



BESLUT

1(95)

Datum
2013-10-24

Vår referens
Dnr: 13-10017

Enheten för samtrafik
Fredrik Forsanäs
08-678 55 00
pts@pts.se

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering (marknad 3)

Parter

AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget AB
Org.nr 556626-2407
Box 42017
126 12 STOCKHOLM

(I detta beslut benämnt AllTele.)

Ärendet

I detta beslut fastställer PTS att AllTele har ett betydande inflytande och ålägger företaget skyldigheter på dess individuella marknad Fast samtalsterminering.

Saken

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

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117
www.pts.se

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

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| PTS avgörande | 6 |
| 1 Reglering för ökad konkurrens och harmonisering | 11 |
| 1.1 PTS sektorsspecifika reglering i dess sammanhang | 11 |
| 1.1.1 EU-kommissionens befogenheter i frågor om marknadsavgränsning och företag med betydande inflytande | 12 |
| 1.1.2 EU-kommissionens befogenheter ifråga om skyldigheter | 12 |
| 1.2 Det europeiska samrådet av detta beslut | 13 |
| 1.3 Tidigare fattade beslut | 14 |
| 1.4 Företaget AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget omfattas av detta beslut | 15 |
| 1.5 Huvuddragen i PTS prövning | 15 |
| 1.5.1 Avgränsning av marknader – produktmässigt och geografiskt | 15 |
| 1.5.2 Fastställande av marknad som kan komma ifråga för förhandsreglering | 15 |
| 1.5.3 Fastställande av operatör med betydande inflytande | 16 |
| 1.5.4 Skyldigheter åläggs | 16 |
| 1.5.5 Hur beslutet ska gälla | 17 |
| 1.5.6 Bilaga 1 | 17 |
| 2 Beskrivning av telefonimarknaden | 18 |
| 2.1 Marknaderna konvergerar | 18 |
| 2.2 Infrastrukturen för fasta telefonitjänster | 19 |
| Figur 1 Beskrivning av TeliaSonerars kommunikationsnät för fast telefoni | 19 |
| 2.3 Den kretskopplade fasta telefonitjänsten | 21 |
| 2.3.1 Anslutning till kommunikationsnätet en grundläggande förutsättning för samtal | 21 |
| 2.4 Andra former av fasta telefonitjänster | 22 |
| 2.4.1 Ip-baserad telefoni fortsätter att växa | 22 |
| Figur 2 Antal abonnemang för fasta telefonitjänster | 23 |
| 2.5 Marknadsaktörer | 24 |
| Figur 3 Andel av fasta abonnemang | 24 |
| 2.6 Intäkter och trafikvolym för fasta telefonitjänster | 24 |
| Figur 4 Intäkts- och volymutveckling | 25 |
| 2.7 Samtalets väg genom kommunikationsnätet | 25 |
| 2.7.1 Ett samtal kan delas upp i tre delar | 25 |
| 2.7.2 Slut användarens initiering av samtal – originering | 26 |
| 2.7.3 Framföring av samtal mellan olika operatörers kommunikationsnät – transitering | 27 |
| 2.7.4 Slut användarens mottagande av samtal – terminering | 27 |
| Figur 5 Intäkts- och volymutveckling fast terminering | 28 |
| 2.7.5 Samtrafik måste ske när flera operatörers kommunikationsnät måste användas | 28 |
| 3 Avgränsning av relevant marknad | 30 |
| 3.1 Den rättsliga ramen för marknadsavgränsningen | 30 |
| 3.2 Substitutionsanalys läggs till grund för marknadsavgränsningen | 31 |
| 3.3 Utgångspunkten – terminering till telefonnummer som inte är avsedda för mobila samtalstjänster | 34 |
| 3.4 Närmare om vad som ingår på marknaden Fast samtalsterminering | 35 |
| 3.4.1 Fast samtalsterminering saknar substitut | 35 |
| 3.4.2 Geografiska telefonnummer inom riktnummerområdena ingår på marknaden | 35 |
| 3.4.3 Telefonnummer för geografiskt oberoende tjänster och personliga telefonnummer ingår på marknaden | 36 |
| 3.4.4 Övriga icke-geografiska telefonnummer ingår inte på marknaden | 37 |
| 3.5 Slutsatserna av avgränsningen | 38 |
| 3.5.1 Den produktmässiga avgränsningen | 38 |
| 3.5.2 Den geografiska avgränsningen | 39 |
| 4 Fråga om förhandsreglering av den relevanta marknaden | 40 |
| 4.1 Tre kriterier för att förhandsreglering ska vara motiverad | 40 |
| 4.2 Det första kriteriet – höga och varaktiga inträdeshinder finns | 41 |
| 4.2.1 Förutsättningarna för inträde på marknaden | 41 |
| 4.2.2 Inträdeshindren är höga och varaktiga | 41 |
| 4.3 Det andra kriteriet – tillräcklig marknadsdynamik saknas | 41 |

