

Vår referens: Dnr: 26–11793

Beslut om marknaden för fast samtalsterminering enligt 5 kap. 5 och 34 §§ lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation

Part

[Företaget AB], org.nr [...]

[med berörda dotterbolag]

[Adress]

Saken

Marknadsanalys enligt 5 kap. 5 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK) och upphävande av skyldigheter enligt 5 kap. 34 § LEK.

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen (PTS) upphäver tidigare beslut från den 12 december 2019 om marknaden för fast samtalsterminering (dnr 19–13xxx).

Beslutet gäller omedelbart i enlighet med 15 kap. 5 § LEK.

Detta beslut ska delges genom kungörelsedelgivning enligt 47 och 49 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Innehåll

1.	Reglering för ökad konkurrens och harmonisering	4
1.1	Inledning.....	4
1.2	Nu gällande beslut om reglering av marknaden för fast samtalsterminering från 2019	5
1.3	Utkast till beslut om fortsatt reglering 2024	5
1.4	Reglering av marknaden för fast samtalsterminering syftar till att öka valmöjligheterna för slutkunderna.....	6
1.5	Huvuddragen i PTS prövning	6
1.5.1	<i>Avgränsning av marknaden – produktmässigt och geografiskt.....</i>	<i>6</i>
1.5.2	<i>Fastställande av marknad som kan komma i fråga för förhandsreglering</i>	<i>7</i>
1.6	Företaget AB med dotterbolag omfattas av detta beslut	7
2.	Marknadsavgränsning	8
2.1	Metod för produktmarknadsavgränsning.....	8
2.2	Avgränsning av grossistmarknaden för fast samtalsterminering	9
2.2.1	<i>Tidigare avgränsning av den svenska grossistmarknaden för fast samtalsterminering.....</i>	<i>9</i>
2.2.2	<i>Kommissionens beskrivning av grossistmarknaden för fast samtalsterminering.....</i>	<i>10</i>
2.2.3	<i>PTS avgränsning av grossistmarknaden för fast samtalsterminering</i>	<i>12</i>
3.	Bedömning av om förhandsreglering är motiverad på de relevanta grossistmarknaderna.....	13
3.1	Tre kriterier för att förhandsreglering ska vara motiverad	13
3.2	Hinder för marknadsinträde	14
3.2.1	<i>Kommissionens syn på inträdeshinder på grossistmarknaden för fast samtalsterminering.....</i>	<i>14</i>

3.2.2	<i>PTS bedömning avseende inträdeshinder på den svenska marknaden.....</i>	<i>14</i>
3.3	Marknadsdynamik	14
3.3.1	<i>Kommissionens syn på marknadsdynamik på grossistmarknaden för fast samtalsterminering.....</i>	<i>15</i>
3.3.2	<i>PTS bedömning avseende marknadsdynamik på den svenska grossistmarknaden för fast samtalsterminering.....</i>	<i>15</i>
3.4	Konkurrenslagstiftningen är tillräcklig för att åtgärda konkurrensproblemen på marknaden.....	17
3.5	Slutsats avseende trekriterietestet.....	18
4.	Upphävande av skyldigheter på marknaden för fast samtalsterminering	18
5.	Hur beslutet ska gälla.....	19
6.	Underrättelse om överklagande	19

1. Reglering för ökad konkurrens och harmonisering

1.1 Inledning

Lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK) ger PTS möjlighet att besluta om ramar och regler avseende marknaderna för elektronisk kommunikation. Lagen syftar dels till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer, dels till att alla ska få största möjliga utbyte av elektroniska kommunikationstjänster sett till urval samt till pris, kvalitet och kapacitet. Syftet ska uppnås främst genom att konkurrens, innovation och internationell harmonisering på området främjas, samtidigt som säkerheten i nät och tjänster upprätthålls.

