

Avdelningen för marknadsreglering
08-678 55 00
pts@pts.se

Beslut om analys av marknaden för fast samtalsterminering enligt 8 kap. 5 och 6 §§, lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Part

Orange Business Sweden AB, org. nr 556450-1590
Sundbybergsvägen 1
171 73 Solna

(i detta beslut benämnt Orange)

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 införa skyldigheter; identifiering av företag med betydande inflytande enligt 8 kap. 6 § LEK samt fastställande av skyldigheter enligt 8 kap. 6 § LEK.

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117 A
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

PTS avgörande

Avgränsning av relevant marknad

PTS avgränsar produktmarknaden för fast samtalsterminering till att omfatta terminering av samtal till nedanstående nummer oavsett teknik där slutanvändaren kan ta emot samtalet och oavsett typ av anslutning som nyttjas av den uppringda slutanvändaren:

- geografiska telefonnummer,
- telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster (010),
- personliga nummertjänster (075),
- tjänster med delad kostnad (077),
- nationellt informationsnummer för icke akuta händelser för avlastning av nödnumret 112 (11313),
- nummer avsedda för polis att användas för polisverksamhet av icke akut karaktär, utförd av svensk polismyndighet (114),
- hälso- och sjukvårdsupplysning/rådgivning – att användas för telefonrådgivningstjänst som tillhandahålls av den som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och av lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och som omfattar rådgivning och information om hälso- och sjukvård (117-serien),
- nationellt företagsnummer (90-serien), med undantag för nummer 90510 och 90180.

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

PTS avgränsar den geografiska marknaden för fast samtalsterminering till att omfatta varje individuellt kommunikationsnät inom vilket en operatör kan tillhandahålla samtalsterminering till ovanstående telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster inom landet.

Fastställande av marknad som kan bli föremål för förhandsreglering

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

Fastställande av företag med betydande marknadsinflytande

PTS fastställer med stöd av 8 kap. 6 § LEK att Orange har ett sådant betydande inflytande som avses i 8 kap. 7 § LEK på den i detta beslut avgränsade grossistmarknaden för fast samtalsterminering.

1. Skyldighet att bedriva samtrafik

1. Orange ska vid varje rimlig begäran bedriva samtrafik med den som tillhandahåller eller avser att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster (den begärande operatören) dvs. Orange ska vidta de åtgärder som behövs för att samtrafiken ska fungera. Detta innebär att Orange åtminstone ska
 - a. tillhandahålla kostnadseffektiv sammankoppling av sitt och annan operatörs kommunikationsnät för utbyte av samtrafik (direktförbindelse), vilket bland annat medför att Orange 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 de nummer som ingår på den avgränsade marknaden och som Orange 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 Orange utan dröjsmål implementera de telefonnummer ur svensk telefonnummerplan som den begärande operatören tilldelats och öppna telefonnumren för trafik.

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

2. Skyldighet att inte diskriminera vid tillhandahållande av samtrafik

1. Orange ska tillämpa icke-diskriminerande villkor vid tillhandahållandet av de tjänster och produkter som omfattas av skyldighet 1, vilket innebär att Orange 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 Orange tillhandahåller motsvarande tjänster/produkter inom det egna företaget.

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

3. Skyldighet om generella villkor för tillhandahållandet

1. Villkoren för Oranges 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.
 - b. Tillgång till relevanta och nödvändiga uppgifter om tekniska specifikationer, leveranskapacitet och nätegenskaper.
 - c. 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 Orange 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 Orange meddelat den begärande operatören om höjningen. Fristen om 90 dagar gäller inte när Orange ändrar sitt pris till följd av PTS beslut eller domstols avgörande.
 - d. 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.
 - e. När Orange 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 Orange har dels vid avtalets ingående, dels under pågående avtalsperiod.

- f. Villkoren för ändring i och omförhandling av avtalet ska vara rimliga och tydligt angivna.
 - g. Avtalets giltighetstid ska vara skälig och minst 90 dagar. 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 Orange 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 tillhandahållandet,
 - b. när vägran är nödvändig för att förebygga att Oranges kommunikationsnät eller dess användare skadas,
 - c. när Orange kan visa att kommunikationsnätets driftsäkerhet och slutanvändarnas personliga integritet äventyras,
 - d. när den begärande operatören tillhandahåller Orange 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 Orange 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 Oranges kommunikationsnät.
3. När Orange avser att vägra att tillgodose en begärande operatörs begäran om sådana tjänster eller produkter som omfattas av skyldighet 1 ska Orange utan dröjsmål skriftligen upplysa den begärande operatören om sin avsikt att vägra tillgodose begäran. Orange 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 Orange denna skyldighet med stöd av 4 kap. 8 § LEK.

4. Skyldighet att tillämpa rättvis och skälig prissättning

1. Orange ska tillämpa en rättvis och skälig prissättning vid tillhandahållande av produkter och tjänster enligt detta beslut.
 - a. Förpliktelsen i första stycket förenas med en skyldighet att tillämpa högst de priser som framgår av PTS prisbilaga version C (PTS Prisbilaga), bilaga 1 till detta beslut, vid tillhandahållandet av:
 - i. direktförbindelse (i enlighet med skyldighet 1 i detta beslut)
 - ii. samtalsterminering (i enlighet med skyldighet 1 i detta beslut)
 - b. Produkter och tjänster, som omfattas av marknaden för fast samtalsterminering och detta beslut, men som inte finns angivna i PTS prisbilaga, bilaga 1 till detta beslut, ska av Orange prissättas baserat på kostnader framtagna enligt de principer som framgår av MRD Kalkylmodell, bilaga 3 till detta beslut.
2. Om Orange levererar motsvarande tjänst till den köpande operatören ska prissättningen även vara reciprok mellan parterna.
3. Oranges skyldighet att tillämpa visst pris för sådan samtalsterminering som avses i detta beslut ska gälla till och med det datum då de gemensamma termineringstaxorna (eurorate) enligt artikel 75 i direktiv 2018/1972 träder i kraft.
4. Skyldigheten kan under beslutets giltighetstid komma att förenas med nya priser och kalkylmodellen samt den dokumentation modellen bygger på justeras.
5. Oranges skyldighet enligt p. 1 att tillämpa vissa priser för sådan samtalsterminering som avses i detta beslut ska inte gälla samtal som originerar utanför EU/EES. Med samtal som originerar utanför EU/EES avses samtal där den landskoden i den originerande slutanvändarens telefonnummer (A-nummer) hör till ett land utanför EU/EES.

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

5. Skyldighet att offentliggöra uppgifter

1. Orange ska hålla sådana uppgifter offentliga som är nödvändiga för att avtal om samtrafik enligt skyldighet 1 ska kunna ingås.
2. Orange ska hålla uppgifterna offentliga på sin webbplats på ett för

övriga operatörer och PTS lättillgängligt sätt utan kostnad.

3. Orange 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. Förändringen av uppgifterna får inte gälla förrän 90 dagar från det att förändringen har offentliggjorts. Fristen om 90 dagar gäller inte sänkningar av pris. Fristen om 90 dagar gäller inte heller när Orange ändrar offentliggjorda uppgifter till följd av PTS beslut eller till följd av domstols avgörande.

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

Hur beslutet ska gälla

1. Detta beslut gäller omedelbart.

När det gäller Oranges tillhandahållande av produkter och tjänster som omfattas av skyldigheter i detta beslut, gäller skyldigheterna från och med dagen för detta beslut oavsett när de avtal som ligger till grund för tillhandahållandet har ingåtts.

2. PTS upphäver besluten av den 20 februari 2017 i ärende med dnr 17-1120 samt av den 18 september 2018 i ärende med dnr 17-8976. För sådant tillhandahållande av produkter och tjänster som skett till och med dagen före detta beslut, ska dock besluten av den 20 februari 2017 i ärende med dnr 17-1120 samt av den 18 september 2018 i ärende med dnr 17-8976 fortsatt gälla.

Innehåll

PTS avgörande	2
1 Reglering för ökad konkurrens och harmonisering	12
1.1 Förhandsreglering enligt LEK	12
1.1.1 <i>Kommissionens befogenheter i frågor om marknadsavgränsning och företag med betydande inflytande</i>	13
1.1.2 <i>Kommissionens befogenheter i fråga om skyldigheter</i>	13
1.1.3 <i>Samarbete inom Berec</i>	14
1.2 Tidigare fattat beslut för marknaden för fast samtalsterminering	15
1.3 Regleringen av marknaden för fast samtalsterminering syftar till att öka valmöjligheterna för slutkunderna	15
1.4 Huvuddragen i PTS prövning	15
1.4.1 <i>Avgränsning av marknaden – produktmässigt och geografiskt</i>	15
1.4.2 <i>Fastställande av marknad som kan komma i fråga för förhandsreglering</i>	16
1.4.3 <i>Fastställande av operatör med betydande inflytande</i>	16
1.4.4 <i>Åläggande av skyldigheter utifrån identifierade konkurrensproblem</i>	16
1.5 Företaget Orange Business Sweden AB omfattas av detta beslut	17
1.6 Bilagor	17
1.6.1 <i>Bilaga 1</i>	17
1.6.2 <i>Bilaga 2</i>	17
1.6.3 <i>Bilaga 3</i>	17
2 Marknadsavgränsning	18
2.1 Den rättsliga ramen för marknadsavgränsningen	18
2.2 Metod för produktmarknadsavgränsning	18
2.3 Avgränsning av slutkundsmarknaden för fast samtalsterminering	19
2.3.1 <i>Kommissionens beskrivning av slutkundsmarknaden</i>	20
2.3.2 <i>PTS tidigare definition av slutkundsmarknaden</i>	20
2.3.3 <i>Uppringande slutanvändares behov av att ringa samtal till slutanvändare i fasta kommunikationsnät</i>	21
2.3.4 <i>Fasta telefonitjänster i Sverige</i>	22
2.3.5 <i>Utbytbart från efterfrågesidan mellan samtal till telefonnummer som är avsedda för fasta telefonitjänster och andra telefoni- och kommunikationstjänster</i>	26
2.3.6 <i>Utbytbart från efterfrågesidan mellan samtal till telefonnummer som är avsedda för fasta telefonitjänster och samtal till telefonnummer som är avsedda för mobila telefonitjänster</i>	26
2.3.7 <i>Utbytbart från efterfrågesidan mellan samtal till telefonnummer som är avsedda för fasta telefonitjänster och samtal till internettelefonitjänst</i>	28
2.3.8 <i>Utbytbart från efterfrågesidan mellan samtal till telefonnummer som är avsedda för fasta telefonitjänster och andra icke samtalsbaserade kommunikationstjänster</i>	30
2.3.9 <i>Samtal för fasta telefonitjänster ska fortsatt analyseras</i>	31
2.3.10 <i>Telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster omfattar geografiska nummer och icke-geografiska nummer med liknande marknads- och konkurrensvillkor</i>	31
2.3.11 <i>Slutsatser av den produktmässiga marknadsavgränsningen</i>	33
2.3.12 <i>Geografisk marknadsavgränsning</i>	33
2.4 Konkurrenssituationen på slutkundsmarknaden	34
2.5 Avgränsning av relevant grossistmarknad för fast samtalsterminering	34
2.5.1 <i>Kommissionens beskrivning av grossistmarknaden för fast samtalsterminering</i>	35
2.5.2 <i>Tidigare avgränsning av den svenska grossistmarknaden för fast samtalsterminering</i>	35
2.5.3 <i>Grossistkundernas behov av fast samtalsterminering för att kunna leverera samtal till telefonnummer som är avsett för fast telefonitjänst</i>	36
2.5.4 <i>Utbytbart från efterfrågesidan</i>	37
2.5.5 <i>Utbytbart från utbudssidan</i>	37
2.5.6 <i>Sammanfattande bedömning av den produktmässiga avgränsningen av grossistmarknaden</i>	37
2.6 Geografisk avgränsning av den relevanta grossistmarknaden för fast samtalsterminering	38
2.6.1 <i>Metod för geografisk marknadsavgränsning</i>	38
2.6.2 <i>Tidigare geografisk avgränsning av den svenska grossistmarknaden för fast samtalsterminering</i>	38

2.6.3	<i>PTS bedömning av den geografiska avgränsningen av marknaden för fast samtalsterminering</i>	39
3	Trekriterietest	40
3.1	Tre kriterier för att förhandsreglering ska vara motiverad	40
3.2	Inträdeshinder	40
3.2.1	<i>Inträdeshinder på marknaden för fast samtalsterminering</i>	41
3.2.2	<i>Det finns höga och bestående inträdeshinder på marknaden för fast samtalsterminering</i>	41
3.3	Marknadsdynamik på marknaden för fast samtalsterminering	41
3.3.1	<i>Marknaden för fast samtalsterminering tenderar inte att utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens</i>	41
3.4	Konkurrenslagstiftningen är inte tillräcklig för att åtgärda konkurrensproblemen på marknaden	42
3.5	Slutsats trekriterietest	42
4	Företag med betydande inflytande	43
4.1	Den rättsliga utgångspunkten	43
4.2	Företagsbegreppet	44
4.2.1	<i>Den ekonomiska enhetens princip</i>	44
4.2.2	<i>Detta beslut avser Orange</i>	44
4.3	Indikationer på betydande marknadsinflytande	45
4.4	Fördelning av marknadsandelar	45
4.4.1	<i>Marknadsandelarna är den viktigaste indikatorn på marknadsinflytande</i>	45
4.4.2	<i>Oranges andel av marknaden för fast samtalsterminering i det individuella kommunikationsnätet</i>	46
4.5	Motverkande köparmakt	46
4.5.1	<i>Det saknas tillräcklig förhandlingsstyrka från köparsidan</i>	47
4.6	Sammanfattande bedömning	48
5	PTS ska i vissa fall ålägga skyldigheter	49
5.1	Operatörer med betydande inflytande ska åläggas minst en skyldighet	49
5.2	Skyldigheterna ska vara lämpliga och proportionerliga	49
6	Skyldigheter på marknaden för fast samtalsterminering	51
6.1	Skyldighet att bedriva samtrafik	51
6.1.1	<i>Rättsliga förutsättningar</i>	51
6.1.2	<i>Oranges särställning ger upphov till konkurrensproblem</i>	52
6.1.3	<i>En skyldighet om samtrafik är nödvändig</i>	53
6.1.4	<i>Direktförbindelse vid kostnadseffektiv hopkopplingspunkt ingår i skyldigheten att bedriva samtrafik</i>	54
6.1.5	<i>Fast samtalsterminering oavsett teknik och typ av anslutning ingår i skyldigheten att bedriva samtrafik</i>	56
6.1.6	<i>Åtgärder för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra</i>	56
6.1.7	<i>Slutsats</i>	57
6.2	Skyldighet att inte diskriminera vid tillhandahållande av samtrafik	58
6.2.1	<i>Rättslig utgångspunkt – 4 kap. 6 § LEK</i>	58
6.2.2	<i>Särbehandling kan leda till snedvridna konkurrensförhållanden</i>	58
6.2.3	<i>En skyldighet att inte diskriminera behövs</i>	59
6.2.4	<i>Icke-diskriminering innebär att operatörer under likvärdiga omständigheter ska behandlas lika</i>	59
6.2.5	<i>Icke-diskriminering innebär att operatörerna ska få samma villkor och kvalitet som den egna organisationen</i>	59
6.3	Generella villkor för tillhandahållandet	60
6.3.1	<i>Rättsliga förutsättningar</i>	60
6.3.2	<i>Villkor för tillträde</i>	60
6.3.3	<i>Skriftligt samtrafikavtal ska ingås på begäran</i>	60
6.3.4	<i>Tillgång till relevanta och nödvändiga tekniska uppgifter</i>	61
6.3.5	<i>Tydlig prissättning</i>	61
6.3.6	<i>Administrativa rutiner ska vara tydligt beskrivna och så enkelt utformade som möjligt</i>	62
6.3.7	<i>Krav på ekonomisk säkerhet ska framgå av avtalet och vara rimliga</i>	62
6.3.8	<i>Avtals giltighetstid, uppsägning och omförhandling</i>	63
6.3.9	<i>Varje rimlig begäran om samtrafik ska tillgodoses</i>	64
6.3.10	<i>Underrättelse om avsikt att vägra begäran</i>	65
6.4	Skyldighet om prissättning	66

6.4.1	<i>Rättslig utgångspunkt</i>	66
6.4.2	<i>Det behövs en skyldighet om prissättning</i>	66
6.4.3	<i>Val av prisregleringsmetod</i>	67
6.5	Skyldigheter för att möjliggöra insyn	75
6.5.1	<i>Insyn behövs för att se till att regleringen följs</i>	75
6.6	Skyldighet att offentliggöra uppgifter	76
6.6.1	<i>Rättslig utgångspunkt – 4 kap. 5 § LEK</i>	76
6.6.2	<i>Tillräcklig transparens genom att offentliggöra specificerade uppgifter</i>	76
6.6.3	<i>Offentliggörandet av uppgifterna och ändringar av dem</i>	77
7	Hur beslutet ska gälla	79
8	Underrättelse om överklagande	80

Bilaga 1	Prisbilaga version C
Bilaga 2	Kalkylränta (WACC) för det fasta nätet - version 1.0
Bilaga 3	PTS Modellreferensdokument (MRD); principer för kalkylmodell för det fasta nätet – version 1.0

Figurer

Figur 1. Utveckling antal mobiltelefonabonnemang efter abonnemangstyp	23
Figur 2. Utveckling antal abonnemang på fasta telefonitjänster	24
Figur 3. Utvecklingen av fördelningen av fasta och rörliga avgifter på olika telefonityper 2011-2017	25

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. Syftet är att förhindra konkurrensproblem och 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 unionen.³

I december 2018 antogs ett nytt direktiv⁴ som kommer att ersätta ovan nämnda ramdirektiv med tillhörande tillträdes- och auktorisationsdirektiv samt direktivet om omfattande samhällstjänster. Direktivet ska implementeras i svensk lag senast den 21 december 2020. Detta beslut stöder sig på nu gällande regelverk och kommer att gälla fram till dess att ett nytt beslut fattas.

