilt allvarligt när det gäller terminering eftersom det skulle kunna omöjliggöra för slutkunder att nå varandra.

6.1.3 En skyldighet om samtrafik är nödvändig

Det kan konstateras att PTS i det nu gällande beslutet har föreskrivit en skyldighet att bedriva samtrafik för Mundio. Frågan är således om det i ljuset av vad som framkommit vid den här marknadsanalysen finns skäl att alltjämt föreskriva en motsvarande skyldighet.

De övergripande målen med LEK är att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urval, pris och kvalitet för elektroniska kommunikationstjänster. Dessa mål ska enligt lagen uppnås främst genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas.

En grundläggande förutsättning för att öka konkurrensen på telefonimarknaderna och möjligheterna för slutanvändarna att nå varandra är att samtrafiken mellan operatörernas nät fungerar. Eftersom varje SMP-operatör kontrollerar tillträdet till sina kunder med hjälp av unika telefonnummer är det avgörande att samtrafiken mellan kommunikationsnäten fungerar såväl för att tjänster ska kunna fungera mellan olika kommunikationsnät, som för att slutanvändare i olika kommunikationsnät ska kunna nå varandra. Det innebär bland annat att trafiken kan dirigeras, dvs. att telefonnummer enligt den svenska telefonnummerplanen implementeras och öppnas för trafik hos varje SMP-operatör.

Av 4 kap. 1 § LEK följer en skyldighet för Mundio att förhandla om samtrafik med den operatör som begär det. En sådan förhandling ska enligt uttalanden i förarbetena ske med god vilja.⁸² Bestämmelsen i 4 kap. 1 § LEK motverkar inte Mundios möjlighet att utnyttja sin särställning på ett sätt som objektivt sett inte kan godtas, bland annat vad gäller möjligheten att driva igenom villkor som inte skulle ha blivit resultatet efter en förhandling på en marknad som kännetecknas av effektiv konkurrens. Anledningen är att bestämmelsen endast omfattar en skyldighet att förhandla om samtrafik men inte någon skyldighet att komma överens. Bestämmelsen anger inte heller något om vilka villkor som får ställas.

Inte heller möjligheten att med stöd av 4 kap. 3 § LEK ålägga Mundio att mot marknadsmässig ersättning bedriva samtrafik eller vidta annan åtgärd som krävs för att säkerställa att slutanvändare kan nå varandra, är tillräcklig för att motverka konkurrensproblemen. Denna bestämmelse medför endast en möjlighet för PTS att ingripa efter att ett missförhållande har konstaterats och sådant ingripande kan endast avse enskilda fall. Ingripanden med stöd av 4 kap. 3 § LEK skapar därför vare sig tillräcklig förutsägbarhet eller förutsättningar för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra.

⁸² Se prop. 2002/03:110 s. 374.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

För att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra, samt för att undanröja risken för att konkurrensen på slutkundsmarknaden för telefonitjänster allvarligt snedvrids, finner därför PTS att det finns ett behov av att med stöd av 4 kap. 8 § LEK, på förhand ålägga Mundio en skyldighet att, vid varje rimlig begäran från en annan operatör bedriva samtrafik med denne.

Att ålägga Mundio en sådan skyldighet bidrar till att det allmänna syftet med LEK uppfylls. PTS finner att det inte finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet i detta avseende. Att endast föreskriva om en skyldighet att terminera andra operatörers samtal är inte tillräckligt för att undanröja potentiella konkurrensproblem på marknaden. För att samtal mellan slutanvändare ska kunna genomföras och regleringen uppnå avsett resultat krävs fysisk eller logisk sammankoppling av nät samt att samtal kopplas fram. I annat fall kan inte samtal genomföras och regleringen kan inte uppnå avsett resultat.

För att undvika oklarheter finner PTS det lämpligt att nedan förtydliga vad som i vart fall anses ingå i den generella samtrafiksskyldigheten och som därför åtminstone ska erbjudas av Mundio. Dessa punkter är inte avsedda att uttömmande beskriva vad som kan anses ingå i skyldigheten, utan utgör en exemplifierande beskrivning av vanligen efterfrågade tjänster.

6.1.4 Direktförbindelse vid kostnadseffektiv hopkopplingspunkt ingår i skyldigheten att bedriva samtrafik

För att samtrafiksskyldigheten ska uppfylla avsett syfte och säkerställa att alla slutanvändare ska kunna nå varandra är det nödvändigt att Mundio vid varje rimlig begäran tillgodoser *direkt sammankoppling av kommunikationsnät* (direktförbindelse).

Generellt sett saknas det tillräckliga incitament för en operatör med ett betydande inflytande att upprätta en direktförbindelse. Tvärtom kan det ligga i en sådan operatörs intresse att vägra eller fördröja sammankoppling eller att endast acceptera sammankoppling på en nivå som medför kostnader av en sådan storlek för den begärande operatören att det omöjliggör ett effektivt inträde på marknaden.

I de fall trafikvolymerna är betydande åt båda hållen mellan två operatörer finns det dock sannolikt ett ömsesidigt intresse av att direktförbindelser etableras. Samtrafiken är emellertid inte alltid volymmässigt lika stor åt båda hållen. Mundio har därför inte alltid incitament att upprätta direktförbindelse med den operatör som efterfrågar det.

Mot bakgrund av operatörers behov av att ha direktförbindelse med Mundio och att Mundio kan ha bristande incitament att etablera sådan direktförbindelse, finner PTS det nödvändigt att på förhand säkerställa att Mundio har en skyldighet att vid varje rimlig begäran etablera direktförbindelse. På så sätt kan

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

övriga operatörer som vill tillhandahålla telefonitjänster få direktförbindelse med Mundio och få tillgång till dess kundbas. På så vis kan alla slutanvändare nå varandra. Genom den aktuella skyldigheten kan övriga operatörers effektiva etablering underlättas samt deras konkurrenskraft ökas, vilket är ett allmänt syfte med LEK. Detta bidrar således till det allmänna syftet med LEK och är ägnat att tillgodose ändamålet.

Mundios skyldighet att etablera direktförbindelse omfattar varje rimlig begäran från andra operatörer. PTS finner att det inte finns någon annan skyldighet som tillförsäkrar en kostnadseffektiv sammankoppling för andra operatörer för att tillgodose även de mindre operatörernas behov av direktförbindelser. Det intrång i Mundios verksamhet som skyldigheten medför, uppvägs av övriga operatörers behov av att kunna etablera sig på marknaden.

Vid bedömningen av begärans rimlighet bör utgångspunkten vara att Mundios etablering av direktförbindelsen ska vara tekniskt och ekonomiskt rimlig mot bakgrund av Mundios existerande infrastruktur, de kostnader som etableringen av direktförbindelsen för med sig för Mundio och de trafikvolymerna som kan komma att utbytas över direktförbindelsen.

Operatörerna har byggt upp sin infrastruktur på olika sätt, bland annat vad gäller utbredning och nätnivåer. Operatörernas behov av hopkopplingsnivå och hopkopplingspunkter kan därför skilja sig åt. För att en operatör ska kunna vara konkurrenskraftig krävs att denne har möjlighet till för denne kostnadseffektiva hopkopplingsnivåer och hopkopplingspunkter.

För att skyldigheten om direktförbindelse ska motverka konkurrensproblemet, nämligen att en SMP-operatör med ett betydande inflytande kan vägra sammankoppling vid en för den begärande operatören kostnadseffektiv hopkopplingspunkt, måste skyldigheten ha som utgångspunkt att den begärande operatören själv får välja vid vilken nivå i kommunikationsnätet direktförbindelsen ska upprättas. Annars finns en risk för att den begärande operatörens konkurrenskraft försvagas. När en operatör begär anslutning till en viss hopkopplingspunkt är det dock lämpligt att göra en avvägning mellan å ena sidan den begärande operatörens behov av hopkoppling vid en viss punkt och å andra sidan Mundios kommunikationsnäts uppbyggnad och befintlig eller planerad teknik vid hopkopplingspunkten.

För att skyldigheten att etablera direktförbindelse ska fungera på avsett vis, krävs att Mundio ger den begärande operatören tillträde till utrymmen för inplacering av utrustning samt i övrigt vidtar de åtgärder som krävs för att samtrafik ska kunna utbytas över Mundios hopkopplingspunkt. Även här ska dock utgångspunkten för bedömningen av begärans rimlighet vara Mundios existerande infrastruktur och möjligheter att placera in annans utrustning i utrymmen. Mundio kan också behöva få en skälig tid för att förbereda

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

inkoppling, exempelvis för anpassning av kapacitet och åtgärder som behövs för att upprätthålla driftsäkerheten.

6.1.5 Mobil samtalsterminering oavsett teknik och typ av anslutning ingår i skyldigheten att bedriva samtrafik

PTS har konstaterat att Mundio har ett betydande inflytande på marknaden för mobil samtalsterminering. PTS har i avsnitt 2.5.6 avgränsat marknaden för mobil samtalsterminering som framföringen av samtalet från den hopkopplingspunkt, oavsett nivå i det allmänna kommunikationsnätet, där samtal överlämnas av annan operatör och fram till den nätanslutningspunkt där slutanvändaren kan ta emot samtalet.

Mundio har, liksom varje annan samtalsterminerande operatör, 100 procents marknadsandel på marknaden för mobil samtalsterminering i sitt nät. Leverantörer av telefonitjänster till slutkunder är beroende av möjligheten att kunna terminera samtal till telefonnummer i Mundios nät. Annars kan andra operatörer inte möta slutanvändarnas efterfrågan av samtalstjänster och erbjuda dem terminering av samtal till Mundios slutanvändare. Det är nödvändigt att det finns möjlighet att på konkurrenskraftiga och rimliga villkor kunna terminera samtal i Mundios kommunikationsnät.

Skyldigheten att tillhandahålla samtalsterminering ska därför omfatta framföring av samtal *från* den hopkopplingspunkt där samtal överlämnas av annan operatör och *fram till* den nätanslutningspunkt, oavsett teknik och typ av anslutning, där slutanvändaren kan ta emot samtal via telefonnummer avsedda för mobila telefonitjänster i Mundios nät.