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.4 | Det tredje kriteriet – generella konkurrensrätten inte tillräcklig | 42 |
| 4.4.1 | <i>Tillämpning av enbart den generella konkurrensrätten ska anses otillräcklig</i> | 42 |
| 4.4.2 | <i>Bedömning av om konkurrenslagstiftningen är tillräcklig för att uppnå effektiv konkurrens</i> | 42 |
| 4.4.3 | <i>Förhandsreglering ger fördelar som konkurrensrätten inte ger</i> | 42 |
| 4.4.4 | <i>Den generella konkurrensrätten är inte tillräcklig</i> | 43 |
| 4.5 | Marknaden kan bli föremål för förhandsreglering | 43 |
| 5 | Företag med betydande inflytande | 44 |
| 5.1 | Betydande inflytande finns om företaget kan uppträda oberoende | 44 |
| 5.1.1 | <i>Den rättsliga utgångspunkten – 8 kap. 6 § LEK</i> | 44 |
| 5.1.2 | <i>Det är företagets marknadsstyrka som avgör</i> | 45 |
| 5.1.3 | <i>Marknadsandelarna över tid har stor betydelse</i> | 45 |
| 5.2 | Företaget AllTele | 46 |
| 5.3 | AllTele har ett betydande inflytande på marknaden Fast samtalsterminering | 47 |
| 5.3.1 | <i>Det finns starka bevis för att AllTele har ett betydande inflytande</i> | 47 |
| 5.3.2 | <i>Det saknas en tillräckligt stark motverkande köpstyrka</i> | 48 |
| 5.3.3 | <i>AllTele har ett betydande inflytande</i> | 50 |
| 6 | Skyldigheter i syfte att skapa en effektiv konkurrens | 52 |
| 6.1 | Operatörer med betydande inflytande ska åläggas minst en skyldighet | 52 |
| 6.2 | Skyldigheterna ska skapa en effektiv konkurrens, vara proportionella och lämpliga | 52 |
| 6.2.1 | <i>Skyldigheterna ska syfta till att skapa effektiv konkurrens</i> | 52 |
| 6.2.2 | <i>Skyldigheterna ska vara proportionerliga</i> | 53 |
| 7 | AllTeles skyldigheter | 56 |
| 7.1 | Skyldighet att bedriva samtrafik | 56 |
| 7.1.1 | <i>Rättslig utgångspunkt – 4 kap. 8 § LEK</i> | 56 |
| 7.1.2 | <i>Fungerande samtrafik krävs för att nå LEK:s övergripande mål</i> | 57 |
| 7.1.3 | <i>AllTeles särställning ger upphov till konkurrensproblem</i> | 58 |
| 7.1.4 | <i>Direktförbindelse vid kostnadseffektiv hopkopplingspunkt ingår</i> | 60 |
| 7.1.5 | <i>Fast samtalsterminering oavsett teknik</i> | 62 |
| 7.1.6 | <i>Åtgärder för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra</i> | 64 |
| 7.1.7 | <i>Samtrafik ska tillhandahållas till rimliga villkor</i> | 65 |
| 7.1.8 | <i>Rättslig utgångspunkt</i> | 66 |
| 7.1.9 | <i>Skriftligt samtrafikavtal ska ingås på begäran</i> | 67 |
| 7.1.10 | <i>Tjänsternas och produkternas omfattning ska vara ändamålsenlig</i> | 68 |
| 7.1.11 | <i>Tydlig prissättning</i> | 69 |
| 7.1.12 | <i>Administrativa rutiner ska vara tydligt beskrivna och medge transparens</i> | 70 |
| 7.1.13 | <i>Krav på ekonomisk säkerhet ska vara objektivt sett rimliga</i> | 71 |
| 7.1.14 | <i>Avtals giltighetstid, uppsägning och omförhandling</i> | 72 |
| 7.1.15 | <i>Varje rimlig begäran ska tillgodoses</i> | 73 |
| 7.1.16 | <i>Underrättelse om avsikt att vägra begäran</i> | 76 |
| 7.2 | Skyldighet att tillämpa rättvis och skälig prissättning | 78 |
| 7.2.1 | <i>Rättslig utgångspunkt – 4 kap. 11 och 12 §§ LEK</i> | 78 |
| 7.2.2 | <i>Prisreglering för tillträde krävs för att samtrafikskyldigheterna ska få avsedd verkan</i> | 78 |
| 7.2.3 | <i>Vid val av beräkningsmetod finns ett antal faktorer att väga in i bedömningen</i> | 79 |
| 7.2.4 | <i>LRIC-metoden lämplig för TeliaSonera</i> | 79 |
| 7.2.5 | <i>För övriga operatörer har rättvis och skälig prissättning gällt</i> | 81 |
| 7.2.6 | <i>Det är rimligt att övriga operatörer inte får ta ut ett högre pris än vad TeliaSonera får</i> | 81 |
| 7.2.7 | <i>Slutsats och proportionalitetsbedömning</i> | 82 |
| 7.3 | Skyldighet att inte diskriminera vid tillhandahållande av samtrafik | 83 |
| 7.3.1 | <i>Rättslig utgångspunkt – 4 kap. 6 § LEK</i> | 83 |
| 7.3.2 | <i>Särbehandling kan leda till snedvridna konkurrensförhållanden</i> | 83 |
| 7.3.3 | <i>Slutsats och proportionalitetsbedömning</i> | 84 |
| 8 | Skyldigheter för att möjliggöra insyn | 86 |
| 8.1 | Insyn behövs för att se till att regleringen följs | 86 |
| 8.2 | Ingen skyldighet att särredovisa | 86 |
| 8.3 | Skyldighet att offentliggöra uppgifter | 87 |
| 8.3.1 | <i>Rättslig utgångspunkt – 4 kap. 5 § LEK</i> | 87 |
| 8.3.2 | <i>Tillräcklig transparens genom att offentliggöra specificerade uppgifter</i> | 88 |
| 8.3.3 | <i>Offentliggörandet av uppgifterna och ändringar av dem</i> | 89 |