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.⁵ Ett beslut om förhandsreglering omfattar således 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.⁶

Vid fastställandet av vilka marknader som kan ha behov av förhandsreglering ska PTS enligt LEK beakta Europeiska kommissionens (nedan kallad kommissionen) rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader

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); samt 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 ramdirektivet.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.

⁵ 4 kap. 4 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, fortsättningsvis benämnd LEK.

⁶ 8 kap. 5 och 6 §§ LEK, samt artikel 15.3 och 16 ramdirektivet.

som kan komma i fråga för förhandsreglering (nedan kallad Rekommendationen).⁷

PTS har också att beakta de riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden som kommissionen tagit fram (nedan kallade Riktlinjerna).⁸

Slutligen ska PTS ta största möjliga hänsyn till riktlinjer, yttranden, rekommendationer, gemensamma ståndpunkter och bästa praxis som antagits av Berec i syfte att säkerställa ett konsekvent genomförande av regelverket för elektronisk kommunikation.⁹

1.1.1 Kommissionens befogenheter i frågor om marknadsavgränsning och företag med betydande inflytande

Kommissionen har särskilda befogenheter när det gäller de nationella regleringsmyndigheternas, inklusive PTS, nationella implementering av bestämmelserna i ram- och tillträdesdirektivet.¹⁰ Rekommendationen är visserligen s.k. soft law, dvs. inte strikt bindande utan tillåter medlemsstaterna att göra anpassningar om de nationella förhållandena så kräver. Kommissionen har dock befogenheter att fatta beslut om att den nationella regleringsmyndigheten ska dra tillbaka sitt förslag till beslut. Detta kan ske dels när den nationella regleringsmyndigheten avser att definiera en marknad som skiljer sig från den som kommissionen har rekommenderat, dels när regleringsmyndigheten identifierar om ett företag har ett betydande inflytande.¹¹ De nationella regleringsmyndigheterna ska enligt ramdirektivet beakta kommissionens rekommendationer i största möjliga mån.¹²

Ett beslut från kommissionen om att regleringsmyndigheten ska dra tillbaka sitt beslutsförslag förutsätter att kommissionen anser att förslaget till beslut skulle vara ett hinder för den inre marknaden eller att kommissionen hyser allvarliga tvivel i fråga om åtgärden är förenlig med gemenskapsrätten.¹³

1.1.2 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

⁷ Kommissionens rekommendation (2014/710/EU) 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, som kommissionen antagit i enlighet med ramdirektivet.

⁸ Kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande inom ramen för EU:s regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (2018/C 159/01).

⁹ Artikel 4.4 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1971 av den 11 december 2018 om inrättande av Organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec) och Byrån för stöd till Berec (Berecbyrån) (EUT L 321, 17.12.2018, s. 1).

¹⁰ Se framförallt artiklarna 7, 7a, 15 och 19 ramdirektivet.

¹¹ Artikel 7.5 ramdirektivet.

¹² Artikel 15.3 och 16.1 ramdirektivet.

¹³ Artikel 7.4 ramdirektivet.

marknaden för elektronisk kommunikation genom att stärka gemenskapsmekanismen för regleringen av operatörer med betydande inflytande på de viktigaste marknaderna.¹⁴

Genom det s.k. ändringsdirektivet har kommissionens befogenheter stärkts vad gäller de nationella regleringsmyndigheternas förslag om vilka skyldigheter ett företag med betydande inflytande ska åläggas.¹⁵ De nationella regleringsmyndigheterna ska, efter att ha underställt sitt förslag till beslut till kommissionen, Berec¹⁶ och övriga regleringsmyndigheter, ha ett nära samarbete med dessa för att identifiera den effektivaste och lämpligaste åtgärden mot bakgrund av de mål som fastställs i direktivet, marknadsaktörernas yttranden och behovet av att säkerställa spridningen av en enhetlig praxis.¹⁷ Sådant nära samarbete ska även bedrivas om Berec och 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 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.¹⁸

De nationella regleringsmyndigheterna ska normalt anmäla ett beslutsutkast till kommissionen inom tre år från antagandet av en tidigare åtgärd som avser den marknaden.¹⁹

1.1.3 Samarbete inom Berec

Även de nationella regleringsmyndigheterna inom EU har vissa befogenheter. Dessa agerar främst genom organisationen Berec. Syftet med regleringsmyndigheternas samverkan inom Berec är att säkerställa en konsekvent tillämpning av ramverket för elektronisk kommunikation inom EU.²⁰

¹⁴ Se skäl 3 i ingressen till 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.

¹⁵ Se artikel 7a p. 2 ramdirektivet.

¹⁶ Berec är en förkortning av Body of European Regulators for Electronic Communications. Organisationen bildades i samband med reformerna av EU:s telekomregler 2009 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1211/2009 av den 25 november 2009 om inrättande av organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec) och byrån. Berec har i uppgift att främja samarbete och koordinering mellan nationella regleringsmyndigheter och kommissionen, särskilt vid implementeringen av EU:s reglering av elektroniska kommunikationer.

¹⁷ Artikel 7a ramdirektivet.

¹⁸ Artikel 7a ramdirektivet.

¹⁹ Artikel 16.6(a) ramdirektivet, jämför med 8 kap. 11a § LEK.

²⁰ Artikel 1.3 förordning 1211/2009.

1.2 Tidigare fattat beslut för marknaden för fast samtalsterminering

PTS fastställde den 20 februari 2017, med stöd av LEK, att marknaden för fast samtalsterminering var relevant för förhandsreglering. Myndigheten identifierade tjugo operatörer som företag med betydande inflytande på marknaden och ålade företagen skyldigheter.²¹

Den 18 september 2018 fattade PTS beslut om ändring i prisskyldigheten.²²

1.3 Regleringen av marknaden för fast samtalsterminering 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 ändringsdirektivet²³ är syftet med regelverket för sektorn för elektronisk kommunikation bl.a. att successivt minska förhandsregleringen på marknaderna för fast samtalsterminering i takt med att konkurrensen på marknaderna utvecklas.

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

1.4 Huvuddragen i PTS prövning

1.4.1 Avgränsning av marknaden – produktmässigt och geografiskt

Enligt Rekommendationen 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.²⁴

Detta beslut avser den av kommissionen definierade grossistmarknaden för fast samtalsterminering (marknad 1 i Rekommendationen). Grossistmarknaden härrör från slutkundsmarknaden för fasta telefonitjänster. PTS prövar i avsnitt 2 hur slutkunds- respektive grossistmarknaden ska avgränsas utifrån de förhållanden som råder i Sverige. Här beaktar PTS Rekommendationen 2014 samt Riktlinjerna.

²¹ Dnr 1711-05 - 1711-09, 1711-11 – 1711-25.

²² Dnr17-8964 - 17-8974, 17-8976, 17-8978, 17-8981, 17-8983, 17-8985 – 17-8989.

²³ Se Bilaga 1 i ändringsdirektivet.

²⁴ Skäl 7-10 Rekommendationen.

PTS avgränsar marknaden såväl produktmässigt som geografiskt. *Produktmässigt* avgränsas marknaden så att den omfattar de tjänster som är utbytbara och de nummer som har marknads- och konkurrensvillkor som liknar geografiska nummer. *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 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 kommissionens presumtion att marknaden för fast samtalsterminering uppfyller de tre kriterierna och att förhandsreglering av marknaden kan vara motiverad.²⁵ PTS har att motbevisa denna presumtion för det fall att analysen av den svenska slutkundsmarknaden visar att den präglas av effektiv konkurrens även utan reglering av grossistmarknaden.²⁶

1.4.3 Fastställande av operatör med betydande inflytande

Därefter följer 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.²⁷ Om det konstateras att något företag har en sådan ställning på marknaden, ska företaget åläggas skyldigheter enligt LEK.

I bedömningen av marknadsinflytande följer PTS konkurrensrättslig praxis och beaktar de indikatorer som anges i Riktlinjerna.²⁸

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. 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.

²⁵ Rekommendationen, skäl 19.

²⁶ Rekommendationen, skäl 20.

²⁷ 8 kap. 6 § LEK, artikel 14 och 16.4 ramdirektivet.

²⁸ Jfr 8 kap. 6 § LEK.

Vid bedömningen av de konkurrensproblem som skulle kunna finnas i frånvaro av reglering och av vilka skyldigheter som bör åläggas Orange beaktar PTS bl.a. kommissionens rekommendation om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila nät inom EU.²⁹

PTS beaktar också den gemensamma ståndpunkt som European Regulators' Group (ERG, numera ersatt av Berec³⁰) har utarbetat i fråga om hur en regleringsmyndighet bör gå tillväga för att säkerställa att konkurrensproblemen omhändertas på ett harmoniserat och konsekvent sätt.³¹

Under rubriken *PTS avgörande* (i det inledande avsnittet) framgår vilka skyldigheter som myndigheten ålägger Orange genom detta beslut. För att underlätta läsningen av beslutet finns avgörandet även återgivet i anslutning till skälen för respektive avgörande

1.5 Företaget Orange Business Sweden AB omfattas av detta beslut

Beslutet ska riktas till Orange Business Sweden AB eftersom det är den juridiska person som operativt bedriver den för detta beslut relevanta verksamheten, samt är anmält hos PTS.

1.6 Bilagor

Till detta beslut finns följande bilagor.

1.6.1 Bilaga 1

PTS anger i Prisbilaga version C, Bilaga 1, de högsta priserna för fast samtalsterminering som är beräknade enligt kostnadsredovisningsmetoden LRIC och är baserade på PTS kalkylmodell för det fasta nätet – version 1.0.3.

1.6.2 Bilaga 2

En kalkylränta (WACC) för det fasta nätet, 18 september 2018, som har tillämpats vid beräkningen av de reglerade priserna återfinns i bilaga 2 till detta beslut.

1.6.3 Bilaga 3

PTS Modellreferensdokument (MRD); principer för kalkylmodell för det fasta nätet – Version 1.0, 18 september 2018, återfinns som Bilaga 3 till detta beslut.

²⁹ Kommissionens rekommendation av den 7 maj 2009 om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila nät inom EU (2009/396/EG).

³⁰ European Regulators' Group (ERG) bildades genom kommissionens beslut den 29 juli 2002 (2002/627/EC). ERG är numera ersatt av Body of European Regulators for Electronic Communications (Berec), se fotnot 16 ovan.

³¹ Revised ERG Common Position on the Approach to Appropriate Remedies in the ECNS regulatory framework, ERG (06) 33.

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 Rekommendationen och Riktlinjerna i största möjliga utsträckning.³²

2.2 Metod för produktmarknadsavgränsning

Detta beslut avser marknaden för fast samtalsterminering, vilken är marknad nummer 1 i Rekommendationen. Utgångspunkten för PTS analys är därför kommissionens definition av marknaden.

Avgränsningen av relevanta marknader ska ske med tillämpning av konkurrensrättslig metod och stå i överensstämmelse med rättspraxis inom konkurrensområdet.³³ 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.³⁴ Två slag av utbytbarhet ska beaktas vid avgränsningen av den relevanta marknaden: 1) substitution från efterfrågesidan och 2) substitution från utbudssidan.³⁵

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.³⁶ Produkter som ur efterfrågeperspektiv är utbytbara ingår därför på samma marknad.

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

³² 8 kap. 5 § LEK, artikel 15.3 ramdirektivet, Rekommendationen och Riktlinjerna.

³³ Se Riktlinjerna, p. 9. Se även ramdirektivet artikel 15.3. Riktlinjerna är följaktligen baserade bl.a. på EU-rättslig praxis och Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning (EGT C 372), fortsättningsvis benämnt kommissionens tillkännagivande.

³⁴ Se 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)*.

³⁵ Riktlinjerna, p. 27.

³⁶ Kommissionens tillkännagivande, p. 13.

skulle medföra några större extrakostnader.³⁷ 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”.³⁸

I konkurrensrättsliga sammanhang har EU:s domstolar uttalat att utbytbarenheten 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.³⁹ 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 utbytbarenhet samt faktiska substitutionsmöjligheter.⁴⁰ Produkter som vid en samlad bedömning av objektiva egenskaper, konkurrensvillkor samt tillgångs- och efterfrågestrukturen på den aktuella marknaden visar sig endast till liten del vara utbytbara med varandra, tillhör skilda produktmarknader.⁴¹

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.⁴² Kommissionen utgår i sin rekommendation från definitionen av slutkundsmarknader ur ett framtidsorienterat perspektiv och definierar därefter relevanta grossistmarknader.

2.3 Avgränsning av slutkundsmarknaden för fast samtalsterminering

Marknaden för fast samtalsterminering är en grossistmarknad, där terminerande operatörer riktar sig till originerande operatörer som sedan producerar slutkundstjänster med stöd av insatsvaran på grossistmarknaden. Målet med förhandsreglering är dock att skapa fördelar för slutanvändarna genom att på en hållbar bas göra

³⁷ Riktlinjerna, p. 28. 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 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.

³⁸ Kommissionens tillkännagivande, p. 20.

³⁹ Se exempelvis Tribunalen (då Förstinstansrätten) i mål T-25/99 *Roberts och Roberts mot Kommissionen* REG 2001 s II-1881, p. 37-40.

⁴⁰ Se regeringens proposition 1992/93:56, Ny konkurrenslagstiftning, s. 85.

⁴¹ Riktlinjerna, p. 33.

⁴² Förklaringsdokumentet till Rekommendationen (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 (SWD(2014)298)), s. 8 och Riktlinjerna p.12-13 och 26.

slutkundsmarknaderna konkurrensutsatta.⁴³ Utgångspunkten för identifiering av grossistmarknader som kan komma ifråga för förhandsreglering är därför analysen av motsvarande slutkundsmarknad.⁴⁴ Om den berörda slutkundsmarknaden inte präglas av effektiv konkurrens ur ett framtidsorienterat perspektiv i avsaknad av förhandsreglering bör den motsvarande grossistmarknaden bedömas.⁴⁵

2.3.1 Kommissionens beskrivning av slutkundsmarknaden

Kommissionen har inte uttryckligen definierat en slutkundsmarknad som kan härledas från grossistmarknaden för fast samtalsterminering, utan slår fast att slutkundsmarknadens avgränsning saknar betydelse för grossistmarknadens avgränsning. Även om det skulle finnas alternativ på slutkundsnivå föranleder inte detta någon motsvarande utbytbarhet på grossistnivån.⁴⁶

Eventuell utbytbarhet och konkurrenstryck på slutkundsnivå kan dock få betydelse för bedömningen av betydande marknadsinflytande 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 slutkundsmarknaden. PTS anser därför att det är lämpligt att följa sedvanlig metod⁴⁷ 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 kommissionen i förklaringsdokumentet till rekommendationen konstaterar att det på slutkundsnivå finns vissa alternativ till att ringa ett samtal till den berörda slutanvändaren gör PTS tolkningen att kommissionen utgår från en slutkundstjänst som ger möjlighet att ringa utgående samtal och nå en abonnent (mottagande slutanvändare) av en fast 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 slutanvändare i Sverige och utifrån dessa egenskaper definiera den relevanta slutkundsmarknaden med hänsyn till svenska förhållanden.

2.3.2 PTS tidigare definition av slutkundsmarknaden

PTS har i tidigare regleringsbeslut⁴⁸ avgränsat den relevanta slutkundsmarknaden till möjligheten att ringa utgående samtal till ett visst telefonnummer avsett för fasta telefonitjänster, omfattande geografiska

⁴³ Kommissionens rekommendation från 2014, skäl 2.

⁴⁴ Kommissionens rekommendation från 2014, skäl 7.

⁴⁵ Kommissionens rekommendation från 2014, skäl 10.

⁴⁶ Förklaringsdokumentet från 2014, s. 28.

⁴⁷ Enligt Riktlinjerna.

⁴⁸ Dnr 17-1105 – 17-1109 och dnr 17-1111 – 17-1125.

nummer, nummer till geografiskt oberoende tjänster och personliga nummertjänster.

2.3.3 Uppringande slutanvändares behov av att ringa samtal till slutanvändare i fasta kommunikationsnät

En slutanvändare 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. Med samtal avses enligt LEK förbindelse för överföring av tal som medger tvåvägskommunikation.⁴⁹ Samtal innebär också att kommunikationen sker i realtid.

Ett samtal i ett fast eller mobilt telefonnät initieras när en uppringande slutanvändare slår ett telefonnummer som medför vidare signalering genom kommunikationsnätet. Signalen innehåller all nödvändig information för att samtalet ska kunna kopplas fram. När den mottagande slutanvändarens nätanslutningspunkt har identifierats skickas ett svarsmeddelande till den uppringande slutanvändaren och sammankopplingen upprättas (uppringd användares terminalutrustning börjar ringa). Efter att den mottagande slutanvändaren svarat kan samtalet påbörjas. För att samtalet ska kunna tas emot av den mottagande slutanvändaren krävs att samtalet kan dirigeras i kommunikationsnätet fram till den nätanslutningspunkt där den mottagande slutanvändaren kan nås.

Samtalstrafik mellan två slutanvändare kräver alltså att flera steg fungerar för att en sammankoppling ska upprättas mellan dem och pågå tills en av slutanvändarna väljer att avsluta den. Framföring av samtal kan delas upp i tre delar: originerings (uppringande slutanvändare skickar en signal i eget kommunikationsnät), eventuell transitering (samtalet dirigeras mellan olika kommunikationsnät)⁵⁰ och terminering (samtalet framförs från den punkt vid vilken det överlämnas efter transitering eller samtalsoriginerings, fram till den nätanslutningspunkt i kommunikationsnätet där uppringd slutanvändare tar emot samtalet). Samtalsterminering är med andra ord en nödvändig tjänst för att realisera ett samtal. För slutanvändare är detta inte något som efterfrågas separat, utan 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. Huvudprincipen i Sverige, liksom i övriga EU,⁵¹ är att den uppringande slutanvändaren betalar för samtalet (eng. *Calling Party Pays*, CPP). Eftersom det är den uppringande slutanvändaren som betalar för tjänsten samt väljer att ringa eller inte ringa ett samtal avgörs efterfrågan på samtalsterminering av hur uppringande slutanvändare agerar. Betalningsmodellen innebär även att

⁴⁹ 1 kap. 7 § LEK.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Kommissionens rekommendation av den 7 maj 2009 om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila kommunikationsnät inom EU (2009/396/EG), p. 7 i skälen.

mottagande slutanvändare normalt sett inte har skäl att försöka hålla nere termineringspriset genom att byta operatör för det fall att termineringspriset är högt. Detta är skälet att termineringsmarknaderna vanligtvis regleras. I vissa situationer kan dock en mottagande slutanvändare ha skäl att försöka hålla termineringspriserna nere och det är då mervärdestjänster tillhandahålls via telefonsamtalet. Mer om detta nedan under 2.3.10.