6.1.6 Åtgärder för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra ingår i skyldigheten att bedriva samtrafik

Eftersom varje operatör kontrollerar tillträdet till sina kunder med hjälp av unika telefonnummer är det en avgörande faktor för att tjänster ska kunna fungera mellan olika kommunikationsnät och för att slutanvändare i olika kommunikationsnät ska kunna nå varandra på avsedda telefonnummer och nå tjänster i övriga allmänna kommunikationsnätet att trafiken kan *dirigeras* mellan och i kommunikationsnäten.

En förutsättning för att trafiken ska kunna dirigeras är att Mundio implementerar de telefonnummer som den begärande operatören kontrollerar enligt PTS beslut om tilldelning av telefonnummer ur svensk telefonnummerplan och öppnar telefonnumren för trafik.

Det finns till följd av operatörens betydande inflytande på marknaden en risk för att företaget fördröjer antingen implementeringen av de telefonnummer som den begärande operatören kontrollerar eller att numren öppnas för trafik. Fördröjningar kan leda till att en annan operatörs marknadsinträde försvåras eller omöjliggörs, vilket skulle hämma konkurrensen.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

För att säkerställa att Mundio inte missbrukar sitt inflytande på marknaden och snedvrider konkurrensen på slutkundsmarknaden anser PTS att det är nödvändigt att Mundio åläggs att vidta de åtgärder som krävs för att slutanvändare ska kunna nå varandra på avsedda telefonnummer och för att slutanvändare ska kunna få tillgång till tjänster i de allmänna kommunikationsnäten. När det gäller implementering av telefonnummer och öppning av telefonnummer för trafik krävs att skyldigheten förenas med ett krav på att sådana åtgärder ska göras utan dröjsmål för att den ska uppnå avsett syfte.

6.1.7 Slutsats

Mundio kan utnyttja sitt marknadsinflytande för att på olika sätt förhindra, fördröja, försvåra eller fördyra utbyte av samtrafik och på så sätt snedvrider konkurrensen på marknaden. För att säkerställa att slutkunderna kan nå varandra och att de inte drabbas av försämringar gällande urval, pris eller kvalitet ålägger PTS därför Mundio att vid varje rimlig begäran från annan operatör bedriva samtrafik med denne. Det innebär att Mundio ska vidta de åtgärder som behövs för att samtrafiken ska fungera, vilket åtminstone omfattar följande:

- Mundio ska vid varje rimlig begäran etablera direktförbindelse, dvs. tillhandahålla kostnadseffektiv sammankoppling av sitt och annan operatörs kommunikationsnät för utbyte av samtrafik. Det underlättar operatörernas effektiva etablering och ökar deras konkurrenskraft, samt säkerställer att alla slutanvändare kan nå varandra.
- Mundio ska tillhandahålla terminering i sitt nät. Det är nödvändigt för att säkerställa att samtal kopplas fram till de telefonnummer som är avsedda för mobila telefonitjänster som Mundio kontrollerar termineringen till.
- Mundio ska vidta de åtgärder som krävs för att slutanvändare ska kunna nå varandra på avsedda telefonnummer och få tillgång till tjänster i de allmänna kommunikationsnäten, såsom att implementera de telefonnummer som en begärande operatör tilldelats och öppna dem för trafik.

Att samtrafiken mellan operatörernas nät fungerar är nödvändigt för att konkurrensen på telefonimarknaderna ska fungera och slutanvändarna ska få möjlighet att nå varandra. Genom att ålägga Mundio en skyldighet att bedriva samtrafik tillgodoses därmed slutkundernas behov av att genomföra samtal och nå varandra. Regleringen tillgodoser också målet att främja konkurrensen eftersom operatörernas etablering och verksamhet på slutkundsmarknaden främjas. PTS finner inte att det finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå målet och de fördelar som åtgärden medför måste anses stå i rimlig proportion till den börda som det orsakar Mundio.

6.2 Skyldighet att inte diskriminera vid tillhandahållande av samtrafik

6.2.1 Rättslig utgångspunkt – 4 kap. 6 § LEK

Enligt 4 kap. 6 § LEK får en operatör som avses i 4 kap. 4 § förpliktas att tillämpa icke-diskriminerande villkor i sin verksamhet. Skyldigheter om icke-diskriminering syftar till att säkerställa att företag med betydande marknadsinflytande inte kan snedvrیدا konkurrensen, särskilt när det rör sig om vertikalt integrerade företag som tillhandahåller tjänster till företag som de konkurrerar med på marknader i efterföljande led.⁸³ En sådan skyldighet ska särskilt säkerställa att

1. Mundio under likvärdiga omständigheter tillämpar likvärdiga villkor mot andra som tillhandahåller likvärdiga tjänster, samt
2. de tjänster och den information som Mundio erbjuder andra tillhandahålls på samma villkor och med samma kvalitet som gäller för Mundios egna tjänster eller för dotterbolags eller samarbetspartners tjänster.

Den första situationen avser icke-diskriminering mellan olika externa kunder och den senare icke-diskriminering mellan externa kunder och den egna slutkundsverksamheten.

6.2.2 Särbehandling kan leda till snedvrیدna konkurrensförhållanden

Mundio har ett betydande inflytande på sin egen individuella marknad när det gäller terminering av samtal till telefonnummer ur svensk telefonnummerplan som är avsedda för mobila telefonitjänster. Därigenom har Mundio incitament att ge den egna slutkundsorganisationen, dotterbolag eller samarbetspartners fördelar jämfört med sina konkurrenter. Mundio kan göra detta genom att tillämpa olika prissättning, funktionalitet eller andra avtalsvillkor för olika avtalsparter. Särbehandling kan även ske genom att Mundio ställer krav på en operatör att uppfylla villkor om köp av produkter som operatören inte efterfrågar eller har behov av, eller att Mundio ställer oskäligen krav på kostsamma tekniska tillbehör eller teknik. Ytterligare exempel på särbehandling kan vara att vägra eller försvåra implementering av telefonnummer eller öppnande av nummerkapacitet för sådana nummer som en annan operatör kontrollerar.

En särbehandling mellan den egna slutkundsorganisationen, dotterbolag eller samarbetspartners och andra operatörer kan också bestå av att priset på grossisttjänster och slutkundstjänster sätts så att det uppstår konkurrenshämmande prisrelaterade kläeffekter, dvs. det saknas utrymme eller blir svårare för andra operatörer att konkurrera med Mundio på slutkundsmarknaden till skada för slutkunderna.

⁸³ Prop. 2002/03:110, s. 171.

6.2.3 En skyldighet att inte diskriminera behövs

De skyldigheter att bedriva samtrafik som har ålagts Mundio med stöd av 4 kap. 8 § LEK är inte i sig tillräckliga för att tillförsäkra operatörerna konkurrensneutrala villkor på grossistnivå. Det finns ett behov av att därutöver ålägga Mundio en skyldighet att inte diskriminera vid tillhandahållande av mobil samtalsterminering. Den aktuella skyldigheten är av avgörande betydelse för att skyldigheten att bedriva samtrafik ska få avsedd effekt och för att målet med regleringen enligt LEK ska kunna uppnås.

6.2.4 Icke-diskriminering innebär att operatörer under likvärdiga omständigheter ska behandlas lika

En skyldighet att inte diskriminera innebär för det första att Mundio ska tillämpa likvärdiga villkor mellan övriga operatörer under likvärdiga förhållanden, exempelvis vad gäller prissättning. Det innebär inte att samma villkor nödvändigtvis ska tillämpas gentemot alla köpare, utan att behandlingen ska ske utifrån objektiva godtagbara kriterier så att lika fall behandlas lika. Detta innebär exempelvis att om det förekommer volymrabatter ska en sådan rabatt vara lika stor för de operatörer vars volymer är jämförbara.

6.2.5 Icke-diskriminering innebär att operatörerna ska få samma villkor och kvalitet som den egna organisationen

En skyldighet att inte diskriminera innebär dessutom att Mundio ska tillhandahålla tjänster och information till externa grossistkunder på samma villkor och med samma kvalitet som till den interna slutkundsverksamheten. Tillträdande operatörer ska ges minst lika goda förutsättningar som Mundios egen slutkundsverksamhet.

En skyldighet att behandla interna och externa grossistkunder lika är nödvändig för att Mundio inte ska kunna snedvrیدا konkurrensen genom att särbehandla vissa kunder, så att alternativa operatörer ges lika möjligheter att etablera sig och verka på slutkundsmarknaden. Med hänsyn till det betydande inflytande som Mundio har, krävs således att icke-diskrimineringskyldigheten förhindrar att företaget utnyttjar sin starka ställning på marknaden för att minska grossistkundernas konkurrenskraft. Det finns därför inte något mindre ingripande alternativ för att nå ändamålet i detta avseende. De fördelar som åtgärden medför måste anses stå i rimlig proportion till den börda som det orsakar Mundio.

6.3 Generella villkor för tillhandahållandet

6.3.1 Rättsliga förutsättningar

Av 4 kap. 8 § LEK framgår att en SMP-operatör får förpliktas att *uppfylla rimliga krav på tillträde till och användning av nät och tillhörande installationer* i syfte att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster. En sådan skyldighet kan bl.a. avse att operatören ska bedriva samtrafik eller i övrigt vidta åtgärder så att

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

nät eller tillhörande installationer kan förbindas. Bestämmelsen implementerar artikel 12 i tillträdesdirektivet, enligt vilken en nationell regleringsmyndighet får införa skyldigheter för operatörer att uppfylla rimliga krav på tillträde till och användning av specifika nätdelar och tillhörande faciliteter. I propositionen till LEK anges att tolkningen av tillträdesbestämmelserna får ske bl.a. mot bakgrund av tillträdesdirektivets definition av tillträdesbegreppet.⁸⁴

I kammarrättens dom den 4 oktober 2011 i mål nr 1690-10 (s. 12 ff) framhålls att det är uppenbart att lagstiftarens mening varit att ”rimliga krav på tillträde” i 4 kap. 8 § LEK ska tolkas med tillträdesdirektivets definition av tillträdesbegreppet som grund. I detta mål fann kammarrätten specifikt att villkor om att erbjuda avtalsvite omfattades av LEK och tillträdesdirektivet. Möjligheten att föreskriva om villkor är som framgår av domen tämligen vid eftersom villkor som tillgodoser syftet att den tillträdande operatören ska kunna tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster definitionsmässigt är en del av begreppet tillträde. PTS har därför befogenhet att enligt 4 kap 8 § LEK, inom de ramar som framgår av direktivet, ålägga en SMP-operatör att vid tillträde erbjuda vissa villkor vid tillgängliggörande av tjänster åt tillträdande operatörer.