Förhandsreglering enligt LEK innebär att myndigheten först bedömer om en produkt- eller tjänstemarknad har sådana särdrag att sektorsspecifik reglering är motiverad. Om så är fallet identifieras eventuella företag med betydande inflytande (nedan även kallad SMP-operatör¹), varefter skyldigheter kan åläggas dessa företag.²

Vid fastställandet av vilka marknader som det kan vara motiverat att införa förhandsreglering på, ska PTS enligt LEK beakta Europeiska kommissionens (nedan kallad kommissionen) rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader som kan komma i fråga för förhandsreglering (nedan kallad rekommendationen från 2020).³ Även kommissionens tillhörande förklaringsdokument (nedan kallat förklaringsdokumentet till rekommendationen om relevanta marknader) ska beaktas.⁴

¹ SMP står för Significant Market Power.

² 5 kap. 5 § LEK; art. 64.3 och 67.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation nedan kallad kodexen.

³ Kommissionens rekommendation (EU) 2020/2245 av den 18 december 2020 om relevanta produkt och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.

⁴ Commission staff working document (explanatory note) accompanying the document Commission recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code, SWD(2020) 337 final.

1.2 Nu gällande beslut om reglering av marknaden för fast samtalsterminering från 2019

Marknaden för fast samtalsterminering ingick fram till 2020 bland de marknader som enligt kommissionens tidigare rekommendation (nedan kallad rekommendationen från 2014) skulle analyseras.⁵

PTS fastställde den 12 december 2019, med stöd av LEK, att marknaden för fast samtalsterminering var relevant för förhandsreglering. Myndigheten identifierade 19 operatörer⁶ som företag med betydande inflytande på marknaden och ålade företagen skyldigheter.

1.3 Utkast till beslut om fortsatt reglering 2024

I kommissionens rekommendation från 2020 ingår inte marknaderna för fast och mobil samtalsterminering. Även om kommissionen inte rekommenderar en marknad för reglering kan en nationell regleringsmyndighet ändå införa reglering. Detta kräver dock att myndigheten kan visa att de nationella marknadsförhållandena motiverar reglering.

PTS tog under 2024 fram utkast till beslut om fortsatt reglering av marknaden för fast samtalsterminering. Under perioden 4 juni – 16 augusti 2024 genomförde myndigheten samråd av utkastet till beslut med berörda aktörer (dnr 24–6536).

Den 19 november 2024 notifierade PTS sina beslut till kommissionen. I beslut den 17 december 2024 anförde kommissionen under rubriken Slutsats följande:⁷

”Kommissionen konstaterar att PTS inte har visat att villkoren i trekriterietestet är uppfyllda, särskilt när det gäller det andra och det tredje kriteriet. PTS har inte lagt fram tillräckliga bevis för operatörernas nuvarande beteende eller sannolikheten för detta beteende i framtiden, vilket väcker farhågor om den långsiktiga utvecklingen av en konkurrensutsatt marknad. Kommissionen anser vidare att PTS inte i tillräcklig grad har beaktat de andra mekanismer som föreskrivs i kodexen. I förfarandets nuvarande skede och på grundval av tillgänglig information är kommissionen därför inte övertygad om att den reglering av grossistmarknaderna för samtalsterminering i Sverige som föreslås av PTS är motiverad. Kommissionen hyser allvarliga tvivel avseende de anmälda åtgärdsförslagets förenlighet med unionsrätten och i synnerhet målen i artikel 3 i kodexen.”

⁵ Kommissionens rekommendation av den 9 oktober 2014 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, (2014/710/EU).

⁶ Dnr 19-13447-13465.

⁷ Kommissionens beslut i ärende SE/2024/2555, C(2024) 9206 slutlig, s. 10.

PTS drog därefter den 4 februari 2025 tillbaka sitt utkast till beslut om fortsatt reglering.

1.4 Reglering 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. Ett av syftena med regelverket för sektorn för elektronisk kommunikation är att successivt minska den sektorsspecifika förhandsregleringen i takt med att konkurrensen utvecklas på marknaderna, och på sikt uppnå att marknaderna för elektronisk kommunikation regleras enbart genom konkurrensrätt.

Den reglering som idag finns på marknaden för fast samtalsterminering har haft till syfte att främja konkurrensen på telefonimarknaden, för att ge slutkunderna ökade valmöjligheter och lägre priser. Om regleringen inte längre behövs för att fylla detta syfte ska den upphävas.