2.3.4 Fasta telefonitjänster i Sverige

2.3.4.1 Fast telefoni via PSTN

De flesta hushåll, företag och organisationer i Sverige kan fortfarande ansluta sig till fasta telefonitjänster via det kretskopplade PSTN.⁵² I takt med att Telia Company har påbörjat avvecklingen av det kopparbaserade accessnätet kommer dock möjligheterna för anslutning till PSTN minska ju fler telefonstationer som stängs ner. Anslutningar till PSTN utgjorde cirka 41 procent av det totala antalet fasta telefonabonnemang under 2018.⁵³

2.3.4.2 Fast telefoni via ISDN

Det finns en mindre andel slutanvändare som använder ISDN⁵⁴ som anslutningsform, vilket är en typ av kretskopplad fast telefoni som tillåter upp till 30 samtidiga användare på samma anslutning. ISDN används uteslutande som företagstjänst. ISDN utgör 0,5 procent av det totala antalet fasta telefonabonnemang och drygt 1 procent av antalet kretskopplade telefonabonnemang.⁵⁵

2.3.4.3 IP-baserad telefoni

Förutom traditionell telefoni i kretskopplade kommunikationsnät (PSTN och ISDN) finns även olika former av IP-baserad telefoni (VOIP – Voice over IP – eller bredbandstelefoni). Dessa tjänster fungerar via anslutningar över IP-baserade nät, exempelvis bredbandsanslutningar, som operatören själv har kontroll över.⁵⁶

Med IP-baserad telefoni som är kopplad till ett telefonnummer ur den svenska telefonnummerplanen (IP-baserad telefoni med nummer) kan slutanvändaren ringa till och ta emot samtal från andra slutanvändare med telefonnummer ur telefonnummerplanen.

⁵² Public Switched Telephone Network. Ett PSTN-abonnemang är liktydigt med en huvudledning till egen slutanvändare där abonnemang för analog telefoni levereras.

⁵³ Data bearbetad utifrån Svensk Telemarknad 2018.

⁵⁴ Integrated Services Digital Network. Ett ISDN-abonnemang är liktydigt med en huvudledning till egen slutanvändare bestående av antingen basic rate eller primary rate ISDN.

⁵⁵ I slutet av 2018 fanns det 10 000 anslutningar via ISDN vilket är en minskning med 23 procent från föregående år. Svensk Telemarknad 2018.

⁵⁶ Till skillnad från internettelefonitjänster (typ av OTT-tjänst) där trafiken går över internet.

2.3.4.4 Andra typer av fasta telefonitjänster

En annan typ av telefonitjänst, som inte tilldelats telefonnummer ur den svenska telefonnummerplanen⁵⁷, är så kallade internettelefonitjänst.⁵⁸ Internettelefonitjänster är tjänster vars kommunikation överförs via en terminals internetanslutning över internet.⁵⁹ En internettelefonitjänst kan levereras oberoende av nätverksleverantör och oberoende av infrastruktur.⁶⁰

2.3.4.5 Utveckling av efterfrågan på telefonitjänster som kan användas för att nå telefonnummer avsedda för fast telefonitjänst

Samtal till telefonnummer som är avsedda för fasta telefonitjänster sker från en annan slutanvändare som antingen använder en fast telefonitjänst eller en mobil telefonitjänst, med ett fast eller mobilt telefonabonnemang. Nedan redogörs för utvecklingen av fasta och mobila telefonabonnemang vad gäller efterfrågan och pris.

Det mobilabonnemang som i störst utsträckning används i smarta mobiler innehåller både samtalstjänster och datavolym och är den vanligaste abonnemangsformen i Sverige. Drygt 85 procent av slutanvändarna med ett mobilt telefonabonnemang hade tillgång till datatjänster via sin mobiltelefon år 2018.⁶¹ Utvecklingen illustreras i figur 1 nedan.

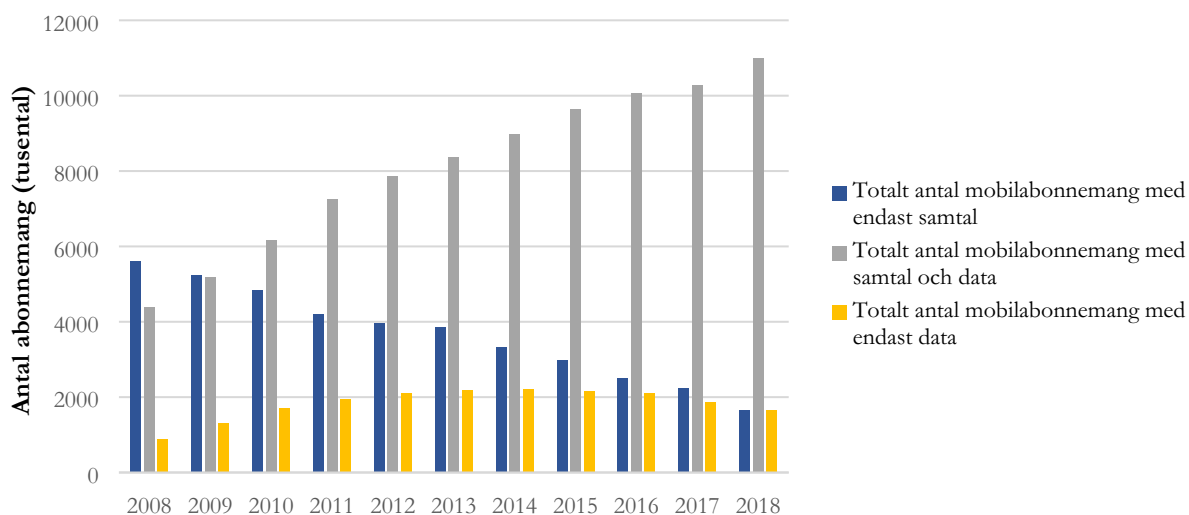
⁵⁷ Vissa tjänster, t ex WhatsApp, använder telefonnumret som användaridentitet, dock inte för adressering och dirigerering.

⁵⁸ Internettelefonitjänster är en typ av Over the Top- eller OTT-tjänst. Exempel på tillhandahållare är Skype, WhatsApp och Viber.

⁵⁹ Internettelefonitjänster som erbjuds av en operatör som inte kontrollerar bredbandsanslutningen. Vid användning av dessa tjänster saknas ofta möjligheten för slutanvändaren att ringa till och ta emot samtal från slutanvändare som nyttjar en telefonitjänst som använder telefonnummer.

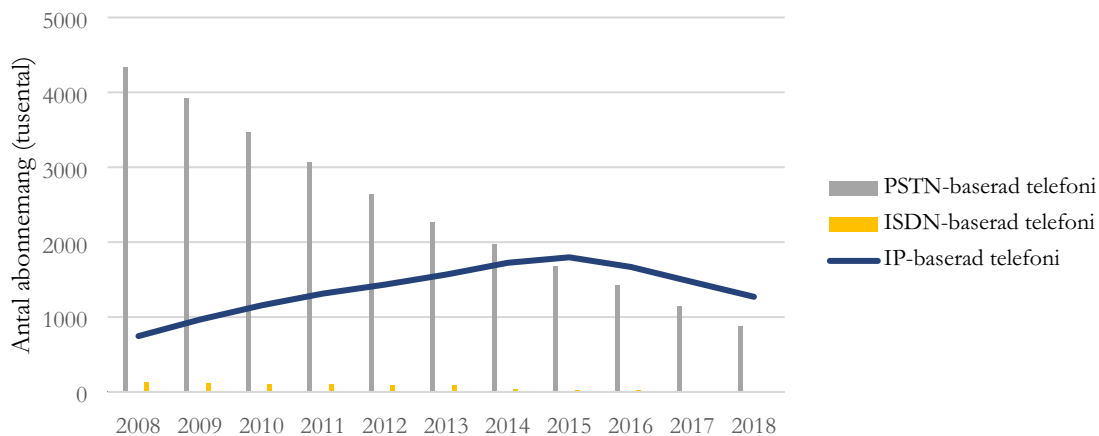
⁶⁰ <https://pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2015/telefoni/rapport-satellit-iptelefoni-a-focus-maj-2015.pdf>, s.5, 18

⁶¹ Uppgifter från Svensk telekommarknad 2018, tabeller tillgängliga via <http://www.statistik.pts.se/svensk-telekommarknad/tabeller/mobila-samtals-och-datatjanster/>



Figur 1. Utveckling antal mobiltelefonabonnemang efter abonnemangstyp

Antalet abonnemang på fasta telefonitjänster uppgick 2018 till 2,2 miljoner.⁶² Antalet fasta telefonabonnemang exklusive IP-baserade telefonitjänster, har stadigt minskat de senaste 10-20 åren. Sedan 2015 minskar antalet fasta telefonabonnemang, inklusive IP-baserade telefonitjänster. Detta illustreras nedan i figur 2.

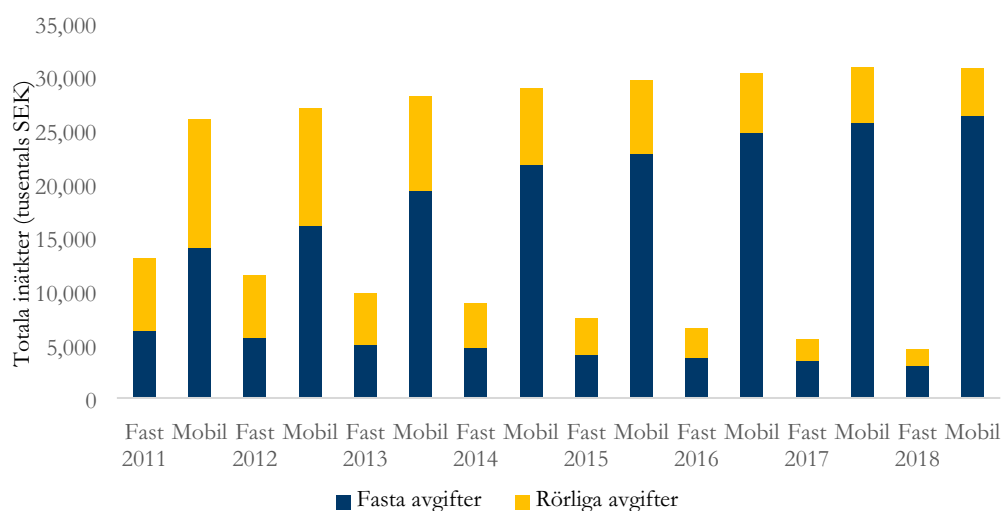


Figur 2. Utveckling antal abonnemang på fasta telefonitjänster

De prismodeller som används för både fasta och mobila abonnemang gör att uppringande slutanvändare kan möta olika priser för ett samtal beroende på

⁶² Uppgifter från Svensk telekommarknad 2018, tabeller tillgängliga via <https://statistik.pts.se/svensk-telekommarknad/tabeller/fasta-samtalstjanster>.

vilken abonnemangsform hen har. Modellerna skiljer sig åt genom att den uppringande slutanvändaren antingen har ett kontraktsabonnemang eller ett kontantkort, det vill säga att kostnaden för samtalen faktureras i efterhand (kontraktsabonnemang) eller att samtalen är förbetalda och räknas av från en bestämd pott (kontantkort). En annan skillnad är att de rörliga kostnaderna varierar mellan olika kontraktsabonnemang. Under de senaste åren har en övervägande andel slutanvändare inom både fast och mobil telefoni gått från att betala en låg månadsavgift kombinerat med en rörlig avgift för ringda samtal till att betala en högre månadsavgift för en bestämd alternativt obegränsad samtalsvolym, s.k. fria samtal.⁶³ Utvecklingen av andelen fasta och rörliga avgifter för fast respektive mobil telefoni illustreras i figur 3.



Figur 3. Utvecklingen av fördelningen av fasta och rörliga avgifter på olika telefonytyper 2011-2017

2.3.4.6 Telefonnumrets betydelse

Den traditionella telefonitjänsten (t.ex. PSTN-baserad) har alltid ett telefonnummer ur svensk telefonnummerplan kopplat till sig. Telefonnumret utgör en slutanvändares identitet i näten och gör det möjligt för en slutanvändare att ringa och ta emot samtal. Telefonnumret gör det också möjligt för operatören att identifiera och därmed debitera sina slutanvändare för utgående samtal.

⁶³ Enligt PTS informationsinsamling sommaren 2018 består ca 80-90 procent av privata mobilabonnemang av abonnemang med s.k. fria samtal. Motsvarande siffra för företagsabonnemang är ca 50 procent. Vad begreppet ”fria samtal” betyder kan variera. Exempelvis kan det finnas ett minutmängdstak inom ett abonnemang med s.k. fria samtal och därefter betalar uppringande slutanvändare en minutavgift och/ eller startavgift för varje samtal.

Svensk telefonnummerplan är strukturerad på ett sådant sätt att vissa nummerserier är avsedda för mobila telefonitjänster medan andra är avsedda för fasta telefonitjänster.⁶⁴ Den slutanvändare som ringer ett nummer avsett för fasta telefonitjänster, exempelvis ett s.k. geografiskt nummer, förväntar sig därför att nå den mottagande slutanvändarens fasta anslutning, i hemmet eller på arbetsplatsen. Ett telefonnummer som avsetts för fasta telefonitjänster är ofta knutet till en viss plats eller en viss funktion och tillgängligheten beror därför på om den individ som söks faktiskt är på plats och kan svara. Fasta nummer kan även kopplas till mobiltelefoner, men det är vanligtvis inget som uppringaren i förväg kan känna till. Den förändring som PTS genomförde i telefonnummerplanen år 2018, dvs. att de geografiska telefonnumren samt de icke-geografiska nummerserierna 010 och 075 får användas i mobil nätanslutningspunkt, gjordes för att utveckla och anpassa nummerplanen till den rådande situationen i samhället samt för att nummerplanen inte ska utgöra ett hinder för utvecklingen av tjänster som slutanvändare efterfrågar. Förändringarna innebär inte att dessa nummerserier är att betrakta som mobilnummer och det påverkar inte heller slutanvändarens förväntan på samtalsavgiften.

2.3.5 Utbytbarhet från efterfrågesidan mellan samtal till telefonnummer som är avsedda för fasta telefonitjänster och andra telefoni- och kommunikationstjänster

2.3.5.1 Telefonnummer avsett för fasta telefonitjänster som utgångspunkt för utbytbarhetsanalys

Den konkurrensrättsliga marknadsanalysen tar sin början i att en kärnprodukt identifieras. Därefter analyseras i vilken utsträckning närliggande och utbytbara produkter verkar återhållande på priset på denna kärnprodukt. I tidigare beslut har kärnprodukten bestått av möjligheten att nå ett visst telefonnummer avsett för fast telefonitjänst, oavsett om samtalet terminerar i en PSTN-anslutning eller en IP-anslutning. Inget har framkommit som ger PTS skäl att förändra definitionen av kärnprodukten inom ramen för denna analys. I tidigare avsnitt har kärnprodukten, samtal till telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster, beskrivits ur ett tekniskt perspektiv. Detta avsnitt avser presentera användarmönster och egenskaper hos eventuella substitut till kärnprodukten. Sammanfattningsvis görs en avslutande analys av i vilken utsträckning produkterna kan anses vara utbytbara för uppringande slutanvändare ur ett efterfrågeperspektiv, baserat på ovan nämnda parametrar.

2.3.5.2 Finns det tjänster som skulle kunna utgöra substitut till att nå ett telefonnummer avsett för fasta telefonitjänster?

En slutanvändare som vill nå en annan slutanvändare har ett antal olika alternativ för att uppnå sitt syfte. En slutanvändare kan ha tillgång till flera typer av telefoni och därför gå att nå via flera telefonnummer eller

⁶⁴ Formellt har de nationella telefonnumren indelats i geografiska och icke-geografiska nummer. De geografiska nummerserierna avser fast telefoni, uppdelat efter riktnummerområde. De icke-geografiska nummerserierna omfattar nummer avsedda för mobil telefoni, men även nummer för bl.a. frisamtal, betalsamtal, geografiskt oberoende tjänster, tjänster med delad kostnad och korta nummer. Dessa nummer har därmed ingen geografisk signifikans.

kommunikationskanaler. Eventuell utbytbart förutsätter emellertid att den uppringande slutanvändaren i det enskilda fallet känner till att det finns alternativa sätt att nå den andra slutanvändaren och vilka dessa alternativa sätt är.

Utifrån detta är de produkter som blir aktuella att analysera som eventuella substitut till samtal till telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster i första hand samtal till telefonnummer som inte är avsedda för fasta telefonitjänster samt samtal till internettelefonitjänst. PTS överväger också utbytbart mellan samtal till telefonnummer som är avsedda för fasta telefonitjänster och andra icke samtalsbaserade kommunikationstjänster.

2.3.6 Utbytbart från efterfrågesidan mellan samtal till telefonnummer som är avsedda för fasta telefonitjänster och samtal till telefonnummer som är avsedda för mobila telefonitjänster

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

Eftersom ett fast nummer vanligtvis är knutet till en viss geografisk plats, krävs att den mottagande slutanvändaren befinner sig på den platsen vid tidpunkten för samtalet. Samtal till telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster präglas därför av en betydligt lägre förväntad grad av tillgänglighet. Visserligen finns det möjlighet för slutanvändaren att knyta sitt fasta nummer till sin mobila telefon⁶⁵, men detta är inget som den uppringande parten kan förvänta sig i det enskilda fallet.