6.3.2 Villkor för tillträde

Vad som ska ingå i ett specifikt avtal mellan Mundio och en annan operatör är i första hand upp till avtalsparterna att avgöra.

För att samtrafikrelationen ska fungera är det dock nödvändigt att avtalet tillräckligt tydligt ger uttryck för samtliga väsentliga villkor. Det finns därför anledning att ställa krav på avtalet i detta hänseende genom att ange vilka villkor som åtminstone ska framgå av ett sådant avtal. Dessa, särskilt väsentliga och vanliga villkor, går igenom och motiveras nedan. Uppräkningen är inte uttömmande.

Att villkoren klart uttrycks i ett avtal kan inte anses vara en särskilt ingripande skyldighet, utan torde vara normal praxis inom de flesta områden och motsvarande syfte kan inte uppnås på något mindre ingripande sätt. Det är således ett rimligt krav att ställa på Mundio och att ålägga skyldigheter om detta får anses vara en lämplig, ändamålsenlig och proportionerlig åtgärd.

6.3.3 Skriftligt samtrafikavtal ska ingås på begäran

Samtrafik mellan två operatörer förutsätter någon form av överenskommelse. Enligt PTS erfarenhet har det förekommit formlösa avtal mellan operatörer, innebärande risk för tvist om avtalets egentliga innehåll i diverse avseenden. Oklarheter i avtalsrelationen sänker förutsägbarheten för den begärande operatören. I brist på skriftliga samtrafikavtal kan Mundio exempelvis hänvisa till befintligt referenserbjudande såsom gällande för den specifika

⁸⁴ Prop. 2002/03:110, s. 165 f.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

avtalsituationen, vilket kan missgynna övriga operatörer. För att tillgodose operatörernas behov av förutsägbarhet, finner PTS att det är rimligt att en operatör på begäran ska ha rätt att få ett skriftligt avtal.

6.3.4 Tillgång till relevanta och nödvändiga tekniska uppgifter

Mundio kan genom att utnyttja sin ställning försvåra för andra operatörer genom att de inte får tillräcklig information om bl.a. tekniska specifikationer samt vad som ingår i respektive tjänst eller produkt. Eftersom Mundio har bristande incitament att tillhandahålla samtrafik till konkurrenskraftiga villkor, dvs. förse operatörerna med specificerade uppgifter, finner PTS att det är nödvändigt att Mundio tydligt beskriver vad som ingår i respektive tjänst och produkt. Utgångspunkten för beskrivningens omfattning ska vara att den ger den begärande operatören klarhet och förutsägbarhet i fråga om vad tjänsten eller produkten omfattar. Bland sådana uppgifter som den begärande operatören rimligen måste få klart för sig hör de tekniska specifikationer som gäller för de tjänster och produkter som avses i avtalet. Genom beskrivningen ska den begärande operatören kunna bedöma om tjänsten eller produkten är ändamålsenlig och motsvarar vad den begärande operatören efterfrågar och behöver.

För att ge den begärande operatören möjlighet till konkurrenskraft på slutkundsmarknaden och för att denne ska kunna bedöma om tjänsterna och produkterna för samtrafik är ändamålsenliga är följande nödvändigt. Den begärande operatören ska få tillgång till alla relevanta och nödvändiga uppgifter om tekniska specifikationer, leveranskapacitet och nätegenskaper. Att ålägga Mundio en sådan skyldighet är således en lämplig och proportionerlig åtgärd som bidrar till det allmänna syftet med LEK.

6.3.5 Tydlig prissättning

Oklarheter om priser och ersättningar mellan operatörer medför stora ekonomiska risker. En tydlig prissättning för samtrafiktjänsterna är en viktig faktor för att begärande operatören ska kunna ta tillvara sin rätt till samtrafik till rimliga villkor. Det är därför viktigt att uppgifter om alla relevanta priser finns med i avtalet. Detta torde vara normalt på marknader med fungerande konkurrens och kan inte anses vara särskilt ingripande. PTS finner därför att det är en lämplig och proportionerlig åtgärd att ålägga Mundio en sådan skyldighet.

Detta innebär att det tydligt ska framgå av avtalet mellan Mundio och den begärande operatören vilka priser och ersättningar som den begärande operatören ska betala. Alla priser och ersättningar ska framgå av avtalet och vara uppdelade på ett sådant sätt att den begärande operatören kan bedöma om villkoren är rimliga ur ett ekonomiskt hänseende och kunna säkerställa att betalning inte utgår för sådant som går utöver det som behövs eller är relevant. Den begärande operatören ska även kunna säkerställa att (dolda) avgifter eller förtäckta kostnadshöjningar inte debiteras.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

Om Mundio i ett avtal har rätt att ensidigt ändra villkor om pris och ersättning, är det rimligt att den begärande operatören får en rimlig tid på sig för att anpassa sin verksamhet efter det nya priset/ersättningen. Därför ska Mundio senast 90 dagar före det att ändringen är avsedd att träda i kraft, informera den begärande operatören om varje faktiskt tillämpad prishöjning. Höjningen får inte tillämpas mot den begärande operatören förrän 90 dagar efter det att Mundio har meddelat den begärande operatören om en sådan prishöjning.

När det gäller förändringar som är föranledda av PTS beslut eller av domstols avgörande saknas motsvarande skäl att ställa krav på en särskild frist. Fristen om 90 dagar ska därför inte gälla vid prisändringar till följd av PTS beslut eller efter avgörande i domstol.

6.3.6 Administrativa rutiner ska vara tydligt beskrivna och så enkelt utformade som möjligt

En fungerande affärsrelation förutsätter i regel att det mellan parterna är klart och tydligt vilka administrativa rutiner som gäller. Det är därför viktigt att aktuella rutiner, utöver att vara klara och tydliga, är utformade på ett för ändamålet så enkelt sätt som möjligt, dvs. inte är onödigt krångliga eller kostsamma.

När det gäller fakturerings- avräknings- och betalningsrutiner ska den begärande operatören kunna utläsa vad denne faktureras för. Annars finns en risk för att betalning utgår för tjänster eller andra inslag som inte behövs eller inte är relevanta eller att den begärande operatören debiteras dolda avgifter eller förtäckta prishöjningar. Om faktureringen inte tillgodoser den begärande operatörens behov av transparens finns en risk att denne inte kan tillvarata sin rätt till villkor som är rimliga ur ekonomiskt hänseende.

6.3.7 Krav på ekonomisk säkerhet ska framgå av avtalet och vara rimliga

Det är inte ovanligt att det i överenskommelser ställs krav på ekonomisk säkerhet för fullgörande av förpliktelser enligt avtal. Oförutsägbara eller oskäligen krav på ekonomisk säkerhet kan förhindra eller fördröja att avtal kommer till stånd och, om avtal kommit till stånd, föranleda tvister. Mundio kan använda sin marknadsmakt för att genom villkor om ekonomisk säkerhet eller annan riskfördelning fördröja eller försvåra den begärande operatörens verksamhet.

Det finns också en risk för att Mundio ställer sådana krav på ekonomisk säkerhet eller annan riskfördelning som inte motsvaras av den risk som avtalssituationen medför för Mundio. Alltför långtgående krav i dessa avseenden fördröjar den begärande operatörens verksamhet och minskar dess konkurrenskraft i relation till Mundio.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

I avtalsituationer där parterna normalt inte är jämnstarka måste det ställas högre krav på att den starkare parten endast uppställer objektiva, rimliga och förutsägbara krav på ekonomisk säkerhet. Genom att ålägga en skyldighet om att villkoren om ekonomisk säkerhet eller annan riskfördelning måste vara rimliga med utgångspunkt i objektiva och transparenta bedömningskriterier kommer de begärande operatörerna inte att drabbas av orimliga och oförutsedda krav på ekonomisk säkerhet, vilket gynnar deras konkurrenskraft och möjlighet att etablera sig på marknaden.

Villkoren ska också avspegla den risk som Mundio har dels vid avtalets ingående, dels under pågående avtalsperiod.

För att den begärande operatören ska kunna bedöma om villkoren är rimliga ur ett ekonomiskt hänseende ska Mundios avtalsvillkor om ekonomisk säkerhet eller andra villkor om fördelning av ekonomisk risk mellan Mundio och den begärande operatören vara tydliga och vanligen fastställas när avtal ingås. Detta gäller i fråga om hur prövningen av den begärande operatörens kreditvärdighet ska gå till och vilka steg som ska ingå i bedömningen. Ett krav på ekonomisk säkerhet eller villkor om fördelning av risk mot en begärande operatör ska åtföljas av en redogörelse för de omständigheter som i det enskilda fallet motiverar ett krav på säkerhet.

För övrigt ska en ekonomisk säkerhet eller annan riskfördelning avspegla den risk som Mundio löper mot sin avtalspart dels vid avtalets ingående, dels under pågående avtalsperiod. Detta innebär att den ekonomiska säkerhetens storlek, eller annan riskfördelning, bör innehålla möjlighet att reducera säkerhetens storlek, t.ex. om den begärande operatörens ekonomiska situation förbättras under pågående avtalsperiod.

6.3.8 Avtals giltighetstid, uppsägning och omförhandling

En förutsättning för att säkerställa den begärande operatörens konkurrenskraft på slutkundsmarknaderna är att villkoren för tillgången till samtrafik är förutsägbara och således tydligt reglerade mellan Mundio och den begärande operatören. Om villkoren är alltför långtgående eller ger alltför stort utrymme för tolkning, kan de användas av Mundio på ett sätt som hindrar en effektiv konkurrens. Villkoren uppfyller i så fall inte kravet på att Mundio ska tillgodose varje begärande operatörs begäran som ur ekonomiskt hänseende är rimlig.