1.5 Huvuddragen i PTS prövning

1.5.1 Avgränsning av marknaden – produktmässigt och geografiskt

Enligt rekommendationen från 2020 bör utgångspunkten för identifieringen av relevanta marknader vara en avgränsning av slutkundsmarknaderna ur ett framtidsblickande perspektiv över en viss tidsperiod, med vägledning av konkurrensrätten. 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.

I rekommendationen från 2020, som ligger till grund för detta beslut, har kommissionen bedömt att grossistmarknaden för fast samtalsterminering inte längre kan anses relevant för reglering på EU-nivå. Det huvudsakliga skälet till kommissionens bedömning är införandet den 1 juli 2021 av EU-gemensamma termineringsavgifter, Euro-rate.⁸ Kommissionen anser därför att det största konkurrensproblemet på marknaden har eliminerats.

⁸ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/654 av den 18 december 2020 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 genom fastställande av en enda unionsomfattande högsta termineringstaxa för röstsamtal i mobila nät och en enda unionsomfattande högsta termineringstaxa för röstsamtal i fasta nät.

PTS kommer att avgränsa och analysera grossistmarknaden såväl produktmässigt som geografiskt, med utgångspunkt i beskrivningen i förklaringsdokumentet till rekommendationen om relevanta marknader.

1.5.2 Fastställande av marknad som kan komma i fråga för förhandsreglering

PTS ska därefter pröva om den avgränsade svenska marknaden har sådana särdrag att förhandsreglering är motiverad. Enligt 5 kap. 6 § LEK kan det vara motiverat att ålägga någon skyldighet på en marknad om:

1. det finns stora och bestående hinder för inträde på marknaden,
2. marknaden inte utvecklas mot effektiv konkurrens, och
3. marknadsmisslyckandena inte kan åtgärdas genom allmän konkurrensrätt.

De tre kriterierna ovan utgör det s.k. trekriterietestet, och måste alla vara uppfyllda för att en marknad ska kunna regleras.

PTS har att utgå från kommissionens presumtion att marknaden för fast samtalsterminering inte uppfyller ett eller flera av de tre kriterierna, och att förhandsreglering av marknaden därför inte är motiverad.

När det är motiverat med hänsyn till syftet med beslutet ska regleringsmyndigheten enligt 5 kap. 34 § första stycket LEK upphäva eller ändra skyldigheter och villkor som myndigheten beslutat om.

1.6 Företaget AB med dotterbolag omfattas av detta beslut

PTS bedömer att detta beslut ska riktas till Företaget AB med berörda dotterbolag. Beslutet ska riktas till Företaget AB, i dess egenskap av moderbolag som genom att äga samtliga aktier i dotterbolagen har ett bestämmande inflytande över dessa och därmed kan antas råda över deras verksamhet, samt är anmält hos PTS.⁹ Beslutet riktas mot de berörda dotterbolagen eftersom de är de juridiska personer i företaget som operativt bedriver den för detta beslut relevanta verksamheten.

⁹ Se även Kammarrättens i Stockholm dom den 25 januari 2007 i mål nr 6686-06.

2. Marknadsavgränsning

2.1 Metod för produktmarknadsavgränsning

Avgränsningen av relevanta marknader ska ske med tillämpning av konkurrensrättslig metod och stå i överensstämmelse med rättspraxis inom konkurrensområdet. 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.¹⁰

Två slag av utbytbarhet ska beaktas vid avgränsningen av den relevanta marknaden:

- 1) substitution från efterfrågesidan och
- 2) substitution från utbudssidan.

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

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

I konkurrensrättsliga sammanhang har EU:s domstolar uttalat att utbytbarheten och marknads omfattning i det enskilda fallet enbart kan fastställas genom en allsidig bedömning av ett flertal olika omständigheter. Vilka omständigheter som är relevanta för marknads avgränsning varierar i varje enskilt fall.¹¹

¹⁰ EU-domstolens dom den 14 februari 1978 i mål 27/76 United Brands Company och United Brands Continental BV mot kommissionen, p. 22-29.

¹¹ Förstainstansrätten i mål T-25/99 Roberts och Roberts mot Kommissionen REG 2001 s II-1881, p. 37-40.

Avgörande blir också vilka upplysningar som finns att tillgå i det enskilda fallet. Förutom de kvalitativa kriterierna egenskaper, pris och avsedd användning, kan det vara relevant att beakta kundernas uppfattning beträffande utbytbarhet samt faktiska substitutionsmöjligheter.