Precis som typ av telefonnummer kan skapa en förväntan kring om den uppringande slutanvändaren når den mottagande slutanvändaren via en fast eller mobil anslutning kan det finnas en förväntan från den uppringande slutanvändaren kring samtalets kostnad. Historiskt har 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 slutanvändare avseende telefonitjänsten. Idag är

⁶⁵ Från den 11 januari 2018 finns möjlighet för operatörer att erbjuda sina abonnenter att knyta sitt geografiska telefonnummer till en mobil nätanslutningspunkt, se PTS beslut 17-5391.

det vanligt att en uppringande slutanvändare betalar ett fast pris med i princip obegränsat antal samtal som inte sällan är paketerade med andra tjänster som data och SMS. Detta är mest tydligt vad gäller mobiltelefoni men det förekommer också i olika former för fast telefoni avseende samtalsdelen. En slutkund gör dock ett aktivt val när denne väljer abonnemang. Valet baseras på hur många samtal till fasta respektive mobila nummer som bäst passar uppringande slutanvändares ringmönster. Det finns även telefoniabonnemang med tak för antal samtal och samtalsminuter. Samtidigt finns det fortfarande, främst för fasta telefonitjänster, abonnemang utan fast pris, där samtalspriset differentieras på slutkundsnivå beroende på om samtalet går till ett fast eller mobilt nummer. Sammantaget finns fortfarande en förväntan hos uppringande slutanvändare kring samtalets kostnad.

Det följer av ovanstående att det finns två viktiga skillnader mellan efterfrågan på samtal till telefonnummer som är avsedda för fasta telefonitjänster respektive efterfrågan på samtal till ett mobilnummer. Den första skillnaden är att den uppringande slutanvändaren förväntar sig att genom ett samtal till ett telefonnummer avsett för fasta telefonitjänster framkopplas till en fast geografisk nätanslutningspunkt för att nå ett hushåll eller en funktion på ett arbetsställe och med ett samtal till ett mobilnummer att framkopplas till en mobil nätanslutningspunkt för att nå en viss person. Den andra skillnaden är den förväntan som den uppringande slutanvändaren har vad gäller vilket pris som kommer att debiteras för samtalet, eftersom kostnaden kan skilja sig åt mellan samtal till telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster och samtal till mobilnummer.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det individuella telefonnumret har stor betydelse för den uppringande slutanvändarens efterfrågan och att det finns skillnader mellan samtal till fasta respektive mobilnummer vad gäller egenskaper, avsedd användning och pris. Av denna anledning anser PTS att samtal till telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster och samtal till telefonnummer som är avsedda för mobilnummer inte är utbytbara ur ett efterfrågeperspektiv och att det inte uppstår en tillräckligt återhållande effekt på prissättningen av samtal till fasta telefonitjänster.

2.3.7 Utbytbarhet från efterfrågesidan mellan samtal till telefonnummer som är avsedda för fasta telefonitjänster och samtal till internettelefonitjänst

Internettelefonitjänster fungerar typiskt så att en slutanvändare som installerat en applikation (programvara) i en terminal⁶⁶ kan ringa och ta emot samtal, via sin internetanslutning, till och från andra som installerat samma applikation. En förutsättning för att dessa tjänster ska kunna användas är således att både uppringande och mottagande slutanvändare har en internetanslutning via mobilnätet eller via wifi och att de använder samma applikation.

⁶⁶ Till exempel en dator, surfplatta eller smart mobiltelefon.

Egenskaper och avsedd användning skiljer sig mellan samtal till internettelefonitjänster och till fasta telefonitjänster. En skillnad är att en tillhandahållare av internettelefonitjänster inte står för signaleringen i nätet, eftersom internettelefonitjänsterna i de flesta fall inte använder sig av nummer som identifikation utan av slutna ID⁶⁷ (som slutligen görs om till IP-adresser för kommunikationen över internet). Tillhandahållaren av internettelefonitjänsten erbjuder en plattform, men informationen som skickas mellan två slutanvändare använder sig av internetanslutningen för kommunikeringen.

En tillhandahållare av internettelefonitjänster behöver alltså inte ha tillgång till något eget telefonnät, eller hyra kapacitet i någon annans telefonnät för att tjänsterna ska fungera. Istället överförs samtalet via internet, som fungerar enligt den så kallade best-effort-principen. Det finns därför ingen garanti för att den dataström som telefonsamtalet genererar levereras utan fördröjning, eller att samtalet överförs med någon specificerad tjänstekvalitet eller prioritet.⁶⁸

Till skillnad från en tillhandahållare av internettelefonitjänster har en operatör med eget nät möjlighet att kontrollera kvaliteten i den underliggande infrastrukturen genom att optimera nätdriften och därmed påverka graden av fördröjning, jitter, förluster och ekon. En leverantör av internettelefonitjänster har inte motsvarande möjligheter då den förlitar sig på den infrastruktur som dess telefonitjänst levereras över.⁶⁹ Leverantörer av internettelefonitjänster har därmed oftast liten möjlighet att påverka kundupplevelsen för slutanvändaren.⁷⁰

Användandet av internettelefonitjänster har ökat de senaste åren, framförallt andelen som uppger att man använder internet för att ta emot eller ringa samtal *någon gång*.⁷¹ Ökningen i andelen som uppger att de använder liknande tjänster dagligen har inte ökat i samma omfattning.⁷² Redan 2017 i PTS individundersökning angav 34 procent att de använt internettelefoni på hushållets dator eller surfplatta de senaste sex månaderna.⁷³ Av dessa angav ca 70 procent att en av anledningarna till användningen är priset (billigt eller gratis). Hälften av de tillfrågade uppgav att de har familj eller vänner som

⁶⁷ Slutna ID fungerar oftast bara mellan användare som är anslutna till en och samma aktör.

⁶⁸ (<https://pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2015/telefoni/rapport-satellit-iptelefoni-a-focus-maj-2015.pdf>, s.37)

⁶⁹ (<https://pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2015/telefoni/rapport-satellit-iptelefoni-a-focus-maj-2015.pdf>, s.30)

⁷⁰ (<https://pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2015/telefoni/rapport-satellit-iptelefoni-a-focus-maj-2015.pdf>, s.35)

⁷¹ Svenskarna och internet 2019 (<https://svenskarnaochinternet.se/app/uploads/2019/10/svenskarna-och-internet-2019-a4.pdf>, s. 96)

⁷² Svenskarna och internet 2019 (<https://svenskarnaochinternet.se/app/uploads/2019/10/svenskarna-och-internet-2019-a4.pdf>, s. 96), Svenskarna och internet 2018 (https://internetsiftelsen.se/docs/Svenskarna_och_internet_2018.pdf, s. 42)

⁷³ PTS individundersökning 2017 (www.statistik.pts.se/media/1301/individundersokning_2017_rapport.pdf, s. 27)

använder tjänsterna samt att de använder tjänsterna för att ringa utlandssamtal.

74

En slutanvändare kan i de flesta fall endast nå via internettelefonitjänster om den uppringande parten själv är ansluten till tjänsten och de båda parterna adresserar sig med de slutna ID (t.ex. Skypename) som leverantörer av internettelefonitjänster använder, till skillnad från ett samtal till ett telefonnummer avsett för fasta telefonitjänster där vem som helst som har tillgång till en fast eller mobil telefonitjänst kan ringa det angivna numret. I många fall behöver slutanvändarna också ha skapat någon typ av kontakt inom plattformen innan ett samtal kan kopplas upp. Samtal till telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster kan däremot nås av vem som helst utan någon förberedelse.

Det finns alltså funktionella skillnader i egenskaper och avsedd användning mellan de två produkterna som talar för att de inte ska ingå på samma slutkundsmarknad. För det första kan skillnader i kvalitet och tillgänglighet skilja sig mellan tjänsterna, eftersom samtal till telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster ofta framförs i nät som har dedikerad kapacitet för just samtal. För det andra kan tillgängligheten anses sämre vad gäller samtal till internettelefonitjänster eftersom det finns ett antal krav på bl.a. internetåtkomst för både uppringande och mottagande slutanvändare samt gemensam anslutning till tjänsten.

Användarmönstret tyder dock på en ökande användning av internettelefonitjänster. PTS bedömer att en del av ökningen kan vara hänförlig till internationella samtal, framförallt samtal till länder utanför EU/EES, eftersom dessa samtal ofta är väsentligt dyrare än nationella samtal och samtal inom EU.

Priset på internettelefonitjänster är ofta mycket lågt och i de flesta fall noll. Detta skulle kunna utgöra ett konkurrenstryck på samtal till telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster eftersom den uppringande slutanvändaren skulle kunna byta till en internettelefonitjänst om en operatör höjde priset på samtal till telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster. PTS anser dock inte att slutanvändarnas incitament att byta är tillräckligt höga för att hotet om substitution ska motverka prishöjningar. Dels noterar PTS att slutkundspriserna avseende telefonsamtal till såväl fast som mobil telefoni redan är låga vilket gör att slutanvändarnas priskänslighet förmodligen är begränsad. Många abonnemang på fasta och mobila telefonitjänster har idag dessutom s.k. fria samtal. Marginalkostnaden för en samtalsminut är i sådana abonnemang noll, vilket ytterligare minskar slutanvändarnas incitament att byta till samtal till internettelefonitjänster vid en prishöjning på samtal till telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster.

⁷⁴ PTS individundersökning 2017

(www.statistik.pts.se/media/1301/individundersokning_2017_rapport.pdf, s. 29)

PTS sammantagna bedömning enligt resonemanget ovan är att samtal till internettelefonitjänster, med slutna ID, inte utgör ett funktionellt substitut till samtal till telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster.

2.3.8 Utbytbarhet från efterfrågesidan mellan samtal till telefonnummer som är avsedda för fasta telefonitjänster och andra icke samtalsbaserade kommunikationstjänster

Det finns 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 meddelanden via sociala medier.

Tjänsternas egenskaper och avsedda användning skiljer sig väsentligt mellan kommunikation via icke samtalsbaserade tjänster och samtal till telefonnummer avsedda för fasta 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. PTS bedömer därför att sådana icke samtalsbaserade kommunikationstjänster inte utgör substitut till samtal till telefonnummer avsett för fasta telefonitjänster.

2.3.9 Samtal för fasta telefonitjänster ska fortsatt analyseras

Sammanfattningsvis finns ingen utbytbarhet för samtal till telefonnummer för fasta telefonitjänster och endast dessa är därmed föremål för fortsatt analys.

2.3.10 Telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster omfattar geografiska nummer och icke-geografiska nummer med liknande marknads- och konkurrensvillkor

Ett viktigt steg i marknadsavgränsningen är att avgöra vilka nummer och nummerserier som ska omfattas av vidare analys respektive vilka som inte ska omfattas. De som ska omfattas är de där en operatör typiskt sett kan missbruka sin marknadsmakt.

De telefonnummer i svensk telefonnummerplan som i första hand förknippas med fast telefoni är geografiska telefonnummer inom riktnummerområdena. Från den uppringande slutanvändarens perspektiv ger det geografiska telefonnumret möjlighet att nå en viss slutanvändare, ett visst hushåll eller en viss funktion på ett företag, myndighet eller annan organisation.

Det finns alltid risk för överprissättning på geografiska nummer, eftersom betalningsmodellen CPP används, vilket innebär att mottagande slutanvändare vanligtvis inte är känslig för nivån på den termineringsavgift som dennes operatör tar ut och därmed saknar incitament att byta operatör om termineringsavgiften är för hög.

Icke-geografiska nummer har inte någon geografisk anknytning, men identifierar precis som geografiska telefonnummer en viss slutanvändare eller funktion.

En del icke-geografiska nummer har marknads- och konkurrensvillkor som liknar dem som gäller geografiska nummer. I vissa fall skiljer sig dock förhållandena åt på viktiga punkter. Dessa skillnader kan leda till att vissa nummer inkluderas i marknadsavgränsningen och andra exkluderas. Det finns t.ex. icke-geografiska nummer där CPP-principen inte tillämpas. Det finns även icke-geografiska nummer där mottagande slutanvändare erbjuder en mervärdes- eller tilläggstjänst. Kommissionen har beskrivit att just dessa senare nummer inte bör omfattas av marknadsavgränsningen.⁷⁵ Slutligen finns nummer där slutkundspriset regleras genom särskilda regler.

Om CPP-principen inte tillämpas utan snarare RPP-principen (*Receiving Party Pays*) är det terminerande operatör som betalar en avgift till originerande operatör. Detta är per definition inte en termineringsavgift, vilket gör att nummerserier där RPP gäller inte ska omfattas av marknadsavgränsningen. RPP tillämpas för nummerserierna 020⁷⁶ och 116⁷⁷ samt för det enskilda numret 118 400.⁷⁸

I de fall nummer och nummerserier är kostnadsfria eller på annat sätt prisreglerade för uppringande slutanvändare, drabbas denne inte av termineringsavgiftens storlek. Inte heller för denna typ av samtal finns därför någon risk att uppringande slutanvändare drabbas av höga termineringskostnader. Därmed ska sådana nummer inte ingå i den relevanta marknaden. Detta är inte speciellt vanligt i Sverige, men gäller för nödnumren 112 och 90 000, som är kostnadsfria att ringa.⁷⁹

När en mottagande slutanvändare använder ett nummer för att erbjuda ett mervärde eller en innehållstjänst påverkas dennes kommersiella affär negativt av dess operatörs termineringskostnader, eftersom höga priser kan leda till att slutanvändare inte ringer dit eller mottagande slutanvändare får för låga marginaler. Det ger den mottagande slutanvändaren incitament att byta tjänsteleverantör vid höga termineringskostnader. Inte heller i dessa fall finns således en sådan risk för överprissättning som för geografiska samtal. Därför ska inte heller sådana samtal ingå på den relevanta marknaden. I denna kategori återfinns nummerserierna för 0900, 0944, 0939,⁸⁰ 099⁸¹ och 118⁸² (med undantag för 118 400, se ovan).

I de fall mottagande slutanvändare och terminerande operatör är densamma, dvs. då numret används av den terminerande operatören, och en mervärdes- eller innehållstjänst tillhandahålls, finns inte den motverkande köparmakt som är aktuell vid samtal med mervärdes- eller annan innehållstjänst. Här får man i

⁷⁵ Förklaringsdokumentet från 2014, s. 29.

⁷⁶ Frisamtal, se dnr 04-7656.

⁷⁷ Europaharmoniserade tjänster av samhälleligt värde, se dnr 07-12807.

⁷⁸ Kostnadsfri nummerupplysning för funktionshindrade, se dnr 17-6676.

⁷⁹ 5 kap 7 § p 1 LEK.

⁸⁰ Betalsamtal, se dnr 94-4621.

⁸¹ Massanrop, se dnr 03-6036.

⁸² Nationell nummerupplysning, dnr 98-15011.

stället se om de tjänster som de aktuella numren erbjuder är av sådan karaktär att de ger ett sådant mervärde eller annat innehåll som motiverar ett visst samtalspris för uppringande slutanvändare, varvid det då är egalt hur stor del som utgörs av termineringspris och priset för själva tjänsten. Detta gäller de enskilda numren 90 180⁸³ och 90 510.⁸⁴

Icke-geografiska nummer vars marknads- och konkurrensvillkor liknar geografiska nummer ska inkluderas i marknadsavgränsningen. Det är de nummer där betalningsmodellen är CPP, där mervärdestjänster inte tillhandahålls och vars slutkundspris inte är reglerat på annat sätt. De nummerserier som uppfyller dessa kriterier är sammanfattningsvis 010,⁸⁵ 075,⁸⁶ 077,⁸⁷ 114,⁸⁸ 117⁸⁹ och 90⁹⁰ (med undantag för de enskilda numren 90 180 och 90 510 enligt ovan), samt numret 11313.

Vad gäller övriga icke-geografiska nummerserier fungerar, som beskrivits ovan, prissättningsmekanismerna på ett annat sätt och de ska därför inte ingå på den relevanta marknaden.

2.3.11 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 fasta telefonitjänster. Således utgörs den relevanta slutkundsmarknaden av möjligheten att ringa utgående samtal till nedanstående telefonnummer avsett för fasta telefonitjänster, omfattande:

- geografiska nummer,
- nummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster (010),
- personliga nummertjänster (075),
- tjänster med delad kostnad (077),
- nationellt informationsnummer för icke akuta händelser för avlastning av nödnumret 112 (11313),
- nummer avsedda för polis att användas för polisverksamhet av icke akut karaktär, utförd av svensk polismyndighet (114),
- hälso- och sjukvårdsupplysning/rådgivning – att användas för telefonrådgivningstjänst som tillhandahålls av den som omfattas av

⁸³ Personlig Väckning, dnr 13-7696.

⁸⁴ Fröken UR, dnr 16-6762.

⁸⁵ Geografiskt oberoende tjänster, dnr 04-9468.

⁸⁶ Personliga nummertjänster, dnr 94-4621.

⁸⁷ Tjänster med delad kostnad, dnr 95-9700.

⁸⁸ Polis att användas för polisverksamhet av icke akut karaktär, utförd av svensk polismyndighet, se dnr 03-5685.

⁸⁹ Hälso- och sjukvårdsupplysning/rådgivning – att användas för telefonrådgivningstjänst som tillhandahålls av den som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och av lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och som omfattar rådgivning och information om hälso- och sjukvård, se dnr 03-5685.

⁹⁰ Nationellt företagsnummer, se dnr 12-10625.

hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och av lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och som omfattar rådgivning och information om hälso- och sjukvård (117-serien),

- nationellt företagsnummer (90-serien), med undantag för nummer 90510 och 90180

oavsett teknik där den mottagande slutanvändaren kan ta emot samtalet och oavsett typ av anslutning som nyttjas av den uppringda slutanvändaren.