PTS finner därför att det finns ett behov av att säkerställa att Mundios villkor för avtalets giltighetstid samt för uppsägning och omförhandling är rimliga. Att ålägga Mundio en sådan skyldighet bidrar till att syftet med LEK uppfylls. Det finns inte något mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet i detta avseende. Att ålägga Mundio en sådan skyldighet är därför en lämplig och proportionerlig åtgärd.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

När det gäller avtalets giltighetstid ska denna vara skälig, vilket enligt PTS innebär att giltighetstiden ska uppgå till minst tre månader.

Enligt avtalsrättsliga principer är det endast väsentliga avtalsbrott som kan föranleda uppsägning av ett avtal. Mundio har genom sin marknadsmakt möjlighet att genom uppsägning eller hot om uppsägning framtvunga oskäliga eller annars oförutsägbara villkor.

PTS anser att det ur ekonomiskt hänseende är rimligt att endast en sådan omständighet som är av väsentlig natur för avtalet ska kunna leda till en uppsägning av samtrafikavtal. De avtalsbrott som kan leda till uppsägning ska vara av sådan natur att en uppsägning är en rimlig och adekvat åtgärd. Avtalsbrotten ska åtminstone till sin karaktär anges i avtalet. Utebliven betalning för utförda tjänster kan vara ett exempel på när uppsägning av avtalet kan vara en rimlig och adekvat åtgärd, i vart fall om risken för fortsatt utebliven betalning är hög.

Det är även rimligt för en begärande operatör att avtalet stipulerar villkoren för ändring av samtrafikavtal och villkoren för omförhandling. Avtalet ska därför reglera dels på vilket sätt Mundio och den begärande operatören ska inleda förhandlingar om nya villkor inom ramen för redan träffat avtal, dels hur de ska inleda förhandlingar om villkor för produkter och tjänster som inte omfattas av träffat avtal. Om en begärande operatör begär att ett avtal om samtrafik inte ska innehålla ett utrymme för Mundio att ensidigt ändra i avtalsvillkor, ska detta i regel anses som ett rimligt villkor.

6.3.9 Varje rimlig begäran om samtrafik ska tillgodoses

Syftet med tillträdesskyldigheten är att begärande operatörer ska kunna bedriva samtrafik med Mundio. Mundio har därför genom skyldighet 1 ålagts att vid varje rimlig begäran bedriva samtrafik med den som så begär. Genom denna skyldighet, och för de fall det inte finns rimliga objektiva skäl för att inte bedriva samtrafik, underlättas andra operatörers möjligheter att etablera sig på marknaden.

Det kan dock i enskilda fall finnas objektivt sett godtagbara skäl för Mundio att vägra att tillgodose en begäran om samtrafik.

Detta gäller till att börja med när Mundio kan visa att det saknas tekniska möjligheter att tillgodose begäran om samtrafik. De situationer som anges i skyldighet 3 utgör exempel på när en begäran om samtrafik kan vara orimlig.

En begäran om samtrafik kan anses vara orimlig om Mundio kan visa att det saknas tekniska möjligheter att tillgodose begäran. Det kan också förekomma fall när vägran är nödvändig för att förebygga att Mundios kommunikationsnät,

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

eller dess användare, skadas eller när Mundio kan visa att kommunikationsnätets integritet och driftsäkerhet äventyras.⁸⁵

Det är rimligt att en operatör får ersättning för terminering av samtal av den operatör som överlämnar trafiken för terminering. Mundio kan därför helt eller delvis vägra att tillgodose en begäran om samtrafik när den begärande operatören inte har betalat för trafik som överlämnats vid en hopkopplingspunkt som Mundio har med den begärande operatören. Dessutom ska det då finnas skäl att anta dels att betalning inte kommer att ske inom rimlig tid, dels att risken för fortsatt utebliven betalning är hög.

När den begärande operatören lämnar motsvarande tjänster till Mundio kan det vidare vara objektivt sett godtagbart för Mundio att vägra att tillgodose en sådan begäran, om den begärande operatören ställer krav på ersättning som mer än marginellt överstiger det pris som Mundio tillämpar (dvs. avviker från s.k. reciprok prissättning).

Redan vid en initial avtalsförhandling kan det finnas objektivt sett godtagbara skäl för Mundio att vägra att tillgodose en begäran om samtrafik. Så kan vara fallet då risken redan under förhandlingsstadiet är hög för att den begärande operatören inte kommer att betala för den trafik som ska överlämnas, dvs. då den begärande operatören kan bedömas ha en alltför låg kreditvärdighet. Ett annat exempel är då den begärande operatören inte ställer tillfredställande (och rimlig) ekonomisk säkerhet för den trafik som ska överlämnas.

6.3.10 Underrättelse om avsikt att vägra begäran

Det finns en potentiell risk att Mundio försvårar begärande operatörers etablering genom att inte upplysa dem om sin avsikt att vägra begäran eller att inte ange skälen för detta, vilket försvårar för operatörerna. En operatör som får nej på en begäran ska få så mycket information att den kan avgöra om det är möjligt att vidta åtgärder för att få begäran beviljad.

För att tillgodose operatörernas behov av transparens och eventuella möjlighet att vidta åtgärder för att möjliggöra tillhandahållandet, krävs således att Mundio tydligt och i god tid anger skälen för sin vägran. PTS finner därför att skyldigheten om att bedriva samtrafik ska kompletteras med en skyldighet för Mundio att utan dröjsmål underrätta den begärande operatören om sin avsikt att vägra att tillgodose begäran om att bedriva samtrafik och att ange skälen för vägran. Skyldigheten ska gälla oavsett om Mundio uppfattar begäran som orimlig, och avslås på den grunden, eller om begäran uppfattas som rimlig men Mundio anser sig ha objektivt sett godtagbara skäl att vägra tillhandahållandet.

Ett exempel på när skyldigheten kan komma att tillämpas är om Mundio skulle vägra samtrafik och som skäl för sin vägran åberopar att motparten har en

⁸⁵ Se även prop. 2002/2003:110, s 378.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

sådan bristande kreditvärdighet eller betalningsförmåga att Mundio kräver att ekonomisk säkerhet ställs före leverans. Om en sådan situation uppkommer ska Mundio utan dröjsmål beskriva för motparten de omständigheter som enligt Mundio motiverar krav på ekonomisk säkerhet och det underlag som Mundio har lagt till grund för bedömningen.

6.4 Skyldighet avseende prisreglering av mobil samtalsterminering

6.4.1 Rättslig utgångspunkt

Enligt 4 kap. 11 § LEK får en operatör som avses i 4 § samma kapitel förpliktats att iaktta kostnadsäckning eller tillämpa kostnadsorienterad prissättning eller annan prissättning för specificerade typer av samtrafik och andra former av tillträde. Detta får ske om en marknadsanalys enligt 8 kap. 6 § visar att det finns en brist på effektiv konkurrens som får till följd att operatören kan ta ut överpriser eller använda prispress på ett sätt som missgynnar slutanvändarna.

En förpliktelse enligt första stycket får, i samband med att förpliktelsen åläggs eller senare, förenas med en skyldighet att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris för samtrafik och andra former av tillträde som omfattas av förpliktelsen.

En förpliktelse enligt första stycket kan även avse en skyldighet för operatören att tillämpa en viss kostnadsredovisningsmetod. En sådan förpliktelse ska förenas med skyldighet att göra en beskrivning av metoden tillgänglig för allmänheten. Kostnadernas huvudkategorier och reglerna för kostnadsfördelningen ska framgå av beskrivningen.

Den som har förpliktats att kostnadsorientera sin prissättning ska, om förpliktelsen inte har förenats med en skyldighet enligt andra stycket, visa att priserna är rättvisa och skäligen med hänsyn till kostnaderna och får åläggas att justera sina priser.

I 4 kap. 12 § LEK anges att vid tillämpningen av 11 § ska hänsyn tas till den investering som gjorts av operatören. En sådan skyldighet som anges i 11 § ska utformas så att operatören får en rimlig avkastning på kapitalinvesteringen.

6.4.2 Det finns konkurrensproblem relaterade till prissättning

PTS har i avsnitt 4 i detta beslut fastställt att Mundio har ett betydande inflytande på marknaden för mobil samtalsterminering såsom den avgränsats i avsnitt 2 i detta beslut. PTS har därför ålagt Mundio en skyldighet att bedriva samtrafik. Hur effektiv denna reglering är beror dock till väsentlig del på vilken prisreglering som Mundio åläggs att tillämpa.

Mundios betydande inflytande på marknaden för mobil samtalsterminering medför att Mundio har möjlighet att tillämpa överprissättning eller marginalklämning. Dessutom är incitamentet för Mundio att sänka priset för

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

samtalsterminering begränsat eftersom högt pris på terminering inte i första hand drabbar Mundio egna slutanvändare, utan i stället höjer konkurrenternas kostnader och gör dem mindre konkurrenskraftiga.

Tillgången till samtalsterminering i grossistledet till ett pris som möjliggör konkurrens på slutkundsmarknaden är avgörande för att en operatör ska kunna tillhandahålla telefonitjänster till slutanvändare. Överprissättning av en operatör missgynnar andra operatörer och hämmar konkurrensen på slutkundsmarknaden. Detta drabbar även, i sista hand, slutanvändarna i form av högre priser och/eller mindre utbud.

PTS har vid tidigare analyser funnit det nödvändigt med en skyldighet att tillämpa viss prissättning. Mot bakgrund av ovanstående anser PTS att en pris skyldighet i dagsläget även fortsättningsvis är nödvändig för att komma tillrätta med de konkurrensproblem som härrör från Mundios ställning på marknaden.

6.4.3 LRIC-metoden lämplig för mobil samtalsterminering

När PTS tar ställning till vilken form av prisreglering som ska åläggas för marknaden ska myndigheten överväga vilka effekter som prisregleringen kan ha på både kort och lång sikt avseende konkurrensförhållanden, investeringsvilja och resursutnyttjande.