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.

2.2 Avgränsning av grossistmarknaden för fast samtalsterminering

2.2.1 Tidigare avgränsning av den svenska grossistmarknaden för fast samtalsterminering

I sitt beslut 2019 avgränsade PTS 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 (113 13),
- nummer avsedda för polis att användas för polisverksamhet av icke akut karaktär, utförd av svensk polismyndighet (114 XY),
- hälso- och sjukvårdsupplysning/rådgivning – att användas för telefonrådgivningstjänst som tillhandahålls av den som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och av patientsäkerhetslagen (2010:659) och som omfattar rådgivning och information om hälso- och sjukvård (117-serien), och
- nationellt företagsnummer (90-serien), med undantag för nummer 905 10 och 901 80.

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 avgränsade 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.

2.2.2 Kommissionens beskrivning av grossistmarknaden för fast samtalsterminering

I förklaringsdokumentet till rekommendationen om relevanta marknader från 2020 avsnitt 4.2 beskriver kommissionen marknaderna för fast respektive mobil samtalsterminering på följande sätt.

Termineringsavgifter är de avgifter som operatörer fakturerar varandra för att terminera samtal i deras respektive nät. Varje enskilt samtal kan bara termineras av den uppringda abonnentens operatör. Kommissionen menar därför att det inte finns någon substituerbarhet genom att terminera samtalet i något annat nät, och varje nät utgör därför en egen produktmarknad.

I enlighet med nuvarande regulatorisk praxis anser kommissionen det lämpligast att avgränsa termineringsmarknaderna baserat på nummer. Samtal till geografiska nummer utgör en del av marknaden för fast samtalsterminering, medan samtal till mobilnummer utgör en del av marknaden för mobil samtalsterminering.

Som tidigare tillämpar kommissionen ett teknikneutralt synsätt och anser att alla tekniker som används vid terminering av samtal utgör en del av termineringsmarknaderna. På motsvarande sätt påverkas inte produktmarknadsavgränsningen av var samtalet har originerat (nationellt/internationellt, fast/mobil).

Icke-geografiska nummer som inte är mobilnummer

Det finns ett flertal tjänster som tillhandahålls via icke-geografiska nummer som inte är mobilnummer. BEREC¹² har identifierat följande huvudkategorier:

- a) mervärdestjänster (value added services, VAS),
- b) maskin-till-maskin-tjänster (M2M), i medlemsstater där icke-geografiska nummer som inte är mobilnummer används för M2M talkommunikation,
- c) fasta nomadiska tjänster, och
- d) nödsamtal (t.ex 112)

¹² BEREC Opinion on the Draft Delegated Act setting single maximum Union-wide voice fixed and mobile termination rates, BoR (20) 190, sid. 8–9.

Enligt BERECS uppfattning är affärsmodellen för terminering av samtal till mervärdestjänster väsentligt annorlunda än för terminering av röstsamtal, eftersom det finns en tjänstetillhandahållare i värdekedjan.

Fast och mobil samtalsterminering enligt principen att den uppringande betalar för samtalet (*Calling Party Pays*, CPP) följer en dubbelriktad modell, där ett samtrafiksavtal behöver slutas mellan operatörerna A och B, för att överlämna samtal från operatör A:s kunder till operatör B:s kunder, och vice versa.

Ett samtrafiksavtal avseende terminering till mervärdestjänster är däremot annorlunda. Samtal till mervärdestjänster är enkelriktade, och betalningsmodellen följer inte den traditionella CPP-principen.

Betalning för mervärdestjänster sker för frisamtal enligt principen att mottagaren betalar (*Receiving Party Pays*, RPP), och för betaltjänster genom intäktsdelning där den terminerande operatören bestämmer slutkundspriset, och den originerande operatören debiterar en origineringsavgift.

Kommissionen instämmer i BERECS resonemang, och anser att terminering av samtal till nummer som används för mervärdestjänster inte ingår i termineringsmarknaderna.