2.3.12 Geografisk marknadsavgränsning

Den geografiska marknadsavgränsningen sammanfaller med den produktmässiga, dvs. avgränsas till ett telefonnummer avsett för fasta telefonitjänster.

2.4 Konkurrenssituationen på slutkundsmarknaden

Syftet med förhandsreglering enligt LEK är att åtgärda faktiska och potentiella konkurrensproblem på slutkundsmarknaden. Förhandsreglering får inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt och ska endast åläggas om det finns eller riskerar att uppstå några konkurrensproblem på slutkundsmarknaden. I detta avsnitt undersöker därför PTS om det finns sådana konkurrensproblem på slutkundsmarknaden för samtal till telefonnummer avsett för fasta telefonitjänster att det kan finnas anledning att ålägga reglering på den angränsande grossistmarknaden för fast samtalsterminering. Genom en s.k. *modifierad Greenfield-analys*⁹¹, undersöks i vilken mån aktuell reglering bidrar till konkurrensen på marknaden.

Framföringen av ett samtal till ett visst fast 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 mottagande slutanvändaren förvisso kunna portera sitt telefonnummer och byta till en annan terminerande operatör. Det är dock inte den mottagande slutanvändaren som primärt kommer att uppleva problem med höga priser 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 i sin tur begränsade möjligheter att påverka grossistprissättningen genom sitt val av operatör, eftersom den uppringande slutanvändaren saknar avtalsrelation med den terminerande operatören. Det saknas således direkt konkurrenstryck på slutkundsmarknaden gällande termineringen och därmed finns det risk för icke-fungerande konkurrens.

⁹¹ Det innebär att den befintliga ex ante-regleringen på den relevanta marknaden ska tänkas bort vid analysen av marknadssituationen.

Utan befintlig reglering av marknaden för fast samtalsterminering hade det sannolikt funnits konkurrensproblem på slutkundsmarknaden eftersom de naturliga incitament som krävs för att hindra operatörerna att missbruka sin marknadsakt saknas. PTS bedömer att regleringen av marknaden för fast samtalsterminering har stor betydelse för konkurrenssituationen på slutkundsmarknaden, eftersom slutanvändarna ges förbättrade möjligheter att ringa utgående samtal till telefonnummer avsedda för fasta 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 Avgränsning av relevant grossistmarknad för fast 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 fast samtalsterminering bör definieras med hänsyn till utbud och efterfrågan. Som beskrivs i avsnitt 2.3.1 anser inte kommissionen att slutkundsmarknadens avgränsning har betydelse för grossistmarknadens avgränsning, utan snarast kan påverka dominansbedömningen. PTS har inte heller funnit att slutkundsmarknaden omfattar några andra tjänster än samtal till telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster.

2.5.1 Kommissionens beskrivning av grossistmarknaden för fast samtalsterminering

Kommissionen har definierat marknaden för fast samtalsterminering enligt följande:

”Samtalsterminering i individuella allmänna telefontät via en fast anslutningspunkt.”⁹²

Kommissionen har i förklaringsdokumentet⁹³ avgränsat marknaden till att omfatta varje terminerande operatörs kommunikationsnät.

Kommissionen avgränsar marknader teknikneutralt och marknaden utgörs därmed av samtalsterminering i såväl PSTN- som IP-baserade nät.

2.5.2 Tidigare avgränsning av den svenska grossistmarknaden för fast samtalsterminering

I beslut år 2017⁹⁴ avgränsade PTS den relevanta produktmarknaden för fast samtalsterminering enligt följande.

PTS avgränsar produktmarknaden för fast samtalsterminering till att omfatta SMP-operatörens framföring av samtal från den bopkopplingspunkt, oavsett nivå i det allmänna kommunikationsnätet, där samtal överlämnas av

⁹² Kommissionens rekommendation från 2014, marknad 1 i Bilagan.

⁹³ Förklaringsdokumentet 2014, s.28

⁹⁴ Dnr 17-1105 – 17-1109, 17-1111 – 17-1125.

annan operatör och fram till den nätanslutningspunkt där slutanvändaren kan ta emot samtalet.

Marknaden för fast samtalsterminering omfattar sådan samtalsterminering som ger en annan operatörs slutanvändare möjlighet att ringa samtal till geografiska telefonnummer och till telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster samt till telefonnummer avsedda för personliga nummertjänster ur svensk telefonnummerplan. 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 fast samtalsterminering till att omfatta det kommunikationsnät inom vilket SMP-operatören kan tillhandahålla samtalsterminering till geografiska telefonnummer och till telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster samt till telefonnummer avsedda för personliga nummertjänster ur svensk telefonnummerplan.

PTS har alltså definierat marknaden med ledning av telefonnummer i stället för att som kommissionen ta utgångspunkt i individuella kommunikationsnät.

2.5.3 Grossistkundernas behov av fast samtalsterminering för att kunna leverera samtal till telefonnummer som är avsett för fast telefoni-tjänst

Som nämnts ovan framhåller kommissionen att slutkundsmarknadens avgränsning saknar betydelse för grossistmarknadens avgränsning. I detta beslut skiljer sig dock inte slutsatserna åt beträffande vilka nummer och nummerserier som ingår på slutkundsmarknaden och vilka som ingår på grossistmarknaden. Marknadsavgränsningen är teknikneutral i detta avseende och omfattar terminering av samtal till vissa nummer oavsett teknik där slutanvändaren kan ta emot samtalet och oavsett typ av anslutning som nyttjas av den uppringda slutanvändaren.

För att en operatör ska kunna erbjuda slutanvändaren möjligheten att ringa samtal till ett visst telefonnummer avsett för fasta telefoni-tjänster måste operatören säkerställa att samtalet kopplas fram till den punkt där den mottagande 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 fasta telefoniabonnemang.

Operatörens efterfrågan på samtalsterminering styrs av slutanvändarens val att nå ett visst telefonnummer avsett för fasta telefoni-tjänster. 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 mottagande slutanvändare 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 fasta telefonitjänster, till vilket terminering efterfrågas.

Vad gäller terminering till röstbrevlåda som hör till telefonnummer avsett för fasta telefonitjänster finns det inte anledning att göra någon annan bedömning än för samtal till telefonnummer avsett för fasta telefonitjänster. En slutanvändare som ringer ett samtal till en annan slutanvändare som har ett telefonnummer avsett för fasta telefonitjänster kan, om den mottagande 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 som 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 den mottagande slutanvändaren direkt och samtal till röstbrevlåda. När PTS i detta beslut fortsättningsvis använder begreppet fast samtalsterminering, avser detta även terminering till röstbrevlåda.

2.5.4 Utbytbarhet från efterfrågesidan

När den uppringande slutanvändaren har gjort sitt val och ringer ett telefonnummer avsett för fasta 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.

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 fasta telefonitjänster. En annan operatör kan dock endast träda in på marknaden och tillhandahålla terminering om den

mottagande slutanvändaren väljer att byta operatör och portera det aktuella telefonnumret. I enlighet med den tillämpade betalningsmodellen CPP belastas dock inte den mottagande 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 den relevanta produktmarknaden för fast samtalsterminering till att omfatta terminering av samtal till nedanstående nummer oavsett teknik där slutanvändaren kan ta emot samtalet och oavsett typ av anslutning som nyttjas av den uppringda slutanvändaren:

- geografiska telefonnummer,
- telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster (010),
- personliga nummertjänster (075),
- tjänster med delad kostnad (077),
- nationellt informationsnummer för icke akuta händelser för avlastning av nödnumret 112 (11313),
- nummer avsedda för polis att användas för polisverksamhet av icke akut karaktär, utförd av svensk polismyndighet (114),
- hälso- och sjukvårdsupplysning/rådgivning – att användas för telefonrådgivningstjänst som tillhandahålls av den som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och av lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och som omfattar rådgivning och information om hälso- och sjukvård (117-serien),
- nationellt företagsnummer (90-serien), med undantag för nummer 90510 och 90180.

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

2.6 Geografisk avgränsning av den relevanta grossistmarknaden för fast 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.⁹⁵ 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.⁹⁶

2.6.2 Tidigare geografisk avgränsning av den svenska grossistmarknaden för fast samtalsterminering

I beslut av den 20 februari 2017 fann PTS att den geografiska marknaden för fast samtalsterminering omfattade varje individuellt kommunikationsnät inom vilket en operatör kan tillhandahålla samtalsterminering till telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster inom landet.

2.6.3 PTS bedömning av den geografiska avgränsningen av marknaden för fast samtalsterminering

Även om samtalstermineringen till varje nummer därmed i princip utgör en egen produktmarknad anser PTS att det är lämpligt att samtliga nummer avsedda för fasta telefonitjänster till vilka en och samma operatör tillhandahåller termineringen ses som en och samma marknad och behandlas i samma beslut.

Såvitt PTS erfar tillämpar operatörerna enhetliga termineringsavgifter inom sina egna kommunikationsnät för samtal till nummer avsedda för fasta telefonitjänster som hittills rymts inom produktmarknadsavgränsningen, vilket innebär att det inte finns något som tyder på att konkurrensvillkoren skulle skilja sig åt mellan olika nummer. Bristen på skillnader i konkurrensvillkor innebär att den geografiska marknaden för fast samtalsterminering omfattar varje individuellt kommunikationsnät inom vilket en operatör kan tillhandahålla samtalsterminering till telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster inom landet.

⁹⁵ Riktlinjerna p. 48 och prop. 2002/03:110, s. 273.

⁹⁶ Riktlinjerna, p. 4.

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. Kommissionen använder sig av tre kumulativa kriterier för att bedöma om en marknad har egenskaper som kan motivera förhandsreglering:⁹⁷

1. Det måste finnas höga och bestående tillträdes hinder 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 kommissionen för att identifiera de marknader som kan komma i fråga för förhandsreglering enligt rekommendationen om relevanta marknader.⁹⁸ Marknaden för fast samtalsterminering finns med som marknad nummer 1 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.⁹⁹

3.2 Inträdeshinder

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.¹⁰⁰

Strukturella hinder leder till följd av kontroll över termineringen till vissa telefonnummer till obalans eftersom endast en operatör kan kontrollera numret och det därmed är omöjligt för andra operatörer att träda in och terminera samtalet.

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.

⁹⁷ Kommissionens rekommendation från 2014, p. 11 ff i skälen.

⁹⁸ Kommissionens rekommendation från 2014, skäl 19.

⁹⁹ Kommissionens rekommendation från 2014, skäl 19 f.

¹⁰⁰ Kommissionens rekommendation från 2014, skäl 12.

3.2.1 Inträdeshinder på marknaden för fast samtalsterminering

Fast samtalsterminering tillhandahålls via det telefonnummer, avsett för fasta telefonitjänster, 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 fast samtalsterminering

Mot bakgrund av ovanstående bedömer PTS att etableringshindren på marknaden för fast samtalsterminering är höga och bestående. Hindren för inträde bedöms kvarstå, i vart fall fram till nästa marknadsöversyn. Det första kriteriet är därmed uppfyllt.

3.3 Marknadsdynamik på marknaden för fast samtalsterminering

Även om det finns höga och bestående hinder mot inträde på marknaden kan den bakom hindren utvecklas mot en effektiv konkurrens. PTS har att ta ställning till om marknadsens struktur 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 perioden.¹⁰¹

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 inom tiden fram till nästa marknadsanalys, inte finns några förutsättningar för konkurrens eller marknadsdynamik på marknaden för fast samtalsterminering.

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

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

¹⁰¹ Kommissionens rekommendation från 2014, skäl 15.

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 konkurrens. I den mån den allmänna konkurrenslagstiftningen är tillräcklig för att åtgärda konkurrensproblemen på marknaden ska reglerade förhandsskyldigheter därför inte införas.¹⁰²

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 fast samtalsterminering saknas det tekniska förutsättningar att terminera ett samtal via en annan operatör än den som kontrollerar telefonnumret. Den generella konkurrenslagstiftningen är därför inte tillräcklig för att åtgärda dessa konkurrensproblem, vilket innebär att det tredje kriteriet är uppfyllt.

3.5 Slutsats trekriterietest

På marknaden för fast 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.

¹⁰² Ramdirektivet, skäl 27.

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 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 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 är uppfyllda på marknaden för fast samtalsterminering i Sverige. PTS har således enligt 8 kap. 6 § LEK att bedöma om det råder effektiv konkurrens på marknaden för fast 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.¹⁰³ Frågan om hur en sådan bedömning ska göras utvecklas i kommissionens SMP-riktlinjer, vilka ska beaktas vid prövningen.¹⁰⁴

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.¹⁰⁵ Vissa justeringar måste dock göras av de konkurrensrättsliga metoderna. Situationen vid en förhandsbedömning enligt LEK skiljer sig i viss mån från en bedömning av ett företags faktiska beteende och resultatet av analysen blir inte alltid detsamma. Detta understryks också i Riktlinjerna.¹⁰⁶

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ 8 kap 6 § LEK; art. 16.1 ramdirektivet

¹⁰⁵ Se prop. 2002/03:110 s. 276 och 404.

¹⁰⁶ Riktlinjerna p. 11-12.

4.2 Företagsbegreppet

4.2.1 Den ekonomiska enhetens princip

Det subjekt vars inflytande på en marknad ska bedömas är enligt 8 kap. 6 § andra stycket LEK ett *företag*.¹⁰⁷ Begreppet företag i den mening som avses i de 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.¹⁰⁸ Ett moderbolag anses ingå i samma ekonomiska enhet som dotterbolagen när dotterbolagen inte självständigt bestämmer sina marknadsbeteenden utan endast verkställer moderbolagets instruktioner.¹⁰⁹

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.

4.2.2 Detta beslut avser Orange

Orange har organiserat verksamheten i ett flertal juridiska personer utomlands och i Sverige, vilka tillsammans på ett eller annat sätt bidrar till produktionen av samtalstjänster och försäljning på slutkunds- och grossistmarknaden (i form av samtalsterminering). Den operativa verksamheten i Sverige bedrivs i Orange Business Sweden AB.

- Orange Business Sweden AB, org. nr 556450-1590, bedriver produktion och försäljning av telefonitjänster. Orange Business Sweden AB ingår samtrafikavtal med grossistaktörer och bedriver verksamhet på marknaden för fast samtalsterminering.

Orange Business Sweden AB är ett helägt dotterbolag till Orange Business Services Participations SA, med säte i Frankrike.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 1 kap. 5 § KL samt artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget. Vad avser praxis, se bl.a. *Akzo 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.

¹⁰⁹ 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.

4.3 Indikationer på betydande marknadsinflytande

Ett företag med betydande inflytande på marknaden karaktäriseras enligt konkurrensteori 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.¹¹⁰

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.¹¹¹

I Riktlinjerna anges ett antal kriterier som kan användas för att mäta huruvida ett företag har ett betydande inflytande på marknaden.

PTS kommer i det följande att analysera den eventuella förekomsten av betydande inflytande på marknaden för fast samtalsterminering utifrån de kriterier som följer av konkurrensrättslig praxis och Riktlinjerna och som PTS bedömer är av betydelse i detta sammanhang. Avslutningsvis gör PTS en samlad bedömning av förekomsten av företag med betydande inflytande på marknaden för fast 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.¹¹² Det är också av betydelse om marknadsandelarna legat på en stadig nivå under längre tid.¹¹³

Ett företags marknadsandelar måste ses i relation till konkurrenternas marknadsandelar. Ju lägre marknadsandelar konkurrenterna har, desto högre är risken att den större aktören ska anses dominerande.¹¹⁴ Marknadsandelarnas storlek och fördelning måste vidare ses i ljuset av förekommande hinder mot inträde och expansion och företagets faktiska storlek¹¹⁵ samt graden av potentiell konkurrens och motverkande köparmakt. Marknadsandelarna kan dock ge de nationella regleringsmyndigheterna en bra första indikation på

¹¹⁰ DG Competition, Discussion Paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses, p. 23 f.

¹¹¹ Jfr kommissionens tidigare SMP-riktlinjer från 2002, p. 72.

¹¹² Prop. 2002/03:110 s. 276.

¹¹³ Se EU-domstolens dom i målet 85/76 *Hoffman-La Roche mot kommissionen*, p. 41.

¹¹⁴ Se *Hoffman-La Roche*, p. 39 och 48 och Förstainstansrättens dom i mål T-219/99 *British Airways mot kommissionen*, p. 210

¹¹⁵ DG Competition *Discussion Paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses*, p. 28.

marknadsstrukturen och den relativa vikten för olika aktörer som är verksamma på marknaden.¹¹⁶

4.4.2 Oranges andel av marknaden för fast samtalsterminering i det individuella kommunikationsnätet

Marknaden för fast samtalsterminering omfattar sådan samtalsterminering i Oranges nät som ger en annan operatörs slutanvändare möjlighet att ringa samtal till

- geografiska telefonnummer,
- telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster (010),
- personliga nummertjänster (075),
- tjänster med delad kostnad (077),
- nationellt informationsnummer för icke akuta händelser för avlastning av nödnumret 112 (11313),
- nummer avsedda för polis att användas för polisverksamhet av icke akut karaktär, utförd av svensk polismyndighet (114),
- hälso- och sjukvårdsupplysning/rådgivning – att användas för telefonrådgivningstjänst som tillhandahålls av den som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och av lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och som omfattar rådgivning och information om hälso- och sjukvård (117-serien),
- nationellt företagsnummer (90-serien), med undantag för nummer 90510 och 90180,

oavsett teknisk lösning för den uppringda slutanvändarens anslutning. På Oranges individuella marknad för fast samtalsterminering har Orange 100 procents marknadsandel och det finns därmed en stark presumtion för att Orange 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 Oranges 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

¹¹⁶ Riktlinjerna, p. 54.

köparens egna möjligheter att integreras vertikalt och att hota leverantören på ett trovärdigt sätt.¹¹⁷

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 operatörers nät. För att kunna tillhandahålla en attraktiv telefonitjänst måste slutkunderna ges möjlighet att ringa utgående samtal till alla nummer avsedda för fasta telefonitjänster, oavsett vilken operatör som tillhandahåller termineringen.