PTS har i tidigare beslut på marknaden för mobil samtalsterminering⁸⁶ funnit att en kostnadsorienterad prissättning enligt LRIC-metoden⁸⁷ är den form av prisreglering som bäst tar hänsyn till de kortsiktiga och långsiktiga överväganden som ska göras för att ge slutkunderna en så förmånlig situation som möjligt, när det gäller urval, pris och kvalitet för telefonitjänster.

Kostnadsorienterad prissättning kan beräknas enligt olika metoder. En prisreglering i form av kostnadsorientering baserad på LRIC-metoden innebär att grossistpriset fastställs på basis av en rimligt effektiv operatörs kostnader, samtidigt som rimlig avkastning medges på investerat kapital. Avsikten med en kostnadsorienterad prissättning enligt LRIC-metoden är att neutralisera en operatörs möjligheter att ta ut för höga priser eller utöva marginalklämning, eller på annat sätt motverka att en effektiv konkurrens utvecklas.

⁸⁶ Se PTS beslut från den 10 juni 2013 i ärende med dnr 13-5861–5869. Tele2 Sverige AB och Spring Mobile AB överklagade SMP-beslutet med dnr 13-5863 till förvaltningsrätten som i dom den 28 november 2014 avlog överklagandet, mål nr 16 668-13. Förvaltningsrätten avlog samma dag även Tele2:s överklaganden av PTS pridförelägganden den 5 juni 2013, dnr 13-7974, och den 4 juli 2014, dnr 14-7626 (mål nr 18 580-13 och 15 743-14). Domarna har vunnit laga kraft.

⁸⁷ LRIC är en förkortning för Long Run Incremental Cost (Långsiktig inkrementell kostnad) och LRIC-metoden innebär att man beräknar kostnaden för att tillhandahålla ett inkrement, vilket kan vara kostnaden för en volymökning av en specifik tjänst (motsvarande marginalkostnaden), kostnaden för tillkomsten av en specifik tjänst (t.ex. mobil samtalsterminering), eller tillkomsten av en grupp av tjänster (t.ex. mobil rösttrafik).

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

På en marknad som kännetecknas av effektiv konkurrens kan en operatör inte belasta köparna med de faktiska kostnaderna om operatören har gjort felinvesteringar eller bedriver verksamhet ineffektivt. LRIC-metoden avser att eliminera möjligheten att påföra kostnader som har sin grund i ineffektiva delar av verksamheten. Enligt LRIC-metoden får den operatör som ålagts kostnadsorienterad prissättning för en viss tjänst täckning för sina relevanta kostnader under förutsättning att verksamheten bedrivs effektivt.

Vid en beräkning enligt LRIC-metoden är utgångspunkten vanligtvis nukostnaden/återanskaffningsvärdet för att beräkna kapitalbasen. Detta beror på att en operatör som är verksam på en marknad med effektiv konkurrens inte prissätter sina tjänster baserat på historiska kostnader, utan anpassar sina priser efter den prisnivå som konkurrerande operatörer med modern och effektiv utrustning tillämpar.

EU-kommissionen har i maj 2009 antagit en rekommendation om en renodlad LRIC-metod (pure LRIC) för beräkningen av kostnaden för termineringsavgifter i fasta och mobila kommunikationsnät inom EU. Rekommendationen har antagits i syfte att öka harmoniseringen genom att anvisa medlemsstaternas regleringsmyndigheter en gemensam metod som ger ökad rättssäkerhet och de rätta incitamenten för potentiella investerare. Dessutom syftar rekommendationen till att minska regleringsbördan för befintliga operatörer som är verksamma i flera medlemsstater.⁸⁸

PTS finner, med stöd av vad som anförs ovan, att en prissättning baserad på kostnadsorientering enligt LRIC-metoden är den form av prisreglering för mobil samtalsterminering som bäst tar hänsyn till de kortsiktiga och långsiktiga överväganden som ska göras för att ge slutanvändarna en så förmånlig situation som möjligt när det gäller urval, pris och kvalitet för mobiltelefonitjänster. Mundio ska åläggas att tillämpa en prissättning baserad på kostnadsorientering enligt LRIC-metoden.

6.4.4 PTS metod för beräkning av kostnader enligt LRIC-metoden

PTS har tagit fram en kalkylmodell som beräknar de kostnader som ligger till grund för de priser som framgår av Prisbilaga version B (Bilaga 2). Kalkylmodellen är utformad i enlighet med LRIC-modell för beräkning av kostnader för samtalsterminering i mobilnät i Sverige - 2.0 som den beskrivs i Modellspecifikation för LRIC-modell för terminering i mobilnät i Sverige - Modellversion 2.0, (Bilaga 4).

Såsom framgått ovan är PTS metod för beräkning baserat på en LRIC-modell som beräknar den långsiktiga inkrementella kostnaden för den reglerade tjänsten. Grunden för modellen är den kalkylmodell som PTS tog fram 2011 och som myndigheten tillämpat sedan dess. Modellen har inför detta beslut

⁸⁸ EU-kommissionens rekommendation om termineringstaxor, skäl 4, se Bilaga 1.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

setts över och vissa förändringar har vidtagits, närmare om dessa se avsnitt 6.4.4.2. De val och överväganden som gjorts då modellen utformats beskrivs i sin helhet i Bilaga 4.

PTS kalkylmodell beräknar kostnaderna utifrån hur en hypotetisk, rimligt effektiv operatör med modern teknik skulle bygga ett nytt kommunikationsnät idag. Valet att använda en hypotetisk, rimligt effektiv operatör står i överensstämmelse med EU-kommissionens rekommendation om termineringstaxor som förespråkar en beräkning av en operatör med effektiva skalkostnader. Denne operatör beskrivs närmare i Modellspecifikationen, avsnitt 1.

PTS kalkylmodell beräknar kostnaderna för operatören under kommunikationsnätets förväntade livslängd. Modellen tar, på sätt som framgår av Modellspecifikationen, hänsyn både till de nuvarande och framtida förutsättningarna på den svenska marknaden såsom antalet mobilnät av olika teknologier, marknadsandelar av olika trafikslag och teknologier, trafikvolymerna för tal och data på olika teknologier, operatörens investerings- och rörelsekostnader, tillgång till radiospektrum för olika teknologier i olika frekvensband. Modellens kostnadsberäkning tar också hänsyn till kostnad för kapital och rimlig avkastning på kapital, inflation m.m. På så sätt får man en rättvisande bild av vilka kostnader en rimligt effektiv operatör skulle ha, och därmed får man ett kostnadsresultat som är relevant för samtliga operatörer på marknaden.

Som framgår nedan i avsnitt 6.4.5 har PTS nu valt att ange priset direkt i beslutet istället för att som tidigare fastställa detta inom ramen för tillsynsprocessen för ett år i taget. De kalkylerade kostnaderna för samtalsterminering i den hypotetiska operatörens nät som modellen räknar fram utgör sedan underlag för det reglerade priset. Eftersom priset historiskt fastställts per den 1 juli varje år, har PTS valt att även fortsättningsvis sätta priset per den 1 juli. För att få fram ett pris juli-juni görs en sammanvägning av resultaten för de berörda åren. Hur detta görs beskrivs närmare nedan i avsnitt 6.4.5.

6.4.4.1 En LRIC-metod som endast medger ersättning för särkostnader

PTS har sedan 2013 tillämpat en renodlad LRIC-metod (pure LRIC) för mobil samtalsterminering som endast inkluderar särkostnader, dvs. den renodlade kostnaden för inkrementet för just termineringstjänsterna till tredje part utan fördelning av gemensamma kostnader till dessa tjänster. Ett termineringspris

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

som endast inkluderar särkostnader återspeglar bättre kostnaden för en effektiv operatör, vilket medför fördelar för termineringsmarknaden⁸⁹.

EU-kommissionens rekommenderade metod för beräkning av kostnaderna för termineringstjänster är också den en renodlad LRIC-metod som endast inkluderar särkostnader. EU-kommissionen rekommenderar att termineringspriserna för alla reglerade operatörer ska vara baserade på en effektiv operatörs kostnader, vilket ger symmetriska priser.⁹⁰

Idag tillämpas särkostnad för mobil samtalsterminering i princip i hela EU⁹¹. Bestämmelserna i 4 kap. 11-12 §§ LEK ska tillämpas med beaktande av 1 kap. 1 § LEK, där det anges att lagens syfte ska uppnås genom att såväl konkurrensen som den internationella harmoniseringen på området främjas. Både harmoniseringssyftet med regelverket, och syftet att främja konkurrensen talar således för en tillämpning av särkostnadsprincipen vad avser priser för mobil samtalsterminering.

Syftet med en reglering som endast medger ersättning för särkostnader för mobil samtalsterminering är att ge förutsättningar för lägre slutkundspriser, förbättrad konkurrens och fördelar för samhällsekonomin. För att kunna ge förutsättningar för en förbättrad konkurrens och lägre slutkundspriser krävs att PTS vidtar nödvändiga åtgärder för att uppnå syftet. Ett termineringspris som endast inkluderar särkostnader återspeglar bättre kostnaden för en effektiv operatör, vilket medför fördelar för termineringsmarknaden och bidrar också till harmoniseringen inom EU.

6.4.4.2 PTS har reviderat den tidigare modellen

För att anpassa den mobila kalkylmodellen efter den generella marknadsutvecklingen har PTS reviderat den.⁹² De antaganden som gäller i den reviderade modellen och grunderna för dessa antaganden framgår av Modellspecifikation för LRIC-modell för terminering i mobilnät i Sverige - Modellversion 2.0 (Bilaga 4).

⁸⁹ Se PTS beslut från den 10 juni 2013 i ärende med dnr 13-5861–5869. Tele2 Sverige AB och Spring Mobile AB överklagade SMP-beslutet med dnr 13-5863 till förvaltningsrätten som i dom den 28 november 2014 avslag överklagandet, mål nr 16 668-13. Förvaltningsrätten avslag samma dag även Tele2:s överklaganden av PTS prisförelägganden den 5 juni 2013, dnr 13-7974, och den 4 juli 2014, dnr 14-7626 (mål nr 18 580-13 och 15 743-14). Domarna har vunnit laga kraft.

⁹⁰ EU-kommissionens rekommendation om termineringstaxor, p. 1, se rekommendation p. 1.