Beträffande nummer för maskin-till-maskin-tjänster noterar kommissionen att dessa tjänster huvudsakligen inte tillhandahålls som röstsamtal. Numren ska därför inte ingå i marknaderna för fast och mobil samtalsterminering.

Beträffande fasta nomadiska tjänster och nödsamtal har kommissionen inte funnit att dessa tjänster har sådana egenskaper att det skulle motivera att de exkluderas från marknaden för fast samtalsterminering. Att inkludera fasta nomadiska tjänster i marknaden är också i överensstämmelse med affärspraxis, där sådana tjänster faktureras slutkunden som ett fast telefonsamtal.¹³

Voice over Internet Protocol (VoIP)

Regleringsmyndigheterna brukar inkludera IP-telefoni, som vanligen tillhandahålls över fiber-, kabel-tv- eller DSL-baserade bredbandsnät, i samma marknad som traditionell taltelefoni. Internettelefoni som tillhandahålls som en OTT-tjänst betraktas dock inte som ett fullvärdigt funktionellt substitut, eftersom tjänsten huvudsakligen används för att ringa till och bli uppringd av andra som använder samma OTT-tjänst. Terminering av samtal som originerat från vissa OTT-tjänster till nummer i den nationella nummerplanen ingår dock vanligtvis i den relevanta marknaden.

¹³ Kommissionens förklaringsdokument till rekommendationen om relevanta marknader från 2020, avsnitt 4.2.

I enlighet med regulatorisk praxis bedömer därför kommissionen att Internettelefonin inte utgör en del av den relevanta marknaden. Däremot bör Internettelefonins påverkan på fasta och mobila termineringstjänster beaktas vid SMP-bedömningen ur ett framåtblickande perspektiv, i form av indirekt konkurrenstryck.

Relevant geografisk marknad

Vissa regleringsmyndigheter har avgränsat termineringsmarknaderna som nationella, medan andra utgår från telefonnätets geografiska täckning. I de flesta fall medför detta ingen skillnad eftersom fasta och mobila nät vanligen täcker hela landet. Vissa fasta nät har dock endast regional täckning. Att avgränsa den geografiska marknaden baserat på nätets täckning är enligt kommissionen mer precist och är därför det rekommenderade tillvägagångssättet. Var det terminerade samtalet har originerat (nationellt eller internationellt) är inte relevant för den geografiska avgränsningen, eftersom det för den terminerande operatören inte är någon skillnad mellan samtalen.

2.2.3 PTS avgränsning av grossistmarknaden för fast samtalsterminering

PTS bedömer att det inte finns anledning att avvika från den produktmarknadsavgränsning som myndigheten gjorde 2019 och som även överensstämmer med kommissionens beskrivning av marknaden. PTS avgränsar därmed marknaden till att omfatta möjligheten att ringa utgående samtal till nedanstående telefonnummer avsett för fasta telefonitjänster, 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 XY),
- hälso- och sjukvårdsupplysning/rådgivning – att användas för telefonrådgivningstjänst som tillhandahålls av den som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och av patientsäkerhetslagen (2010:659) och som omfattar rådgivning och information om hälso- och sjukvård (117-serien), och
- nationellt företagsnummer (90-serien), med undantag för nummer 905 10 och 901 80.

Som kommissionen konstaterar kan varje enskilt samtal bara termineras av den uppringde abonnentens operatör. Varje nät utgör därför en egen produktmarknad.

PTS finner inte heller anledning att avvika från myndighetens avgränsning av den geografiska marknaden år 2019, som omfattade varje individuellt kommunikationsnät. Även detta är i överensstämmelse med kommissionens resonemang.

3. Bedömning av om förhandsreglering är motiverad på de relevanta grossistmarknaderna

3.1 Tre kriterier för att förhandsreglering ska vara motiverad

Enligt 5 kap. 5 § LEK har PTS att fastställa vilka produktmarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt lagen. För att förhandsreglering av en marknad ska anses motiverad krävs enligt 5 kap. 6 § LEK att det s.k. trekriterietestet är uppfyllt. Detta innebär att man tittar på tre kumulativa kriterier för att bedöma om en marknad har egenskaper som kan motivera förhandsreglering. Kriterierna som ska vara uppfyllda är följande:

1. Det finns stora och bestående hinder för marknadsinträde. Det kan röra sig om strukturella hinder och om rättsliga eller regleringsbaserade hinder,
2. Marknadens struktur är sådan att den inte utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens inom en relevant tidsram, dvs. det ska saknas en positiv dynamik på marknaden,
3. Marknadsmisslyckandena kan inte åtgärdas med stöd av den allmänna konkurrensrätten.