Om en leverantör av slutkundstjänster avstår från att köpa terminering till vissa telefonnummer avsedda för fasta telefonitjänster riskerar de att slutanvändarna byter till en leverantör som erbjuder möjligheten att nå slutanvändare i samtliga kommunikationsnät. Tjänsteleverantören riskerar således att förlora såväl marknadsandelar som konkurrenskraft. Ännu ett skäl till att operatörer inte kan avstå från att köpa terminering till vissa telefonnummer är att alla nummerserier ska vara öppna och kunna nås från alla elektroniska kommunikationsnät.¹¹⁸

Det saknas också möjlighet för tjänsteleverantören att välja en annan operatör för att köpa termineringstjänsten. Fast 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 Orange, och på så vis utöva en motverkande köparmakt som kan begränsa Oranges möjligheter att utöva marknadsmakt.

4.5.1.2 Det saknas möjlighet för grossistkunderna att påverka termineringspriserna

Samtalsterminering innebär en tvärsidig 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 trafikbalansen för 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.

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni daterad 2016-10-18, s. 23.

<https://www.pts.se/contentassets/3c43df1548f447ffa18bb43a84c4daddb/nrplansammanstallning-2018-11-28.pdf>

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.

Det kan även konstateras att samtalsterminering vid internationella samtal till stor del köps på en internationell grossistmarknad, vanligtvis i kombination med transitering. Här förekommer inte bilaterala förhandlingar om samtalsterminering, vilket gör att den motverkande köparmakten är obefintlig.

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

4.6 Sammanfattande bedömning

PTS konstaterar att:

- Oranges andel av samtalstermineringen på Oranges individuella marknad för fast samtalsterminering är 100 procent.
- Oranges grossistkunder har inte någon motverkande köparmakt som kan påverka Oranges möjligheter att utöva marknadsmakt.

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

5 PTS ska i vissa fall ålägga skyldigheter

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 krav på viss prissättning.

PTS ska inte enbart ålägga skyldigheter med utgångspunkt i att SMP-operatören verkligen missbrukat sin marknadsstyrka tidigare, utan myndigheten ska ålägga skyldigheter som begränsar SMP-operatörens 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 Orange strävar efter vinstmaximering, även om ett faktiskt agerande från Oranges 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.¹¹⁹

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. 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

¹¹⁹ Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework. ERG (06) 33.

förarbetena till LEK sägs bland annat följande om den lämplighetsbedömning som PTS ska göra vid åläggandet av skyldigheter.

”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.”¹²⁰

Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande år 2011¹²¹ 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 fast 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.

¹²⁰ Se prop. 2002/2003:110 s. 185.

¹²¹ Kammarrättens i Stockholm dom den 4 oktober 2011 i mål nr 1690-10.

6 Skyldigheter på marknaden för fast samtalsterminering

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 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 nyckelteknik 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, eller
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 skall vara proportionella i förhållande till de krav – rimliga ur tekniskt och ekonomiskt hänseende – som kan ställas av andra företag. Åläggandet skall syfta till att skapa effektiv konkurrens (se 4 kap. 4 § LEK). Åtgärden kan vara ett direkt resultat av den analys som gjorts av en marknad enligt 8 kap. 6 § LEK. Den kan också aktualiseras efter konkreta klagomål från ett konkurrerande företag, varigenom ett hinder för effektiv konkurrens på den analyserade marknaden uppdragats.¹²²

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

¹²² Se prop. 2002/03:110 s. 378.

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 Oranges särställning ger upphov till konkurrensproblem

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

För att en operatör ska kunna producera de samtalstjänster som efterfrågas av slutkunderna måste samtal till telefonnummer i Oranges allmänna kommunikationsnät kunna erbjudas. Detta förutsätter en möjlighet att kunna terminera samtal i dennes 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.

Oranges ställning innebär att företaget får en sådan marknadsmakt och särställning att det kan agera på ett sätt som inte hade varit möjligt på en marknad som kännetecknats av effektiv konkurrens. En SMP-operatör kan utnyttja sitt marknadsinflytande för att på olika sätt förhindra, fördröja, försvåra eller fördyra utbyte av samtrafik och på så sätt snedvrیدا 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 nekas till konkurrenskraftiga villkor kan det hindra dem från att vara verksamma på en slutkundsmarknad för telefonitjänster, vilket begränsar slutanvändarnas utbud.

Om Orange använder sitt betydande inflytande på detta sätt kan konkurrensen på marknaden för elektronisk kommunikation på ett allvarligt sätt snedvridas till skada för slutkunderna. Detta är särskilt allvarligt när det gäller terminering eftersom det skulle kunna omöjliggöra för slutkunder att nå varandra. Operatörer kan även ta ut överpriser och snedvrیدا konkurrensen, vilket leder till höjda priser för uppringande slutanvändare.

6.1.3 En skyldighet om samtrafik är nödvändig

Det kan konstateras att PTS i de nu gällande besluten¹²³ har föreskrivit en skyldighet att bedriva samtrafik för SMP-operatören. 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 operatörer 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 operatör.

Av 4 kap. 1 § LEK följer en skyldighet för SMP-operatören att förhandla om samtrafik med den operatör som begär det. En sådan förhandling ska enligt uttalanden i förarbetena ske med god vilja.¹²⁴ Bestämmelsen i 4 kap. 1 § LEK motverkar inte Oranges 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 Orange 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 inte vare sig tillräcklig förutsägbarhet eller förutsättningar för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra.

¹²³ Dnr 17-1105 – 17-1109, 17-1111 – 17-1125

¹²⁴ Se prop. 2002/03:110 s. 374.

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

Att ålägga Orange en sådan skyldighet bidrar till att det allmänna syftet med LEK uppfylls. PTS finner sammanfattningsvis 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 förtydliga vad som i vart fall anses ingå i den generella samtrafiksskyldigheten och som därför åtminstone ska erbjudas av Orange. 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 Orange 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. Orange har därför inte alltid incitament att upprätta direktförbindelse med den operatör som efterfrågar det.

Mot bakgrund av operatörers behov av att ha direktförbindelse med Orange och att Orange kan ha bristande incitament att etablera sådan direktförbindelse, finner PTS det nödvändigt att på förhand säkerställa att Orange har en skyldighet att vid varje rimlig begäran etablera direktförbindelse. På så sätt kan övriga operatörer som vill tillhandahålla telefonitjänster få direktförbindelse

med Orange 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.

Oranges 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 Oranges 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 Oranges etablering av direktförbindelsen ska vara tekniskt och ekonomiskt rimlig mot bakgrund av Oranges existerande infrastruktur, de kostnader som etableringen av direktförbindelsen för med sig för Orange 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 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 Oranges kommunikationsnäts uppbyggnad och befintlig eller planerad teknik vid hopkopplingspunkten.

För att skyldigheten att etablera direktförbindelse ska fungera på avsett vis krävs att Orange 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 Oranges hopkopplingspunkt. Även här ska dock utgångspunkten för bedömningen av begärans rimlighet vara Oranges existerande infrastruktur och möjligheter att placera in annans utrustning i utrymmen. Orange kan också behöva få en skälig tid för att förbereda inkoppling, exempelvis för anpassning av kapacitet och åtgärder som behövs för att upprätthålla driftsäkerheten.

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

PTS har konstaterat att Orange har ett betydande inflytande på marknaden för fast samtalsterminering. PTS har i avsnitt 2.5 avgränsat marknaden för fast 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.

Orange har, liksom varje annan samtalsterminerande operatör, 100 procents marknadsandel på marknaden för fast samtalsterminering i sitt eget nät. Leverantörer av telefonitjänster till slutkunder är beroende av möjligheten att kunna terminera samtal till telefonnummer i Oranges nät. Annars kan andra operatörer inte möta slutanvändarnas efterfrågan av samtalstjänster och erbjuda dem terminering av samtal till Oranges slutanvändare. Det är nödvändigt att det finns möjlighet att på konkurrenskraftiga och rimliga villkor kunna terminera samtal i Oranges 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 geografiskt telefonnummer, de icke-geografiska nummerserierna 010,¹²⁵ 075,¹²⁶ 077,¹²⁷ 114,¹²⁸ 117¹²⁹ och 90¹³⁰ (med undantag för de enskilda numren 90 180 och 90 510 enligt ovan), samt numret 11313 i Oranges nät.

6.1.6 Åtgärder för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra

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 Orange implementerar de telefonnummer som den begärande operatören kontrollerar enligt PTS beslut om tilldelning av telefonnummer ur svensk telefonnummerplan och öppnar telefonnumren för trafik.

¹²⁵ Geografiskt oberoende tjänster, dnr 04-9468.

¹²⁶ Personliga nummertjänster, dnr 94-4621.

¹²⁷ Tjänster med delad kostnad, dnr 95-9700.

¹²⁸ Polis att användas för polisverksamhet av icke akut karaktär, utförd av svensk polismyndighet, se dnr 03-5685.

¹²⁹ Hälso- och sjukvårdsupplysning/rådgivning – att användas för telefonrådgivningstjänst som tillhandahålls av den som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och av lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och som omfattar rådgivning och information om hälso- och sjukvård, se dnr 03-5685.

¹³⁰ Nationellt företagsnummer, se dnr 12-10625.

Det finns till följd av Oranges 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.

För att säkerställa att Orange inte utnyttjar sitt inflytande på marknaden och snedvrider konkurrensen på slutkundsmarknaden anser PTS att det är nödvändigt att Orange 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

Orange 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 Orange att vid varje rimlig begäran från annan operatör bedriva samtrafik med denne. Det innebär att Orange ska vidta de åtgärder som behövs för att samtrafiken ska fungera, vilket åtminstone omfattar följande:

- Orange 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.
- Orange ska tillhandahålla terminering i sitt nät. Det är nödvändigt för att säkerställa att samtal kopplas fram till de telefonnummer som är avsedda för fasta telefonitjänster som Orange kontrollerar termineringen till.
- Orange 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 Orange 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 Orange.

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 § samma lag förpliktas att tillämpa icke-diskriminerande villkor i sin verksamhet. Skyldigheter om ickediskriminering 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.¹³¹ En sådan skyldighet ska särskilt säkerställa att

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

6.2.2 Särbehandling kan leda till snedvridna konkurrensförhållanden

Orange har ett betydande inflytande på sin egen individuella marknad när det gäller terminering av samtal till geografiska telefonnummer och till de icke geografiska nummerserierna 010,¹³² 075,¹³³ 077,¹³⁴ 114,¹³⁵ 117¹³⁶ och 90¹³⁷ (med undantag för de enskilda numren 90 180 och 90 510 enligt ovan), samt numret 11313. Därigenom har Orange incitament att ge den egna slutkundsorganisationen, dotterbolag eller samarbetspartners fördelar jämfört med sina konkurrenter. Orange kan göra detta genom att tillämpa olika prissättning, funktionalitet eller andra avtalsvillkor för olika avtalsparter. Särbehandling kan även ske genom att Orange ställer krav på en operatör att uppfylla villkor om köp av produkter som operatören inte efterfrågar eller har behov av, eller att Orange ställer oskäligen krav på kostsamma tekniska tillbehör eller teknik. Ytterligare exempel på särbehandling kan vara att vägra eller

¹³¹ Prop. 2002/03:110, s. 171.

¹³² Geografiskt oberoende tjänster, dnr 04-9468.

¹³³ Personliga nummertjänster, dnr 94-4621.

¹³⁴ Tjänster med delad kostnad, dnr 95-9700.

¹³⁵ Polis att användas för polisverksamhet av icke akut karaktär, utförd av svensk polismyndighet, se dnr 03-5685.

¹³⁶ Hälso- och sjukvårdsupplysning/rådgivning – att användas för telefonrådgivningstjänst som tillhandahålls av den som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och av lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och som omfattar rådgivning och information om hälso- och sjukvård, se dnr 03-5685.

¹³⁷ Nationellt företagsnummer, se dnr 12-10625.

försvåra implementering av telefonnummer eller öppna 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 Orange på slutkundsmarknaden till skada för slutkunderna.

6.2.3 En skyldighet att inte diskriminera behövs

De skyldigheter att bedriva samtrafik som har ålagts Orange 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 Orange en skyldighet att inte diskriminera vid tillhandahållande av fast 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 Orange 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 Orange 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 Oranges egen slutkundsverksamhet.

En skyldighet att behandla interna och externa grossistkunder lika är nödvändig för att Orange 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 Orange har, krävs att icke-diskrimineringsskyldigheten 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 Orange.

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 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.¹³⁸

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 Orange 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 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 Orange 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,

¹³⁸ Prop. 2002/03:110, s. 165 f.

vilket kan innebära 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 Orange exempelvis hänvisa till befintligt referenserbjudande såsom gällande för den specifika avtalssituationen, 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

Orange 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 Orange har bristande incitament att tillhandahålla samtrafik till konkurrenskraftiga villkor, dvs. förse operatörerna med specificerade uppgifter, finner PTS det är nödvändigt att Orange 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 Orange 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 och samtrafikprodukterna är en viktig faktor för att den 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 Orange en sådan skyldighet.

Detta innebär att det tydligt ska framgå av avtalet mellan Orange 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.

Om Orange 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 Orange 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 Orange har meddelat den begärande operatören om en sådan höjning.

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 det av avtalet tydligt framgå vad Orange fakturerar 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 den begärande operatören 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 oskäliga krav på ekonomisk säkerhet kan förhindra eller fördröja att avtal kommer till stånd och, om avtal kommit till stånd, föranleda tvister. Orange 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 Orange ställer sådana krav på ekonomisk säkerhet eller annan riskfördelning som inte motsvaras av den risk som avtalssituationen medför för Orange. Alltför långtgående krav i dessa

avseenden fördyrar den begärande operatörens verksamhet och minskar dess konkurrenskraft i relation till Orange.

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.

För att den begärande operatören ska kunna bedöma om villkoren är rimliga ur ett ekonomiskt hänseende ska Oranges avtalsvillkor om ekonomisk säkerhet eller andra villkor om fördelning av ekonomisk risk mellan Orange 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 Orange 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 Orange och den begärande operatören. Om villkoren är alltför långtgående eller ger alltför stort utrymme för tolkning, kan de användas av Orange på ett sätt som hindrar en effektiv konkurrens. Villkoren uppfyller i så fall inte kravet på att Orange ska tillgodose varje begärande operatörs begäran som ur ekonomiskt hänseende är rimlig.

PTS finner därför att det finns ett behov av att säkerställa att Oranges villkor för avtalets giltighetstid samt för uppsägning och omförhandling är rimliga. Att ålägga Orange 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 Orange en sådan skyldighet är därför en lämplig och proportionerlig åtgärd.

När det gäller avtalets giltighetstid ska denna vara skälig, vilket enligt PTS innebär att giltighetstiden ska uppgå till minst 90 dagar.

Enligt avtalsrättsliga principer är det endast väsentliga avtalsbrott som kan föranleda uppsägning av ett avtal. Orange har genom sin marknadsmakt möjlighet att genom uppsägning eller hot om uppsägning framtvunga oskäligen 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 Orange 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 Orange 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 Orange. Orange 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 Orange att vägra att tillgodose en begäran om samtrafik.

Detta gäller till att börja med när Orange kan visa att det saknas tekniska möjligheter att tillgodose begäran om samtrafik. De situationer som anges i skyldighet 3.2 utgör exempel på när en begäran om samtrafik kan vara orimlig.

En begäran om samtrafik kan anses vara orimlig om Orange kan visa att det saknas tekniska möjligheter att tillgodose begäran. Det kan också förekomma fall när vägran är nödvändig för att förebygga att Orange kommunikationsnät, eller dess användare, skadas eller när Orange kan visa att kommunikationsnätets integritet och driftsäkerhet äventyras.¹³⁹

¹³⁹ Se även prop. 2002/2003:110, s. 378.

Det är rimligt att en operatör får ersättning för terminering av samtal av den operatör som överlämnar trafiken för terminering. Orange 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 Orange 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 Orange kan det vidare vara objektivt sett godtagbart för Orange att vägra att tillgodose en sådan begäran, om den begärande operatören ställer krav på ersättning som mer än marginellt överstiger det pris som Orange tillämpar (dvs. avviker från s.k. reciprok prissättning).

Redan vid en initial avtalsförhandling kan det finnas objektivt sett godtagbara skäl för Orange 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 tillfredsställande (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 Orange 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 Orange 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 Orange 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 Orange uppfattar begäran som orimlig, och avslås på den grunden, eller om begäran uppfattas som rimlig men Orange anser sig ha objektivt sett godtagbara skäl att vägra tillhandahållandet.

Ett exempel på när skyldigheten kan komma att tillämpas är om Orange skulle vägra samtrafik och som skäl för sin vägran åberopar att motparten har en sådan bristande kreditvärdighet eller betalningsförmåga att Orange kräver att ekonomisk säkerhet ställs före leverans. Om en sådan situation uppkommer ska Orange utan dröjsmål beskriva för motparten de omständigheter som enligt Orange motiverar krav på ekonomisk säkerhet och det underlag som Orange har lagt till grund för bedömningen.

6.4 Skyldighet om prissättning

6.4.1 Rättslig utgångspunkt

Enligt 4 kap. 11 § LEK får en operatör som avses i 4 kap. 4 § samma lag förpliktas att iakttä kostnadstäckning eller tillämpa kostnadsorienterad eller annan prissättning för specificerade typer av samtrafik och andra former av tillträde. En sådan förpliktelse kan också förenas med en skyldighet att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris för samtrafik och andra former av tillträde som omfattas av förpliktelsen. Detta får ske om en marknadsanalys enligt 8 kap. 6 § LEK visar att en brist på effektiv konkurrens innebär att operatören kan ta ut överpriser eller använda prispress på ett sätt som missgynnar slutanvändarna.

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

6.4.2 Det behövs en skyldighet om prissättning

PTS har i detta beslut fastställt att Orange har ett betydande inflytande på marknaden för fast samtalsterminering såsom den avgränsats i detta beslut. PTS har därför ålagt Orange en skyldighet att bedriva samtrafik. Hur effektiv denna skyldighet är för att komma till rätta med konkurrensproblemen på marknaden beror dock på om tjänsterna tillhandahålls till ett pris som nära motsvarar det som skulle ha rått på en konkurrensutsatt marknad.