⁹¹ De länder i EU som i mars 2016 inte tillämpar en renodlad LRIC-metod för mobil samtalsterminering som endast inkluderar särkostnader är Irland, Nederländerna, Tyskland, Finland och Cypern.

⁹² Den reviderade kalkylmodellen heter LRIC-modell för beräkning av kostnader för samtalsterminering i mobilnät i Sverige - 2.0.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

De viktigaste ändringarna i den reviderade kalkylmodellen som ska leda till att modellen bättre avspeglar de för prisperioden relevanta kostnaderna listas nedan⁹³.

- En växande andel av taltrafiken kommer från och med år 2016 att hanteras med LTE-teknik (VoLTE⁹⁴). PTS har därför implementerat VoLTE i modellen och justerat ett antal parametrar för att ta hänsyn till bland annat kostnader för VoLTE.
- Fördelningen av taltrafikvolymerna mellan GSM, UMTS och VoLTE har prognosticerats för perioden 2016-2020.
- PTS har utifrån information från operatörerna gjort nödvändiga fördelningsförändringar vad gäller datatrafikvolymerna mellan 2G, 3G och 4G.
- Hänsyn har tagits till förändringar i spektrumanvändning hos mobiloperatörerna.
- PTS har aktualiserat befolkningstäckningen för 3G och 4G liksom befolkningsstatistik för Sveriges kommuner.

PTS har även gått över från en process där priset fastställs i tillsynen till en regleringsmodell där priserna sätts redan i skyldighetsbeslutet. Vad detta innebär för modellens vidkommande beskrivs nedan i avsnitt 6.4.5.

6.4.4.3 Rimlig avkastning på kapital ingår i kostnadsunderlaget

För att Mundio ska få en rimlig avkastning på kapitalinvesteringen, i enlighet med 4 kap. 12 § LEK, inkluderar LRIC-metoden kalkylräntan som en parameter. För att åstadkomma korrekta incitament till investeringar är det av central betydelse att avkastningsnivån hamnar på en lämplig nivå.

En etablerad metod både bland regulatoriska myndigheter⁹⁵ och inom branschen för att beräkna avkastningskrav är den så kallade WACC-metoden⁹⁶ baserad på CAPM⁹⁷, som är en modell som beskriver sambandet mellan risk och avkastning i ett finansiellt instrument eller en portfölj. Metoden används

⁹³ Se PTS promemoria från den 8 februari 2016 i ärende med dnr 15-7205.

⁹⁴ VoLTE är en förkortning för Voice over LTE.

⁹⁵ Principles of Implementation and Best Practice, PRIC, framtaget av Independent Regulators Group (IRG).

⁹⁶ WACC är en förkortning för Weighted Average Cost of Capital.

⁹⁷ CAPM är en förkortning för Capital Asset Pricing Model. CAPM är en modell som beskriver sambandet mellan risk och avkastning i ett finansiellt instrument eller en portfölj.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

även av PTS för att beräkna den kalkylränta som ingår i beräkningarna av kostnader enligt LRIC-metoden.

PTS har beräknat en kalkylränta i enlighet med ovanstående principer.⁹⁸ Därvid har PTS kommit fram till en uppdaterad real kalkylränta om 5,2 procent, vilket är nivån på avkastningskravet som ska tillämpas vid beräkning av kostnader och bestämmande av priser enligt detta beslut. En mer utförlig redogörelse med förklaringar till hur kalkylräntan har beräknats framgår av Samråd om kalkylräntan för mobilnät - uppdatering 2016 (Bilaga 3).

6.4.5 PTS beslutar om vilka priser som Mundio ska tillämpa

Utifrån PTS ovanstående val av LRIC-metoden och myndighetens beräkning av kostnader anges nedan hur myndigheten sätter priser.

Den 1 juli 2014 trädde ändringar i LEK i kraft, vilket bl.a. innebär att den som ålagts en skyldighet att tillämpa kostnadsorienterad prissättning kan förpliktas att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris för samtrafik och andra former av tillträde som omfattas av skyldigheten (4 kap. 11 § andra stycket LEK).

För att uppnå målet att främja konkurrensen på marknaden krävs en tydlig och förutsägbar reglering som ger förutsättningar för samhällsekonomiskt effektiva investeringar. Det system för prisreglering som gällt på marknaden tidigare, där det i skyldighetsbeslutet inte angivits vilket pris som ska gälla, har i vissa fall lett till att prissättningen först flera år senare har godkänts eller underkänts av domstol. PTS tillsynsförelägganden om justering av priser har ofta överklagats och marknaden har då drabbats av en osäkerhet till dess ärendena slutligt avgjorts i domstol. Även prop. 2013/14:72 s. 21 framhåller de negativa effekterna för både operatörer och slutanvändare som osäkerheten om vilket pris som gäller har inneburit. PTS har därför, från och med den 1 juli 2014, givits en möjlighet att besluta om priser för att skapa en mer stabil reglering i syfte att uppnå målen med regleringen. PTS har tidigare använt den möjligheten i beslut av den 19 februari 2015 rörande marknaden för lokalt tillträde till nätinfrastruktur⁹⁹.

Tidigare beskrevs myndighetens tillämpning av LRIC-metoden i föreskrifter som meddelades av PTS. PTS bemyndigande att utfärda föreskrifter enligt 28 § förordningen om elektronisk kommunikation (2003:396) har emellertid tagits bort. Myndigheten har dock i samband med upphävandet av föreskrifterna föreskrivit att de upphävda föreskrifterna fortfarande ska vara tillämpliga för beslut som fattats före den 1 juli 2014, PTSFS 2014:3. När detta skyldighetsbeslut träder i kraft upphör således föreskrifterna (PTSFS 2004:5)

⁹⁸ Se behovsprövning av revidering den 12 oktober 2015 med dnr 15-7205 och <http://www.pts.se/sv/Bransch/Telefoni/Konkurrensreglering-SMP/SMP---Prisreglering/Kalkylarbete-mobilnat/>.

⁹⁹ Se PTS beslut från den 19 februari 2015 i ärende med dnr 11-9306.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

om LRIC-metoden för beräkning av kostnadsorienterad prissättning¹⁰⁰ att gälla avseende marknaden för mobil samtalsterminering.

Det finns med anledning av ovanstående skäl för en prisreglering där PTS beslutar om vilka priser som ska gälla. I detta beslut tillämpar PTS därför möjligheten, enligt 4 kap. 11 § andra stycket, att i förväg besluta om vilka priser som ska gälla och ange principerna för beräkningen av de relevanta kostnaderna och prissättningen i detta beslut, i likhet med vad myndigheten tidigare gjort på andra marknader.

Syftet med en prisskyldighet som anger de högsta priserna för mobil samtalsterminering är att skapa en förutsägbar prisreglering. Genom att i förväg besluta om vilka priser som ska gälla kan operatörerna från beslutetsdagen överblicka på vilka grunder prissättningen utformats. De mer detaljerade grunderna för prissättningen framkommer således inte längre i en senare tillsynsprocess utan direkt i beslutet, varför någon materiell prövning av vilka prisnivåer som ska gälla inte sker i själva tillsynsprocessen. Detta skapar ökad tydlighet och minskar osäkerheten när det gäller prisnivåerna, vilket är en nödvändig förutsättning för att uppfylla syftet med regleringen. Att ålägga Mundio en sådan skyldighet är således en lämplig och proportionerlig åtgärd.

För att åstadkomma en stabil och förutsägbar prisreglering är priserna avsedda att gälla under hela beslutets giltighetstid. På så vis får operatörerna på ett tidigt stadium klarhet i vilka priser för samtalsterminering i mobilnät som ska gälla på marknaden under beslutets giltighetstid.

Utifrån kalkylmodellens inbyggda prognoser kan PTS ange en prisnivå för respektive prisperiod under förevarande besluts giltighetsperiod. En prisnivå för respektive prisperiod ger ett kostnadsorienterat resultat och skapar en hög grad av förutsägbarhet och regulatorisk stabilitet på marknaden.

PTS beräknar enligt kostnadsredovisningsmetoden LRIC de högsta priserna som Mundio har att tillämpa för respektive prisperiod under beslutets giltighetstid, vilka framgår av Prisbilaga version B (Bilaga 2). PTS delar in det reglerade priset i tre prisperioder inom ramen för beslutets giltighetstid och beräkningarna baseras på genomsnittliga kostnadsresultat för helåren 2016-2017, 2017-2018 respektive 2018-2019. Detta val av upplägg baseras bland annat på de prisperioder på 12 månader som PTS historiskt har haft för mobil samtalsterminering. De priser som finns angivna i prisbilagan utgår från LRIC-modell för beräkning av kostnader för samtalsterminering i mobilnät i Sverige - 2.0 och är utformade enligt Modellspecifikation för LRIC-modell för terminering i mobilnät i Sverige - Modellversion 2.0 (Bilaga 4).

¹⁰⁰ Författningen ändrad genom PTSFS 2010:1, 2011:1 och 2013:2.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

I den mån PTS inte har beräknat några prisnivåer för en viss tjänst som omfattas av marknaden för mobil samtalsterminering och detta beslut, ska en beräkning i det enskilda fallet ske utifrån de principer som överensstämmer med PTS tillämpning av LRIC-metoden och som framgår av Modellspecifikation för LRIC-modell för terminering i mobilnät i Sverige - Modellversion 2.0 (Bilaga 4).

Endast om marknadsförutsättningarna under beslutets giltighetstid väsentligt skulle förändras kan PTS komma att behöva göra förändringar i det reglerade priset, genom att t.ex. fatta ett nytt beslut eller på annat sätt ändra det reglerade priset.

PTS har mottagit önskemål från ett par SMP-operatörer¹⁰¹ om att PTS beslut lämpligen borde börja gälla från och med ett bestämt månadsskifte för att undvika att det uppstår systemmässiga problem eller försvårar avräkningen mellan operatörer. PTS instämmer i att det är lämpligt att ha ett månadsskifte som brytpunkt. De nya priserna ska således gälla från den 1 oktober 2016. För tiden mellan beslutets ikraftträdande och den 1 oktober ska priserna som följer av det tidigare beslutet i stället tillämpas.