Detta beslut avser grossistmarknaden för fast samtalsterminering, vilken kommissionen i sin Rekommendation från 2020 inte bedömer vara relevant för reglering på EU-nivå. Presumtionen är därför att ett eller flera av de tre kriterierna inte är uppfyllda, om inte förhållandena på den svenska marknaden visar att det finns skäl att göra en annan bedömning. Eftersom marknaden är reglerad har PTS att bedöma om det finns skäl att behålla den regleringen eller att upphäva den.

3.2 Hinder för marknadsinträde

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, nämligen strukturella hinder och rättsliga eller regleringsbaserade hinder.

Strukturella hinder leder till obalans mellan marknadens aktörer, exempelvis till följd av kontroll över termineringen till vissa telefonnummer 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.

3.2.1 Kommissionens syn på inträdeshinder på grossistmarknaden för fast samtalsterminering

I förklaringsdokumentet till rekommendationen om relevanta marknader från 2020 avsnitt 4.2.3 konstaterar kommissionen att ett samtal bara kan termineras av den uppringda abonnentens operatör. Ingen annan operatör kan erbjuda denna tjänst. Inträdeshindret för att andra operatörer ska kunna erbjuda terminering är därför oöverstigligt.

3.2.2 PTS bedömning avseende inträdeshinder på den svenska marknaden

Enligt PTS uppfattning gäller detta också på den svenska marknaden. PTS bedömer 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

Även om det finns höga och bestående hinder för marknadsinträde kan marknaden ändå utvecklas mot en effektiv konkurrens. PTS har att ta ställning till om marknadens 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 de närmaste åren, eller kommer att göra det efter den perioden under förutsättning att tydliga belägg för en positiv dynamik finns inom den perioden.

3.3.1 Kommissionens syn på marknadsdynamik på grossistmarknaden för fast samtalsterminering

Kommissionen framhåller i förklaringsdokumentet till rekommendationen om relevanta marknader avsnitt 4.2.3 att det som framför allt utmärker grossistmarknaderna för samtalsterminering är att det bara finns en leverantör. Varje nät utgör en separat produktmarknad och varje operatör har 100 procent marknadsandel i det egna nätet.

I förklaringsdokumentet till 2014 års rekommendation ansåg kommissionen att, på grund av principen att den uppringande slutanvändaren betalar (CPP), operatörerna inte har några begränsningar då de bestämmer priset för terminering. Under alla år av reglering av termineringsmarknaderna har höga priser varit det största hotet mot konkurrensen, eftersom operatörerna, som monopolister i sitt eget nät, i frånvaro av reglering, hade fria händer att sätta termineringspriset över en konkurrenskraftig nivå.

Genom införandet av Euro-rate, som gäller för alla tillhandahållare av fast och mobil samtalsterminering inom EU, kommer de terminerande operatörernas möjlighet att ta ut överdrivet höga termineringsavgifter att förhindras.

Kommissionen anser därför att Euro-rate undanröjer det allvarigaste konkurrensproblemet – risken för överdrivet höga priser – på termineringsmarknaderna. Prisreglering är dock inte den enda skyldighet som kan åläggas de terminerande operatörerna. Operatörerna kan även åläggas att tillhandahålla tillträde på icke-diskriminerande och transparanta villkor.

Enligt kommissionen måste sannolikheten för att terminerande operatörer skulle vägra samtrafikera eller tillämpa diskriminerande eller otydliga villkor ses i ljuset av hotet om en återreglering av marknaden och tillämpning av konkurrenslagstiftningen. Regleringsmyndigheterna har fortfarande mandat att ålägga lämpliga skyldigheter, förutom prisreglering.

Därutöver menar kommissionen att incitamentet att vägra samtrafik eller att diskriminera inte är lika uppenbart som det är att tillämpa höga termineringsavgifter.