Tillgången till samtalsterminering och direktförbindelse i grossistledet till ett pris som möjliggör konkurrens på slutkundsmarknaden är avgörande för att en operatör ska kunna tillhandahålla telefonitjänster till slutanvändare.

Oranges betydande inflytande på marknaden för fast samtalsterminering medför en risk för att företaget tillämpar överprissättning eller marginalklämning, vilket missgynnar andra operatörer på marknaden och även slutanvändarna eftersom höga grossistavgifter i sista hand täcks med högre samtalsavgifter till slutkunderna.¹⁴⁰ Höga slutkundspriser medför välfärdsförluster för de slutkunder som använder telefonitjänster. För att Orange inte ska utnyttja sin ställning och erbjuda samtrafik till ett pris som inte är fördelaktigt för konkurrensen på marknaden kan en skyldighet om prisreglering behövas.

PTS har i tidigare beslut på marknaden för fast samtalsterminering¹⁴¹ funnit det nödvändigt att kombinera skyldigheten att bedriva samtrafik med en

¹⁴⁰ Europeiska kommissionen har också konstaterat detta om frågan i sin termineringsrekommendation, Kommissionens rekommendation av den 7 maj 2009 om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila nät inom EU (2009/396/EG), skäl (3) och (7).

¹⁴¹ Se PTS beslut från de 20 februari 2017 med dnr 17-1105 – 17-1109, 17-1111 – 17-1125 samt PTS beslut från den 18 september 2018 med dnr 17-8964 - 17-8974, 17-8976, 17-8978, 17-8981, 17-8983, 17-8985 – 17-8989..

prisreglering. Dessutom har PTS i samma beslut funnit att inget mindre ingripande alternativ skulle tillgodose konkurrensmålen lika effektivt.

Mot bakgrund av ovanstående anser PTS att det även fortsättningsvis är nödvändigt att ålägga Orange en skyldighet att tillämpa viss prissättning för att komma tillrätta med de konkurrensproblem som härrör från Oranges ställning på marknaden.

6.4.3 Val av prisregleringsmetod

PTS har enligt 4 kap. 11 § LEK möjlighet att välja den prisregleringsmetod som är mest lämplig i det enskilda fallet, för att komma tillrätta med de konkurrensproblem som härrör från SMP-operatörens dominerande ställning på marknaden. De metoder som framhålls i LEK är kostnadsorienterad prissättning eller annan prissättning. PTS måste vid valet av prisregleringsmetod överväga vilka effekter prisregleringen kan få på både kort och lång sikt avseende konkurrensförhållanden, investeringsvilja och resursutnyttjande.

Såsom anfört i tidigare beslut på marknaden för fast samtalsterminering¹⁴² är PTS bedömning att en kostnadsorienterad prissättning är den form av prisreglering som bäst tar hänsyn till dessa kortsiktiga och långsiktiga överväganden 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 kostnadsredovisningsmetoder. LRIC-metoden¹⁴³ innebär att grossistpriserna fastställs på basis av en långsiktig särkostnad för en rimligt effektiv operatör som använder sig av en modern teknik. LRIC-metoden ger operatören ersättning för effektiva kostnader, och medger avkastning på investerat kapital. Syftet med 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. Den avser också att eliminera möjligheten att påföra kostnader som har sin grund i ineffektiva delar av verksamheten.

LRIC-metoden, såsom PTS tillämpar den, har ett framåtblickande perspektiv och ger Orange ersättning för effektiva kostnader, inklusive avkastning på investerat kapital med utgångspunkt från vad det kostar att bygga ett nytt nät med modern teknik i dag.

Kommissionen har rekommenderat medlemsstaterna att använda LRIC-metoden för beräkning av kostnadsorienterat pris för bland annat samtrafik.¹⁴⁴

¹⁴² PTS beslut från den 20 februari 2017 i ärende med dnr 17-1105 – 17-1109, 17-1111 – 17-1125.

¹⁴³ LRIC är en förkortning för Long Run Incremental Cost och LRIC-metoden innebär att man mäter kostnaden för att tillhandahålla ett inkrement, dvs. en ökning av verksamheten genom t.ex. en volymökning eller en tillkommande tjänst eller produkt.

¹⁴⁴ Kommissionens rekommendation av den 7 maj 2009 om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila kommunikationsnät inom EU (2009/396/EG).

PTS bedömer, med stöd av vad som anförs ovan, att en prissättning baserad på kostnader beräknade enligt LRIC-metoden även fortsättningsvis ger slutanvändarna den mest förmånliga situationen när det gäller urval, pris och kvalitet för fasta telefonitjänster.

6.4.3.1 En LRIC-metod som endast medger ersättning för särkostnader

Kommissionens rekommenderade metod för beräkning av kostnaderna för termineringstjänster är en renodlad LRIC-metod som endast inkluderar särkostnader. Kommissionen rekommenderar att termineringspriserna för alla reglerade operatörer ska vara baserade på en effektiv operatörs kostnader, vilket ger symmetriska priser.¹⁴⁵

PTS har sedan 2013 tillämpat en renodlad LRIC-metod (pure LRIC)¹⁴⁶ för fast 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.¹⁴⁷ Ett termineringspris som endast inkluderar särkostnader återspeglar bättre kostnaden för en effektiv operatör, vilket medför fördelar för termineringsmarknaden.

Idag tillämpas särkostnad för fast samtalsterminering i princip i hela EU. 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 fast samtalsterminering.

6.4.3.2 Rättvis och skälig prissättning är lämplig för andra operatörer än Telia Company på marknaden för fast samtalsterminering

PTS har i tidigare beslut ålagt de operatörer, med undantag för Telia Company, som tillhandahöll samtalsterminering i fasta kommunikationsnät, att tillämpa en rättvis och skälig prissättning.¹⁴⁸ PTS fann vidare att en implementering av LRIC-metoden är en komplicerad process som kräver både tid och resurser av den operatör som har ålagts att tillämpa en sådan prissättningsmetod. Vidare ansåg PTS att en sådan skyldighet för andra operatörer än Telia Company kunde anses vara alltför betungande. Metoden att tillämpa en rättvis och skälig prissättning bedöms vara mindre ingripande än LRIC och därmed mer proportionerlig.

¹⁴⁵ Kommissionens rekommendation av den 7 maj 2009 om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila kommunikationsnät inom EU (2009/396/EG), p. 1.

¹⁴⁶ FR dom av den 28 november 2014 i mål 16668-13, 18580-13 och 15743-14.

¹⁴⁷ Modellen avseende särkostnad infördes år 2013 som del av den övergångsperiod som tillämpades mellan åren 2008 och 2013. Från och med år 2014 har modellen avseende särkostnad tillämpats fullt ut.

¹⁴⁸ Se PTS beslut den 20 februari 2017 i ärenden med dnr 17-1106 – 17-1109, 17-1111 – 17-1125 samt PTS beslut från den 18 september 2018 med dnr 17-8964 - 17-8974, 17-8976, 17-8978, 17-8981, 17-8983, 17-8985, 17-8987 – 17-8989..

Kommissionen anser att priserna för samtalsterminering – för att uppnå en ökad konkurrens – bör sänkas till en sådan nivå att de motsvarar kostnaderna för en effektiv operatör. Kommissionen anser vidare att nivån för prissättningen av samtalsterminering i fasta kommunikationsnät ska vara symmetrisk eftersom det för sådana nät inte finns sådana objektiva kostnadsskillnader utanför operatörernas kontroll som gör en asymmetrisk prissättning motiverad. Genom att reglera prissättningen för samtalsterminering med utgångspunkt från en effektiv operatör och använda en symmetrisk prissättning skapas nytta för slutanvändarna genom lägre slutanvändarpriser.¹⁴⁹

De prisnivåer som har beräknats av PTS är beräknade enligt kostnadsredovisningsmetoden LRIC och är baserade på kostnadsresultaten från PTS kalkylmodell för det fasta nätet version 1.0. De grundläggande antaganden som används i kalkylmodellen beskrivs i modellreferensdokumentet, MRD Kalkylmodell. Kalkylmodellen ger ersättning endast för särkostnader och ger således ett aktuellt kostnadsresultat som återspeglar en kostnadsorienterad prissättning för en hypotetisk effektiv operatör.

Prisnivåerna är beräknade med antagandet att en operatör replikerar hela kommunikationsnätet, vilket ger en högre nivå än om beräkningen endast avsett delar av kommunikationsnätet som ger den lägsta genomsnittliga kostnaden, exempelvis tätorter. Nya operatörer som bygger upp fasta kommunikationsnät kan emellertid välja att endast bygga nya kommunikationsnät i tätorter eller för att ansluta stora företagskunder, dvs. att bygga kommunikationsnät i de delar som är mer lönsamma.¹⁵⁰

PTS finner därför att en SMP-operatör, oavsett att det finns skalfördelar med i beräkningen av den nivå som fastställts genom LRIC-metoden (för Telia Company), kan ha kostnader för samtalsterminering på en nivå som understiger metodens. Oavsett den enskilda SMP-operatörens kostnadsnivå, måste ett överpris rent generellt anses föreligga när SMP-operatörens pris överstiger vad en hypotetisk effektiv operatör på en marknad med fungerande konkurrens skulle ha kunnat ta ut – dvs. om priset överstiger de nivåer som räknats fram genom LRIC-metoden. En högre nivå än den som beräknats av PTS genom LRIC-metoden skulle ge SMP-operatören ersättning för kostnader på en ineffektivt hög nivå. En sådan prissättning skulle strida mot syftena med PTS reglering.

I likhet med tidigare anser PTS dessutom att en implementering av LRIC-metoden är en komplicerad process som kräver både tid och resurser av den operatör som har ålagts att tillämpa en sådan prissättningsmetod och att detta skulle vara för betungande för SMP-operatören, i synnerhet som syftet med en prisreglering kan nås på ett för SMP-operatören mindre betungande sätt.

¹⁴⁹ Kommissionens rekommendation av den 7 maj 2009 om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila kommunikationsnät inom EU (2009/396/EG), p. 7, 9 och 16.

¹⁵⁰ Kommissionens rekommendation av den 7 maj 2009 om reglering av termineringstaxor i fast och mobila nät inom EU (2009/396/EG), p. 17.

Metoden att tillämpa en rättvis och skälig prissättning kan anses mindre ingripande än LRIC. Någon ännu mindre ingripande prisskyldighet som skulle kunna uppnå ändamålet anser PTS som framgår ovan att det inte finns i detta avseende.

Sammantaget anser PTS att det saknas anledning att göra en annan bedömning beträffande prisreglering, där rättvis och skälig prissättning inneburit att priserna ska vara maximalt i nivå med de högsta priser som får tillämpas av den operatör som ålagts ett kostnadsorienterat pris enligt kostnadsredovisningsmetoden LRIC. En högre nivå än den skulle, som redan framhållits, ge Orange ersättning för kostnader på en ineffektivt hög nivå och således strida mot syftena med PTS reglering. Således ska Orange tillämpa en prissättning som maximalt uppgår till den nivå som motsvarar kostnadsorienterad prissättning PTS har beräknat (för Telia Company) enligt kostnadsredovisningsmetoden LRIC och är baserade på kostnadsresultaten från PTS kalkylmodell för det fasta nätet version 1.0.

Beslutet att ålägga Orange den aktuella skyldigheten kan anses proportionerlig och ägnad att tillgodose ändamålet samt även det allmänna syftet med LEK.

6.4.3.3 Kort beskrivning av PTS kalkylmodell

De grundläggande antaganden som används i den nu gällande kalkylmodellen beskrivs i modellreferensdokumentet (MRD Kalkylmodell, bilaga 3 till detta beslut). Nedan beskrivs dessa i korthet. För en fullständig beskrivning av samtliga antaganden samt skälen för dessa, se MRD Kalkylmodell (bilaga 3 till detta beslut).

Kalkylmodellen återspeglar ett modernt effektivt access- och corenät

Kalkylmodellen bygger helt på fiberinfrastruktur, då det är att betrakta som den moderna teknik som tillämpas. Teknikvalen angående nätet som modelleras beskrivs i avsnitt 4.1.3 respektive avsnitt 4.2.2 i MRD Kalkylmodell, bilaga 3 till detta beslut. För att beräkna kostnadsresultat som ska ligga till grund för prissättning av kopparbaserade produkter görs ekonomiska justeringar av det modellerade accessnätet i enlighet med Rekommendationen. Principerna för tillvägagångssättet beskrivs i avsnitt 6.3 i MRD Kalkylmodell, bilaga 3 till detta beslut.

Den modellerade operatören är en hypotetisk effektiv operatör

Liksom tidigare modeller utgår den nuvarande modellen från kostnaderna för en hypotetisk effektiv operatör, och är således inte en exakt spegling av någon befintlig operatörs kostnader.

Kalkylmodellen är en "nedifrån-och-upp"-modell (BU-modell)

Kommissionen har i Rekommendationen¹⁵¹ förespråkat användningen av en "nedifrån-och-upp"-modell (bottom-up eller BU-modell, se

¹⁵¹ Rekommendation om enhetliga krav på icke-diskriminering och kostnadsberäkningsmetoder för att främja konkurrensen och förbättra klimatet för bredbandsinvesteringar (2013/466/EU).

Rekommendationen art. 30). En sådan modell är bäst lämpad att ge korrekta och effektiva signaler om marknadsinträde¹⁵². Därför tillämpar PTS en nedifrån-och-upp-modell (se avsnitt 2.3 i MRD Kalkylmodell, bilaga 3 till detta beslut).

Som beskrivs i dokumentationen till kalkylmodellen är modellen baserad på data från Orange och andra aktörer, vilket gör det möjligt att kontrollera och säkerställa att modellens antaganden och kostnader är realistiska.

Den geografiska utbredningen av den hypotetiska operatörens nät är nationell

Den geografiska utbredningen av den hypotetiska operatörens nät ska vara nationell och definieras genom tre steg (se princip 9 i MRD Kalkylmodell, bilaga 3 till detta beslut).

Det första steget ansluter alla byggnader som är relevanta till nätet bestående av samtliga bostadslägenheter med permanenta hushåll, fritidshus samt arbetsställen. Detta utgör ett nationellt nät med 100 procents täckning av de identifierade byggnaderna. I det andra steget exkluderas de byggnader som är dyrast att ansluta baserat på de 15 procent av linjer (lines passed) som är dyrast att ansluta till nätet. I det tredje steget görs en ytterligare justering där ett gränsvärde för minsta antalet aktiva linjer på en accessnod (site) tillämpas. Siter med alltför få linjer ger inte en tillräcklig ekonomisk skalfördel för att anläggas av en hypotetisk effektiv operatör.

För en närmare beskrivning av den geografiska utbredningen, se kapitel 3.4 i MRD Kalkylmodell, bilaga 3 till detta beslut.

Värdering av återanvändbar infrastruktur

Kommissionen förespråkar att de återanvändbara tillgångarna i anläggningsinfrastruktur ska värderas enligt redovisat eller uppskattat bokfört värde och skrivs av över den återstående livslängden enligt prisanpassad annuitet (jfr ingressen till Rekommendationen skäl 35 f). Tillvägagångssättet beskrivs i avsnitt 5.1.2 i MRD Kalkylmodell, bilaga 3 till detta beslut.

Rimlig avkastning ingår i kostnadsunderlaget

För att Orange ska få en rimlig avkastning på investeringar inkluderar prissättningen enligt kalkylmodellen en avkastning på investerat kapital. En parameter i kalkylmodellen är därför den s.k. kalkylräntan för det fasta nätet (WACC). Att beräkna en rimlig avkastningsnivå är av stor vikt för att kunna ge korrekta incitament till nya investeringar. En för låg avkastningsnivå innebär att investeringar inte blir attraktiva för investerare, medan en för hög avkastningsnivå innebär att det reglerade företaget kan göra omotiverade örvinster.

Enligt PTS bedömning ger WACC-metoden en kalkylränta som återspeglar en adekvat riskkompensation för Orange. En kalkylränta om 6,3 procent har

¹⁵² Jfr ingressen till Rekommendationen skäl 29 f.

tillämpats vid beräkningen av de reglerade priserna. En utförligare beskrivning av hur kalkylräntan har beräknats återfinns i bilaga 2 till detta beslut.

6.4.3.4 Fastställande av prisnivåer

Enligt 4 kap. 11 § LEK kan en skyldighet om att tillämpa kostnadsorienterad prissättning också förenas med en skyldighet att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris för samtrafik och andra former av tillträde som omfattas av skyldigheten.

För att uppnå målet att främja konkurrensen på marknaden krävs en tydlig och förutsägbar reglering. Beslut om vilka priser som ska gälla minskar osäkerheten för såväl den operatör som ålagts en skyldighet som tillträdande operatörer, vilket skapar ökade förutsättningar för konkurrens och investeringar. Liksom tidigare anser PTS att i förväg fastställda priser skapar stabilitet och ökad förutsägbarhet på marknaden. På så vis kan operatörerna på ett tidigt stadium få klarhet i vilka priser för samtalsterminering och tillhandahållande av direktförbindelse som ska gälla på marknaden under beslutets giltighetstid och på vilka grunder myndigheten har utformat prissättningen.

I detta beslut fastställer således PTS de högsta priser som Orange har att tillämpa. Priserna är beräknade enligt kostnadsredovisningsmetoden LRIC och framgår av PTS prisbilaga 1 till detta beslut. De priser som finns angivna i prisbilagan är baserade på PTS kalkylmodell för det fasta nätet – version 1.0. Kalkylmodellen är utformad enligt Modellreferensdokument (MRD Kalkylmodell). MRD finns även bifogad till detta beslut i Bilaga 3.

I den mån PTS inte beräknat några nya prisnivåer för en viss produkt eller tjänst som omfattas av marknaden för fast samtalsterminering och detta beslut, ska Orange tillämpa en prissättning baserad på kostnader framtagna enligt de principer som framgår av modellreferensdokumentet MRD Kalkylmodell, bilaga 3 till detta beslut.