6.4.6 Slutsats och proportionalitetsbedömning

Mundio har befunnits ha ett betydande inflytande på den relevanta marknaden och har därför ålagts en skyldighet att tillhandahålla mobil samtalsterminering. För att denna skyldighet ska tillgodose ändamålet kan det vara nödvändigt att kombinera skyldigheten med en prisreglering. Ett företag med betydande inflytande på marknaden kan utnyttja sin marknadsstyrka med följd att framväxten av effektiv konkurrens hämmas. För att Mundio inte ska utnyttja sin ställning och erbjuda samtrafik till ett pris som inte är fördelaktigt för konkurrensen på marknaden anser PTS att skyldigheten måste förenas med en skyldighet att erbjuda samtrafik till ett kostnadsorienterat pris. PTS anser inte att ett tillhandahållande utan en prisreglering skulle tillgodose konkurrensmålen lika effektivt varför PTS anser att det inte finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet.

Syftet med att ålägga Mundio en skyldighet att enligt LRIC-metoden kostnadsorientera sin prissättning är att grossistkunderna ska erbjudas tillgång till samtrafik till ett konkurrenskraftigt pris vilket skapar förutsättningar för konkurrens på slutkundsmarknaden. Beslutet att ålägga Mundio den aktuella skyldigheten är således ägnad att tillgodose syftet med LEK.

PTS har vidare funnit att de relevanta kostnaderna som läggs till grund för priset ska beräknas enligt en renodlad LRIC-metod som endast ger ersättning för särkostnader, vilket är den modell PTS har tillämpat sedan 2013. Ett termineringspris som endast inkluderar särkostnader återspeglar bättre

¹⁰¹ Jfr Telia (aktbilaga 86), Telenor (aktbilaga 71) dnr 15-4802.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

kostnaden för en effektiv operatör, vilket medför fördelar för termineringsmarknaderna. Ersättning endast för särkostnader ger förutsättningar för en mer effektiv konkurrens, bl.a. genom ökad användning av nya och innovativa prismodeller samt genom att sända effektiva investerings signaler till operatörerna. För att syftet ska kunna uppnås, dvs. förutsättningar för lägre slutkundspriser, förbättrad konkurrens och en positiv effekt för samhällsekonomin, finner PTS att det inte finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet i detta avseende.

I detta beslut har PTS utifrån de kostnader som följer av myndighetens LRIC-modell fastställt vissa högsta priser som Mundio får ta ut. PTS anser att angivandet av priser i beslutet skapar ökad tydlighet och minskar osäkerheten när det gäller prinsnivåer. En osäkerhet om vilka priser som slutligt ska gälla skapar osäkerhet och negativa effekter för operatörerna, vilket i sin tur medför nackdelar för slutanvändarna samt minskade investeringar från operatörerna. PTS bedömer att fastställandet av priser i detta beslut skapar ökad stabilitet och förutsägbarhet i prissättningen, på ett mer effektivt sätt än tidigare reglering.

Skyldigheten att erbjuda mobil samtalsterminering till visst pris grundat på kostnader beräknade enligt LRIC-metoden är ingripande för Mundio. Skyldigheten motiveras dock av att tillgången till mobil samtalsterminering till ett pris som möjliggör konkurrens i efterföljande led är avgörande för att en operatör ska kunna tillhandahålla telefonitjänster till slutanvändare. Generellt sett finns det en risk för att ett företag med ett betydande inflytande tillämpar överprissättning, eller prisklämning i ett marknadsled för att försvåra för sina konkurrenter i nästkommande marknadsled och/eller genom att korssubventionera. Mundios betydande inflytande på den relevanta marknaden medför, såsom PTS konstaterat ovan, en risk för att företaget tillämpar överprissättning eller prisklämning, vilket skulle missgynna andra operatörer på marknaderna och även, i sista hand, slutanvändarna. Detta resultat går inte att uppnå med mindre ingripande åtgärder än de nu beskrivna. PTS anser därför att den fördel som det innebär för grossistkunderna att kunna erhålla samtrafik till konkurrenskraftiga villkor uppväger det intrång i Mundios verksamhet som en prisreglering medför.

Operatörer utanför EU/EES har inte alltid en reglering av termineringspriser som motsvarar den europeiska, vilket medför att deras termineringspriser kan vara betydligt högre. Det finns exempel på länder i Europa som har valt att tillåta en differentierad prissättning vid terminering av samtal som originerar utanför EU/EES. PTS har övervägt möjligheten att, i de fall då ett samtal originerar utanför EU/EES, tillåta Mundio att anpassa sitt termineringspris så att det som högst motsvarar termineringspriset hos den originerande utomeuropeiska operatören, s.k. reciprok prissättning. PTS har emellertid kommit fram till att en reciprok prissättning i dagsläget inte kan betraktas som genomförbar. Mot bakgrund av detta, liksom att den faktiska

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

termineringskostnaden för samtal som originerar utanför EU/EES inte är högre än den för samtal som originerar inom EU/EES, är det rimligt att Mundio följer den prisskyldighet som framgår av avsnitt 6.4. Mundio ska därmed tillämpa en enhetlig prissättning för samtalsterminering, oberoende av var samtalet originerar. PTS bedömning är att det i dagsläget inte finns något annat sätt att omhänderta de potentiella konkurrensproblem som finns på marknaden och att enhetlig prissättning därför är proportionerlig.

Sammantaget anser PTS att det är lämpligt och proportionerligt att ålägga Mundio en prisskyldighet i enlighet med vad som följer av detta avsnitt.

6.5 Mundios skyldigheter för att möjliggöra insyn

6.5.1 Insyn behövs för att se till att regleringen följs

Det krävs viss insyn och transparens i Mundios verksamhet och agerande för att PTS och operatörer ska kunna ingripa och bedöma om Mundio följer de skyldigheter som ålagts i detta beslut. Dessutom finns det behov av transparens för att minska operatörernas transaktionskostnader vid ingående av avtal. Detta avsnitt avser att tillgodose de behov av insyn och transparens som krävs för att säkerställa att de i detta beslut övrigt ålagda skyldigheterna är verkningsfulla och att transaktionskostnaderna för tecknande av avtal kan hållas nere.

6.5.2 Skyldighet att offentliggöra uppgifter

6.5.2.1 Rättslig utgångspunkt – 4 kap. 5 § LEK

Enligt 4 kap. 5 § LEK får en operatör som avses i 4 kap. 4 § förpliktas att i ett referenserbjudande eller på annat sätt offentliggöra specificerade uppgifter om

1. redovisning
2. tekniska specifikationer
3. nätegenskaper
4. villkor för tillhandahållande och användning
5. prissättning, eller
6. andra förhållanden som behövs för insyn i fråga om samtrafik och andra former av tillträde.

Ett beslut om sådan skyldighet ska innehålla besked om vilka uppgifter som ska tillhandahållas, hur detaljerade dessa ska vara samt på vilket sätt de ska offentliggöras. Operatören får förpliktas att ändra en uppgift, om det är nödvändigt för att den ska stämma överens med en skyldighet som har beslutats enligt 4 kap. LEK.

Genom bestämmelsen är det möjligt att säkerställa insyn i villkor och krav för samtrafik och andra former av tillträde, inbegripet prissättning. Den ökade insynen syftar till att skapa ett öppnare förfarande, vilket i sin tur ska leda till att operatörerna får förtroende för att en tjänst inte erbjuds eller tillhandahålls dem på diskriminerande villkor. En på detta sätt ökad kännedom om tillämpade

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

villkor och krav syftar till att bidra till snabbare förhandlingar och till undvikande av tvister. Det är särskilt viktigt när det gäller tekniska gränssnitt. Ett sätt att offentliggöra uppgifter kan vara genom ett referenserbjudande, dvs. ett så kallat typerbjudande där vissa angivna uppgifter ska ingå och som en potentiell avtalspart kan utgå från.¹⁰²

6.5.2.2 Tillräcklig transparens genom att offentliggöra uppgifter

PTS finner att det skulle vara onödigt betungande för Mundio att genom en skyldighet åläggas att hålla ett fullständigt referenserbjudande offentligt. Men eftersom förhandlingar om att bedriva samtrafik i många fall kan vara både tidskrävande och komplicerade, finns ett behov av att Mundios (potentiella) motparter får viss inblick i vad Mundio erbjuder på den aktuella marknaden. Om (potentiella) motparter saknar uppgifter om Mundios samtrafikerbjudanden kan det leda till höga transaktionskostnader på marknaden. Höga transaktionskostnader höjer inträdeshindren på marknaden och försvårar en effektiv konkurrens. Genom att Mundio åläggs att offentliggöra specificerade uppgifter finns ett underlag som kan läggas till grund för förhandlingar och avtal mellan operatörerna.

Utöver sådana konkurrensproblem som höga transaktionskostnader kan ge upphov till, kan PTS konstatera att Mundio genom sitt informationsövertag, vad avser den termineringstjänst som Mundio tillhandahåller begärande operatörer, kan förhindra eller försvåra dessas verksamhet. Genom att inte ge tillräcklig information om villkoren för tillhandahållandet av tjänsterna/produkterna till de begärande operatörerna, kan Mundio skaffa sig ett övertag i förhandlingar med andra operatörer och därmed försvåra, fördröja eller omöjliggöra för dessa att sluta konkurrenskraftiga avtal. Dessa operatörer har ett informationsunderskott och riskerar att ingå avtal med Mundio om leverans av tjänster/produkter till villkor som inte möjliggör konkurrenskraft i slutkundsledet.

PTS anser att sådan insyn, som begärande operatörer och andra får genom en skyldighet för Mundio att offentligt tillhandahålla sådana uppgifter som är nödvändiga för att avtal om samtrafik ska kunna träffas, är särskilt lämplig och ändamålsenlig eftersom de operatörer som köper samtrafik i stor utsträckning efterfrågar standardiserade tjänster/produkter. Genom att Mundio offentligt tillhandahåller sådana uppgifter underlättas operatörernas möjlighet att få tillgång till termineringstjänsten avsevärt, bland annat genom möjlighet till kortare förhandlingstider och större förutsägbarhet.