Baserat på ovanstående resonemang anser kommissionen att det andra kriteriet inte är uppfyllt på unionsnivå.

3.3.2 PTS bedömning avseende marknadsdynamik på den svenska grossistmarknaden för fast samtalsterminering

PTS har att ta ställning till om strukturen på den svenska grossistmarknaden för fast samtalsterminering är sådan att den, trots inträdeshinder, tenderar att, inom den

relevanta tidsperioden, utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens, dvs. om det finns en positiv marknadsdynamik.¹⁴

Antalet abonnemang på den svenska slutkundsmarknaden för fast telefoni har minskat kraftigt, från 6,6 miljoner år 2005 till 698 000 år 2025. Av dessa var 234 000 privataabonnemang och 464 000 företagsabonnemang. Privatabonnemangen har under de senaste fem åren minskat med i genomsnitt cirka 150 000 per år, och antalet uppgår sannolikt till färre än 100 000 abonnemang inom en femårsperiod. Minskningen på företagsmarknaden har däremot planat ut de senaste åren, och där finns fortfarande viss efterfrågan. Slutkundsmarknaden för fast telefoni kommer därför inom en snar framtid huvudsakligen att bestå av företagsabonnemang.¹⁵

De operatörer som idag är verksamma på företagsmarknaden är huvudsakligen teknikföretag som säljer smarta växellösningar, ofta molnbaserade plattformar, som kan specialanpassas efter kundens behov av intern och extern kommunikation. Tjänsten kan t.ex. inkludera videomöten, chatt och integration med andra kommunikationslösningar, och är ofta operatörsberoende. Det fasta telefonabonnemanget utgör därför en mindre, men nödvändig, del av tjänstepaketet.

Utmärkande för grossistmarknaderna för fast samtalsterminering är att varje operatörs nät via tilldelade telefonnummer utgör en egen marknad, där nätägaren har monopol. Ett samtal kan bara termineras av den uppringda abonnentens operatör. Ingen annan operatör kan erbjuda denna tjänst. Det finns därför inte något annat reellt alternativ för den originerande operatören än att köpa terminering till det telefonnummer som den uppringande slutanvändaren önskar nå. Utan prisreglering har därför varje operatör möjlighet att tillämpa en prisnivå för terminering som väsentligt överstiger kostnaden för att terminera samtalet.

Enligt förklaringsdokumentet till rekommendationen om relevanta marknader anser kommissionen dock att införandet av Euro-rate undanröjer risken för överdrivet höga priser på termineringsmarknaderna som historiskt har utgjort det allvarligaste konkurrensproblemet på dessa marknader.¹⁶ Förutsättningen för att en originerande operatör ska kunna dra nytta av Euro-rate är dock att man kunnat sluta ett tillträdesavtal med den terminerande operatören. Kommissionen framhåller att alla operatörer har skyldighet att på begäran förhandla om samtrafik, och menar att hotet

¹⁴ Rekommendationen från 2020, skäl 13.

¹⁵ PTS statistikportal, Svensk telekommarknad 2025, tabell 6.

¹⁶ PTS har sedan Euro-rate infördes årligen genomfört tillsyn och kontrollerat vilken termineringstaxa de största operatörerna tar ut och att taxan inte överstiger den högsta tillåtna termineringstaxan. Tillsynen har visat att operatörerna efterlever den unionsomfattande prissättningen för terminering.

om en återreglering av marknaderna skulle hindra en terminerande operatör från att vägra samtrafikera eller tillämpa diskriminerande villkor.

PTS har också möjlighet att ingripa mot operatörer som inte tillhandahåller samtrafik. Om en operatör vägrar att sluta samtrafikavtal, till exempel med hänvisning till att det är en olönsam affär, får PTS enligt 5 kap. 3 § p. 1 LEK ålägga den som kontrollerar tillträde till slutanvändare och som bedriver verksamhet som ska anmälas enligt 2 kap. 1 § LEK att mot skälig ersättning bedriva samtrafik eller vidta någon annan åtgärd som krävs för att säkerställa att slutanvändare kan nå varandra. Om en operatör försökt men inte lyckats träffa avtal på marknadsmässiga villkor med en annan operatör,¹⁷ kan PTS således ålägga den andra operatören att bedriva samtrafik. PTS har då att avgöra vilka villkor som är tillräckligt marknadsmässiga för att ingen av parterna ska göra en olönsam affär.