PTS har ålagt Orange att tillämpa kostnadsorienterad prissättning enligt 4 kap. 11 § första stycket LEK samt i enlighet med 4 kap. 11 § andra stycket LEK förenat denna förpliktelse med en skyldighet att tillämpa ett bestämt högsta pris. PTS ska i enlighet med reglerna i 8 kap. LEK fortlöpande analysera de relevanta marknader som har fastställts och vart tredje år samråda förslag till beslut med kommissionen. Enligt det nya EU-direktivet om elektronisk kommunikation som trädde i kraft i december 2018¹⁵³ förlängs dock den maximala tid som tillåts mellan marknadsanalyser från tre till fem år.

Av artikel 75 i det nya direktivet följer också att kommissionen senast den 31 december 2020 ska anta en delegerad akt som fastställer en enda unionsomfattande högsta termineringstaxa för röstsamtal i fasta nät, vilka åläggs

¹⁵³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation

varje tillhandahållare av röstsamtalstermineringstjänster i fasta nät i medlemsstaterna, s.k. eurorate. Det pris PTS fastställer i detta beslut ska således ersättas av den av kommissionen fastställda termineringstaxan. Det bör därför direkt av skyldigheten framgå att den bara gäller fram till dess att eurorate finns på plats.

Även innan dess kan det dock finnas ett behov av att justera prisskyldigheten för att säkerställa att priset fortfarande fyller sitt syfte. Det kan således finnas behov att se över den nu gällande kalkylmodellen och dess underliggande antaganden för att säkerställa att kalkylmodellen, dess kostnadsunderlag och volymprognoser fortsatt ger ändamålsenliga priser, även med hänsyn till att artikel 75 innebär att priset är avsett att ersättas efter 31 december 2020, eller när kommissionen annars antar den akt varom det talas i direktivet. Enligt förarbetena till 4 kap. 11 § andra stycket LEK kan flera beslut om högsta pris komma att fattas under den tid som ett beslut enligt första stycket gäller. PTS kan således i enlighet med 4 kap. 11 § andra stycket LEK vid ett senare tillfälle komma att förena skyldigheten enligt första stycket med ett nytt beslut om ett nytt högsta pris. Det följer även av 8 kap. 15 § LEK att skyldigheter ska ändras eller upphävas om ändamålet med åtgärden inte längre kvarstår. Om marknadsförutsättningarna eller ekonomiska förhållanden ändras väsentligt kan PTS därför komma att behöva göra förändringar i prisregleringen. PTS kan vid tidpunkten för detta beslut inte ange om eller när priset kan komma att behöva justeras, utan det är avhängigt framtida analyser. Utöver detta pågår prövning i domstol som kan medföra ett behov av ändring av detta beslut. Därför anges att skyldigheten under beslutets giltighetstid kan komma att förenas med ett nytt pris och kalkylmodellen samt den dokumentation modellen bygger på justeras.

6.4.3.5 Ingen prisreglering av terminering av samtal som originerar utanför EU/EES

PTS har tidigare¹⁵⁴ i skyldighetsbeslut rörande fast samtalsterminering beslutat att prisskyldigheten gällde samtliga samtal som terminerade i svenska operatörers nät, oavsett varifrån samtalet originerade. PTS gjorde motsvarande bedömning i beslut avseende marknaderna för mobil samtalsterminering.¹⁵⁵ Kommissionen framförde inga synpunkter på PTS bedömning, men noterade att det fanns olikheter bland regleringsmyndigheterna i EU i detta avseende.

Hi3G Access AB (Hi3G) överklagade skyldighetsbeslutet på marknaden för mobil samtalsterminering¹⁵⁶ med avseende på att prisskyldigheten även omfattade samtal som originerar utanför EU/EES. Förvaltningsrätten i Stockholm (FR) biföll Hi3G:s förstahandsyrkande och ansåg att den skyldighet som PTS ålagt operatören om att tillämpa ett visst högsta pris vid samtalsterminering, inte skulle gälla terminering av samtal som originerar utanför EU/EES. FR ansåg att skyldigheten i detta avseende var mer

¹⁵⁴ Se PTS beslut från den 20 februari 2017 i ärende med dnr 17-1105 – 17-1109, 17-1111 – 17-1125.

¹⁵⁵ Se PTS beslut den 13 september 2016 i ärende med dnr 16-9402 – 16-9411.

¹⁵⁶ Dnr 16-9405.

ingripande än vad som var nödvändigt och anförde vidare att den utgjorde ett oproportionerligt ingrepp i operatörens verksamhet som inte var motiverat med hänsyn till de syften och övriga intressen som PTS hade att tillvarata inom ramen för regleringen. Dessutom ansåg FR att möjligheterna för operatörer att på kommersiella grunder begränsa effekterna av asymmetrisk prissättning och stävja en utveckling av ökande termineringsavgifter på grossistmarknader utanför EU/EES skulle förstärkas om prissättningen lämnades fri.¹⁵⁷

Inte heller nu har kommissionen kommenterat utvecklingen inom Europa eller tydligt uttalat hur den anser att medlemsstaterna ska förhålla sig till frågan om samtalsterminering utanför EU/EES. Det kan konstateras att majoriteten av medlemsländerna har valt att frånga en enhetlig reglering, och mer än hälften av medlemsländerna har valt att lyfta prisreglering på samtal som originerar utanför EU/EES.

Eftersom FR ansåg att den befintliga skyldigheten avseende enhetlig reglering var mer ingripande än nödvändigt och att den utgjorde ett oproportionerligt ingrepp i SMP-operatörens verksamhet bör en sådan skyldighet inte åläggas. Majoriteten av medlemsländer i EU/EES har också valt att lyfta prisregleringen för termineringen av samtal i som originerar utanför området. PTS följer därmed den harmonisering som de facto sker genom att införa ett undantag från prisskyldigheten vad gäller terminering av samtal som originerar utanför EU/EES. Med samtal som originerar utanför EU/EES avses samtal där den landskoden i den originerande slutanvändarens telefonnummer (A-nummer) hör till ett land utanför EU/EES. Svenska operatörer har därmed möjlighet själva sätta priset för terminering av dessa samtal.

PTS avsikt är att operatörer nu, i den mån terminering inte köps via en transitoperatör, kommer att förhandla priser med operatörer utanför EU/EES i syfte att nå reciproka, låga termineringspriser. Lägre termineringspriser för samtal som originerar i Sverige och terminerar utanför EU/EES skulle kunna ge möjlighet för svenska operatörer att hålla lägre priser gentemot svenska slutanvändare.

Upplysningsvis erinras om att krav på prissättning kan följa av den generella konkurrensrätten även om termineringspriset inte reglerats enligt LEK.

PTS finner, med stöd av vad som anförts ovan, det vara en lämplig och proportionerlig åtgärd att göra ett undantag i prisskyldigheten för terminering av samtal som originerar utanför EU/EES.

6.4.3.6 Proportionalitetsbedömning och slutsats

PTS har funnit att Orange har ett betydande inflytande på marknaden för fast samtalsterminering och har därför ålagts en skyldighet att bedriva samtrafik. Oranges betydande inflytande på den relevanta marknaden medför en risk för

¹⁵⁷ Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 3 oktober 2018, i mål nr 22200-16.

att företaget kan utnyttja sin marknadsstyrka med tillämpning av överprissättning och marginalprisklämning, vilket därmed kan hämma framväxten av effektiv konkurrens och missgynna andra operatörer på marknaderna och även slutanvändarna.

För att Orange inte ska utnyttja sin ställning och erbjuda samtrafik till ett pris som inte är fördelaktigt för konkurrensen på marknaden anser PTS att den ålagda skyldigheten att bedriva samtrafik måste förenas med en skyldighet att erbjuda samtalsterminering till ett visst pris. Denna skyldighet ska dock inte avse samtal som originerar utanför EU/EES.

Som framgått ovan är PTS metod för beräkning baserat på en renodlad LRIC-modell som beräknar den långsiktiga inkrementella kostnaden för den reglerade tjänsten utan fördelning av gemensamma kostnader till denna tjänst. Ett pris som endast inkluderar särkostnader återspeglar kostnaden för en hypotetisk rimligt effektiv operatör. PTS anser att en sådan prissättning tar bäst 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 telefonitjänster. Således är det kostnadsresultat som räknas fram med användning av denna modell väl lämpat för att skapa goda förutsättningar för långsiktigt hållbar konkurrens samt att ge korrekta incitament till nya investeringar och bidrar således till att ändamålen med reglering uppnås.

I jämförelse med det ingrepp som prisskyldigheten utgör i Oranges verksamhet och fördelar som medför för marknaden anser PTS att ett tillhandahållande utan en prisreglering inte skulle tillgodose konkurrensmålen lika effektivt varför PTS anser att det inte finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet med LEK. Således, när hänsyn tas till ovanstående, anser PTS att denna skyldighet uppfyller kraven på proportionalitet, transparens och förutsägbarhet.

När det gäller terminering av samtal som originerar utanför EU/EES har PTS bestämt att lyfta nu gällande prisreglering. PTS anser att ett borttagande av prisreglering på terminering av samtal som originerar utanför EU/EES kan anses främja konkurrensen och den internationella harmoniseringen inom EU och således bidra till att ändamålen med regleringen uppnås.

6.5 Skyldigheter för att möjliggöra insyn

6.5.1 Insyn behövs för att se till att regleringen följs

Det krävs viss insyn och transparens i Orange verksamhet och agerande för att PTS och operatörer ska kunna ingripa och bedöma om Orange 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 verkningfulla och att transaktionskostnaderna för tecknande av avtal kan hållas nere.

6.6 Skyldighet att offentliggöra uppgifter

6.6.1 Rättslig utgångspunkt – 4 kap. 5 § LEK

Enligt 4 kap. 5 § LEK får en operatör som avses i 4 kap. 4 § samma lag förpliktas att i ett referenserbjudande offentliggöra specificerade uppgifter om

1. redovisning
2. tekniska specifikationer
3. nätegenskaper
4. villkor för tillhandahållande och användning, inbegripet villkor som begränsar tillträde till eller användning av vissa tjänster,
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. SMP-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 villkor och krav syftar till att bidra till snabbare förhandlingar och till undvikande av tvister. Det är särskilt viktigt när det gäller tekniska gränssnitt. Uppgifterna kan offentliggöras genom ett referenserbjudande, dvs. ett så kallat typerbjudande där vissa angivna uppgifter ska ingå och som en potentiell avtalspart kan utgå från.¹⁵⁸

6.6.2 Tillräcklig transparens genom att offentliggöra specificerade uppgifter

PTS finner att det skulle vara onödigt betungande för Orange 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 Oranges (potentiella) motparter får viss inblick i vad Orange erbjuder på den aktuella marknaden. Om (potentiella) motparter saknar uppgifter om Oranges samtrafikerbjudanden kan det leda till höga transaktionskostnader på marknaden. Höga transaktionskostnader höjer inträdeshindren på marknaden och försvårar en effektiv konkurrens. Genom att Orange åläggs att offentliggöra specificerade

¹⁵⁸ Se prop. 2002/03:110 s. 376.

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 Orange, genom sitt informationsövertag vad avser den termineringstjänst som Orange tillhandahåller begärande operatörer, kan förhindra eller försvåra deras verksamhet. Genom att inte ge tillräcklig information om villkoren för tillhandahållandet av tjänsterna till operatörerna kan Orange skaffa sig ett övertag i förhandlingar med begärande operatörer och försvåra för dessa att sluta konkurrenskraftiga avtal. Dessa har ett informationsunderskott och riskerar att ingå avtal med Orange om leverans av tjänster/produkter till villkor som inte möjliggör konkurrenskraft i slutkundsledet.

PTS anser att en sådan insyn, som begärande operatörer och andra får genom en skyldighet för Orange 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 fast samtalsterminering i stor utsträckning efterfrågar standardiserade tjänster/produkter. Genom att Orange offentligt tillhandahåller sådana uppgifter underlättas köparnas möjlighet att få tillgång till tjänsterna och produkterna avsevärt, bland annat genom möjlighet till kortare förhandlingstider och ökad förutsägbarhet.

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

En redovisning av specificerade uppgifter ger även begärande operatörer ökad insyn vad gäller Oranges tillhandahållande av tjänsterna på icke diskriminerande villkor och att Orange i övrigt efterlever de skyldigheter som ålagts företaget. För PTS del medför tillgång till en sådan redovisning att myndigheten får ökade möjligheter att se till att Oranges förhandlingsskyldighet enligt 4 kap. 1 § LEK, och skyldigheter om att tillgodose en rimlig begäran, efterlevs.

PTS bedömer således att en sådan skyldighet ger ett effektivt verktyg för att säkerställa att regleringen fungerar på avsett sätt. Det kan normalt inte anses vara en särskilt ingripande skyldighet att offentliggöra specificerade uppgifter. PTS finner därför sammanfattningsvis att en sådan skyldighet utgör en lämplig och proportionerlig åtgärd på den föreliggande marknaden.

6.6.3 Offentliggörandet av uppgifterna och ändringar av dem

De konkurrensproblem som en skyldighet om offentliggörande av de uppgifter som är nödvändiga för att ingå samtrafikavtal avser att åtgärda, uppnås enligt PTS endast om de finns tillgängliga för myndigheten och begärande operatörer. PTS finner därför att uppgifterna ska hållas offentliga för åtminstone operatörer och PTS på Oranges webbplats. Uppgifterna ska hållas offentliga på

webbplatsen på ett tydligt och lättillgängligt sätt och utan kostnad för andra operatörer och PTS.

När Orange ändrar de uppgifter som ska hållas offentliga, kan det medföra ett behov för begärande operatörer att inleda förhandlingar med Orange, såväl om att ingå avtal som omförhandling av villkor i befintliga avtal eller att vidta andra åtgärder. För att Oranges motparter ska få tillfälle att vidta åtgärder med anledning av sådana ändringar finns ett behov av att ålägga Orange 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 vara orimligt att Orange 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 Telia Companys fasta allmänna kommunikationsnät, eller till följd av domstols avgörande. Fristen om 90 dagar för ändringar i enligt skyldigheten offentliggjorda uppgifter ska således inte gälla vid sådana PTS åtgärder eller efter avgörande i domstol.

PTS finner sammanfattningsvis att Orange ska åläggas att offentliggöra specificerade uppgifter.

7 Hur beslutet ska gälla

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 omedelbart.

För att skapa tydlighet om hur detta beslut ska förhålla sig till PTS beslut av den 20 februari 2017 i ärende med dnr 17-1120 inklusive PTS beslut den 18 september 2018 om ändring av det beslutet, dnr 17-8976, finns det skäl att förordna följande.

Oranges tillhandahållande av produkter och tjänster som omfattas av skyldighet i detta beslut omfattas således i sin helhet av här beslutade skyldigheter, oavsett när Orange ingick avtal om tillhandahållande med motparten. För Oranges tillhandahållande av produkter och tjänster som sker från och med dagen för detta beslut kommer PTS således i sin tillsyn och vid tvistlösning att tillämpa skyldigheterna i detta beslut. Detta gäller oavsett när avtalet om tillhandahållande ingicks mellan Orange och motparten, och oavsett om den tillhandahållna produkten eller tjänsten har tagits i bruk före dagen för detta beslut.

Besluten av den 20 februari 2017 i ärende med dnr 17-1120 samt den 18 september 2018 i ärende med dnr 17-8976 upphävs från och med dagen för detta beslut. PTS beslut av den 20 februari i ärende med dnr 17-1120 samt av den 18 september 2018 i ärende med dnr 17-8976 ska dock fortsatt gälla för Orange tillhandahållande av produkter och tjänster som skett till och med dagen före detta beslut.

Detta beslut har fattats av PTS styrelse.

På styrelsens vägnar

Björn Blondell
Divisionschef

Föredragande har varit Karolina Sölsnaes

8 Underrättelse om överklagande

Detta beslut får överklagas dels av 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. Brevet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 5398, 102 49 Stockholm, alternativt till pts@pts.se.

Tala om i brevet vilket beslut ni överklagar genom att ange beslutets diarienummer. Tala också om vilken ändring av beslutet ni vill ha och skälen för ert överklagande.

Brevet med överklagandet ska innehålla: ert person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till er arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där ni kan nås för delgivning. Om ni anlitar ett ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Överklagandet ska vara undertecknat av behörig firmatecknare.

PTS måste ha fått 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 12 december* 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 16 januari 2020.

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.

PTS sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning.

Bilaga 1 - Prisbilaga version C

Kostnadsresultaten är angivna i svenska kronor exklusive moms om inte annat anges.

- Från och med beslutdagen till och med den 31 december 2019 tillämpas det pris som följer av PTS beslut av den 18 september 2018 i ärende 17-8976.
- Från och med den 1 januari 2020 tillämpas följande priser.

1.1	Nätsegment – terminering enligt särkostnader	Öre per minut	
	Terminering enkelsegment		0,29
	Terminering dubbelsegment		0,61

1.2	Andra tjänster*	Engångsavgift (kronor)	Årlig avgift (kronor)
	Regional anslutningspunkt (ISUP-anslutning)	71 790	21 714
	Anslutningskapacitet (ISUP-anslutning)	6 824	353
	Regional anslutningspunkt (IP-anslutning)	71 790	21 714
	Anslutningskapacitet (IP-anslutning)	6 824	353

*PTS har i denna Prisbilaga som utgångspunkt att det inte föreligger någon kostnadsskillnad mellan ISUP- och IP-anslutning med avseende på Anslutningspunkt och Anslutningskapacitet. Detta ligger i linje med PTS tidigare bedömning i denna fråga.

Priserna gäller fram till den tidpunkt då nya prisnivåer meddelas, antingen genom skyldighetsbeslut eller på annat sätt.

Bilaga 2 – Kalkylränta (WACC) för det fasta nätet – version 1.0

Se separat dokument.

Bilaga 3 – PTS Modellreferensdokument (MRD); principer för kalkylmodell för det fasta nätet – version 1.0

Se separat dokument.



Beslutat av: Björn Blondell