De uppgifter som Mundio ska hålla offentliga måste, för att syftet med skyldigheten ska kunna uppnås, vara de uppgifter som är nödvändiga för att samtrafikavtal ska kunna ingås.

¹⁰² Se prop. 2002/03:110 s. 376.

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

En redovisning av uppgifter som är nödvändiga för att samtrafikavtal ska kunna ingås, ger även begärande operatörer ökad insyn i fråga om att Mundio tillhandahåller samtrafik på icke-diskriminerande villkor och att Mundio i övrigt efterlever de skyldigheter som ålagts företaget. Även för PTS del leder detta till ökade möjligheter att se till att Mundios förhandlingskyldighet enligt 4 kap. 1 § LEK och skyldigheter att tillgodose att en rimlig begäran efterlevs. Om de villkor som följer av de specificerade uppgifterna inte följer övriga skyldigheter skulle PTS kunna konstatera att de villkor som Mundio ställer som utgångspunkt vid förhandlingarna försvårar eller fördröjer tillgodoseendet av en rimlig begäran.

6.5.2.3 Offentliggörandet av uppgifterna och ändringar i dem

De konkurrensproblem som en skyldighet att offentliggöra uppgifter avser att åtgärda, uppnås enligt PTS endast om uppgifterna finns tillgängliga för myndigheten och andra operatörer. PTS finner därför att uppgifterna ska hållas offentliga för åtminstone operatörer och PTS på Mundios webbplats. Uppgifterna ska hållas offentliga på webbplatsen på ett tydligt och lättillgängligt sätt och utan kostnad för andra operatörer och PTS.

När Mundio ändrar de uppgifter som ska hållas offentliga, kan det medföra ett behov för Mundios motparter att inleda förhandlingar med Mundio om att ingå avtal eller om omförhandling av villkor i befintliga avtal eller att vidta andra åtgärder. För att Mundios motparter ska få tillfälle att vidta åtgärder med anledning av sådana ändringar finns ett behov av att ålägga Mundio en skyldighet att offentliggöra förändringar av de uppgifter som ska hållas offentliga senast 90 dagar före det att ändringen är avsedd att träda i kraft. Förändringen får inte träda i kraft förrän 90 dagar har förflutit från det datum då förändringen offentliggjordes. Fristen om 90 dagar ska dock inte gälla prissänkningar.

PTS anser det dock vara orimligt att Mundio på grund av en tidsfrist i en skyldighet inte ska kunna anpassa de uppgifter som enligt skyldigheten ska hållas offentliga för att följa PTS beslut eller rekommendationer efter justeringar av kalkylmodellen för mobila kommunikationsnät eller till följd av domstols avgörande. Fristen om 90 dagar för ändringar i enligt skyldigheten offentliggjorda uppgifter ska därför inte gälla vid sådana PTS åtgärder eller efter avgörande i domstol.

7 Hur beslutet ska gälla

7.1 Detta beslut ska gälla omedelbart

Av 8 kap. 22 § LEK framgår att ett beslut enligt LEK ska gälla omedelbart, om inte annat har bestämts.

PTS finner inte skäl att bestämma annat än att detta beslut ska gälla omedelbart¹⁰³. Mundios tillhandahållande av de tjänster och produkter som regleras i detta beslut omfattas således i sin helhet av här beslutade skyldigheter, oavsett när Mundio ingick avtal om tillhandahållande med motparten.¹⁰⁴

För att skapa tydlighet för operatörerna om hur detta beslut ska förhålla sig till PTS beslut den 10 juni 2013, finns det skäl att förordna om hur dessa beslut ska gälla.

För tillhandahållande som sker från och med dagen för detta besluts ikraftträdande kommer PTS därför vid sin tillsyn och tvistlösning att tillämpa skyldigheterna i detta beslut, oavsett när avtalet om samtrafik ingicks och oavsett om tjänsten har tagits i bruk före dagen för detta besluts ikraftträdande.

Såvitt avser tillhandahållande av samtrafik som skett fram till dagen för detta besluts ikraftträdande ska istället myndighetens beslut från den 10 juni 2013¹⁰⁵ även fortsättningsvis gälla.

Detta beslut har fattats av PTS styrelse.

På styrelsens vägnar

Sara Andersson
Stf. generaldirektör

Föredragande har varit Rebecka Frisk di Meo.

¹⁰³ Notera att den nya prisskyldigheten gäller från och med den 1 oktober 2016, se avsnitt 6.4.5.

¹⁰⁴ Jfr domstolspraxis, Kammarrättens i Stockholm dom den 8 oktober 2007 i mål nr 5852-06. Domen avsåg ett överklagande av Länsrättens i Stockholms läns dom den 18 augusti 2006 i mål nr 7212-06 i fråga om PTS beslut den 8 mars 2006 i ärende med dnr 05-13040 i vilket PTS bland annat fastställde att skyldigheterna om grossistprodukt för telefoniabonnemang även gäller avtalsrelationer som ingåtts i tid före det att skyldigheterna trädde i kraft.

¹⁰⁵ Se PTS beslut den 10 juni 2013 i ärende med dnr 13-5866.

8 Hur man överklagar

Detta beslut får överklagas av dels den som är part i ärendet, om beslutet har gått parten emot, dels av annan vars rättigheter påverkas negativt av beslutet (se 8 kap. 19 a § LEK).

Om ni vill överklaga detta beslut ska ni rikta ert överklagande till Förvaltningsrätten i Stockholm. Överklagandet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 5398, 102 49 Stockholm.

Ange i ert överklagande vilket beslut ni överklagar genom att ange beslutets diarienummer. Ange även era yrkanden och skälen för ert överklagande. Överklagandet ska vara undertecknat av behörig firmatecknare.

Om överklagandet har skett inom rätt tid, skickar PTS det vidare till Förvaltningsrätten för prövning. Detta gäller dock inte om PTS själv ändrar beslutet på det sätt ni begärt.

PTS måste ha tagit emot ert överklagande *inom tre veckor från den dag ni fick del av beslutet*. Annars kan överklagandet inte prövas.

Ni anses ha *fått del av detta beslut när två veckor har förflutit från dagen för beslutet om kungörelsedelgivning den 13 september 2016* till följd av att detta beslut delges genom så kallad kungörelsedelgivning enligt 49 och 51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Ert överklagande ska således ha kommit in till myndigheten senast den 18 oktober 2016.

PTS håller under överklagandetiden beslutet tillgängligt på adressen Valhallavägen 117 i Stockholm och på webbplatsen www.pts.se/smp. Meddelande om beslutet införs av PTS i Post- och Inrikes Tidningar.

Om ni har några frågor kan ni vända er till PTS. Kontaktuppgifter till PTS finns på detta besluts första sida.

Bilaga 1 - EU-rättsliga källor och de förkortningar som används i detta beslut

EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget. (Eng: Treaty on the Functioning of the European Union)
Direktiv om integritet och elektronisk kommunikation	Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation
Direktiv om samhällsomfattande tjänster	Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster
Auktorisationsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster
Ramdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster
Tillträdesdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter
EU-kommissionens rekommendation från 2014	EU-kommissionens rekommendation av den 9 oktober 2014 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

	<p>vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, fortsättningsvis i detta beslut benämnd EU-kommissionens rekommendation från 2014.</p>
EU-kommissionens förklaringsdokument från 2014	<p>Commission Staff Working Document Explanatory Note accompanying the document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition)</p>
EU-kommissionens rekommendation från 2007	<p>Kommissionens rekommendation av den 17 december 2007 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (2007/879/EG)</p>
EU-kommissionens förklaringsdokument från 2007	<p>Commission Staff Working Document Explanatory Note accompanying the document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications</p>

Analys av marknaden för mobil samtalsterminering

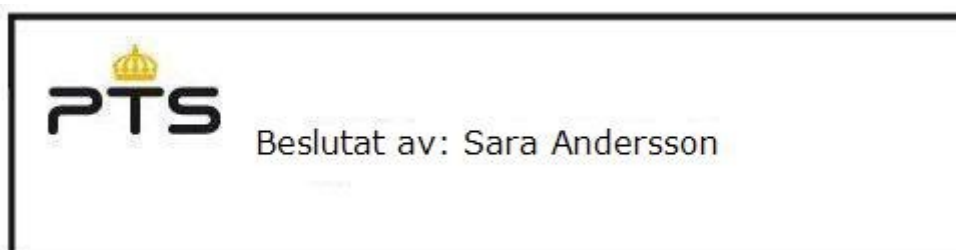
	sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition) {(C(2007) 5406)}
EU-kommissionens rekommendation om termineringstaxor	Kommissionens rekommendation av den 7 maj 2009 om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila kommunikationsnät inom EU (2009/396/EG)
EU-kommissionens rekommendation om samtrafik	Kommissionens rekommendation av den 8 januari 1998 om samtrafik på en avreglerad telekommunikationsmarknad (98/195/EG)
EU-kommissionens förklaringsdokument från 2009	Commission Staff Working Document Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU {(C(2009) 3359)}
EU-kommissionens SMP-riktlinjer	Kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande i enlighet med gemenskapens regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (2002/C 165/03)
EU-kommissionens tillkännagivande	Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning (EGT C 372)

Bilaga 2 - Prisbilaga version B

PTS högsta priser för mobil samtalsterminering är baserade på kostnader beräknade enligt kostnadsredovisningsmetoden LRIC (Long Run Incremental Cost) och är utformade enligt Modellspecifikation för LRIC-modell för terminering i mobilnät i Sverige - Modellversion 2.0 (Bilaga 4).

Priserna är nominella och uttrycks i respektive prisperiods penningvärde.¹⁰⁶

- Från och med den 1 oktober 2016 – 30 juni 2017: 6,89 öre/minut.
- 1 juli 2017 – 30 juni 2018: 6,43 öre/minut.
- 1 juli 2018 – fram till den tidpunkt då nya prisnivåer meddelas, antingen genom skyldighetsbeslut eller på annat sätt: 5,84 öre/minut.



¹⁰⁶ Se Modelldokumentation för LRIC-modell för terminering i mobilnät i Sverige - Modellversion 2.0, s. 51