Vidare kan PTS, om det skulle uppstå en situation där en operatör vägrar samtrafik eller diskriminerar mellan grossistkunder, meddela tillfälligt beslut om reglering utan samråd. Ett sådant beslut kan tas enligt 5 kap. 43 § LEK, om det behövs för att säkerställa konkurrensen på marknaden och åtgärden inte kan skjutas upp. PTS bedömer därför, i likhet med kommissionen, att införandet av Euro-rate, samt möjligheterna att ålägga operatörer att sluta samtrafiksavtal liksom hotet om återreglering, gör att marknaden för fast samtalsterminering får anses utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens. Det andra kriteriet är därmed inte uppfyllt på den svenska grossistmarknaden för fast samtalsterminering.

3.4 Konkurrenslagstiftningen är tillräcklig för att åtgärda konkurrensproblemen på marknaden

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

Om ett av kriterierna i trekriterietestet inte är uppfyllt är det enligt förklaringsdokumentet till rekommendationen om relevanta marknader inte nödvändigt att analysera de övriga kriterierna.¹⁸ Eftersom PTS bedömer att marknaden för fast samtalsterminering utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens och att det andra kriteriet därmed inte är uppfyllt är det inte nödvändigt att analysera det tredje kriteriet.

¹⁷ Prop. 2002/03:110 Lag om elektronisk kommunikation, s. 375.

¹⁸ Förklaringsdokumentet till rekommendationen om relevanta marknader s. 79.

3.5 Slutsats avseende trekriterietestet

På marknaden för fast samtalsterminering finns höga och bestående inträdeshinder. PTS bedömer dock att marknaden utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens under den närmaste femårsperioden, dvs. att det finns positiv marknadsdynamik. Eftersom det andra kriteriet inte är uppfyllt är det inte nödvändigt att analysera det tredje kriteriet huruvida den generella konkurrenslagstiftningen är tillräcklig. Marknaden är därför inte aktuell för förhandsreglering.

4. Upphävande av skyldigheter på marknaden för fast samtalsterminering

Reglering genom skyldigheter ska ske endast i den utsträckning som det är nödvändigt för att säkerställa fungerande konkurrens i slutanvändarnas intresse. Beslutade skyldigheter ska därför upphävas eller ändras om de inte längre är nödvändiga.¹⁹ PTS har i sin analys funnit att trekriterietestet inte är uppfyllt på marknaden för fast samtalsterminering. Skyldigheterna är därmed enligt myndighetens bedömning inte längre nödvändiga eller ändamålsenliga då de inte uppfyller lagstiftningens eller tidigare besluts syfte. PTS beslut med dnr 19-xx ska därmed enligt 5 kap. 34 § LEK upphävas.

¹⁹ Prop. 2021/22:136, Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, s. 234 f.

5. Hur beslutet ska gälla

Av 15 kap. 5 § 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.

6. Underrättelse om överklagande

Om ni vill överklaga detta beslut ska ni skriva till Förvaltningsrätten i Stockholm. Brevet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 6101, 102 32 Stockholm, alternativt till pts@pts.se.

Tala om i brevet vilket beslut ni överklagar genom att ange beslutets nummer. Tala också om vilken ändring av beslutet ni vill ha.

Brevet med överklagandet ska innehålla: ert person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer. Om ni anlitar ett ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

PTS måste ha fått ert överklagande inom tre veckor från den dag ni fått 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 [Datum] till följd av att detta beslut delges genom så kallad kungörelsedelgivning enligt 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Ert överklagande ska således ha kommit in till myndigheten senast den [Datum].

PTS håller under överklagandetiden beslutet tillgängligt på adressen Hälsingegatan 38 i Stockholm och på webbplatsen.

Meddelande om beslutet införs av PTS i Post- och Inrikes Tidningar.

PTS sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning.

Om något är oklart kan ni vända er till PTS.

Beslutet har fattats av XX.

På styrelsens vägnar XX.

Föredragande har varit XX. I ärendets slutliga handläggning har även XX och XX deltagit.