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

| | | |
|-----------------|--|-----------|
| 8.3.4 | <i>Slutsats och proportionalitetsbedömning</i> | 89 |
| 9 | Hur beslutet ska gälla | 91 |
| 9.1 | Detta beslut ska gälla omedelbart | 91 |
| 10 | Hur man överklagar | 93 |
| | | |
| Bilaga 1 | | 94 |

Figurer

| | |
|---|----|
| Figur 1 Beskrivning av TeliaSoneras kommunikationsnät för fast telefoni | 19 |
| Figur 2 Antal abonnemang för fasta telefonitjänster | 23 |
| Figur 3 Andel av fasta abonnemang | 24 |
| Figur 4 Intäkts- och volymutveckling..... | 25 |
| Figur 5 Intäkts- och volymutveckling fast terminering | 28 |

PTS avgörande

Avgränsning av relevant marknad

PTS avgränsar produktmarknaden Fast samtalsterminering till AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolagets (AllTele) framföring av samtal från den hopkopplingspunkt, oavsett nivå i det allmänna kommunikationsnätet, där samtal överlämnas av annan operatör och fram till den nätanslutningspunkt där slutanvändaren kan ta emot samtalet.

Marknaden 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 och som AllTele kontrollerar termineringen till. Detta gäller oavsett teknik där slutanvändaren kan ta emot samtalet och oavsett typ av anslutning som nyttjas av den uppringda slutanvändaren.

PTS avgränsar den geografiska marknaden Fast samtalsterminering till företagets allmänna kommunikationsnäts utbredningsområde i Sverige.

Fastställande av marknad som kan bli föremål för förhandsreglering

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

Fastställande av företag med betydande inflytande

PTS fastställer med stöd av 8 kap. 6 § LEK att AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget (AllTele) har ett betydande inflytande på den i detta beslut avgränsade marknaden Fast samtalsterminering.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

1. Skyldighet att bedriva samtrafik

1. AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget (AllTele) ska vid varje rimlig begäran bedriva samtrafik med den som tillhandahåller eller avser att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster (den begärande operatören), dvs. AllTele ska vidta de åtgärder som behövs för att samtrafiken ska fungera, exempelvis ska företaget
 - a. tillhandahålla sammankoppling av sitt och annan operatörs kommunikationsnät för utbyte av samtrafik (direktförbindelse), vilket bland annat medför att AllTele 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 geografiskt telefonnummer, telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster eller telefonnummer avsedda för personliga nummertjänster ur svensk telefonnummerplan som AllTele 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 AllTele utan dröjsmål implementera de telefonnummer ur svensk telefonnummerplan som den begärande operatören tilldelats och öppna telefonnumren för trafik.
2. AllTele ska vid varje rimlig begäran från annan operatör tillhandahålla de tjänster eller produkter som avses i punkten 1. Villkoren för AllTeles tillhandahållande ska, när den andra operatören begär det, omfatta åtminstone följande.
 - a. Skriftligt avtal om tillhandahållandet av tjänsterna och produkterna.
 - b. Tjänsternas och produkternas respektive omfattning ska motsvara det som AllTele ska tillhandahålla enligt punkten 1 och omfattningen ska medge en ändamålsenlig användning.
 - 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 AllTele 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 AllTele meddelat den begärande operatören om höjningen. Fristen

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

- om 90 dagar gäller inte när AllTele ändrar sitt pris till följd av PTS tillsyn eller beslut eller efter uppdateringar eller revideringar av hybridmodellen för TeliaSonera AB:s fasta allmänna kommunikationsnät eller till följd av domstols avgörande.
- d. Villkoren för administrativa rutiner, inklusive rutiner för fakturering, avräkning och betalning ska vara tydligt beskrivna och för ändamålet så enkelt utformade som möjligt.
 - e. När AllTele 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 AllTele har dels vid avtalets ingående, dels under pågående avtalsperiod.
 - f. Villkoren för ändring i och omförhandling av avtalet ska möjliggöra att parterna inom pågående avtalsperiod kan nå en överenskommelse om fortsatt avtal.
 - g. Avtalets giltighetstid ska vara skälig och minst tre månader. Uppsägningsvillkoren ska vara skäliga och ange vilka väsentliga avtalsbrott som kan leda till uppsägning. De avtalsbrott som kan leda till att ett avtal sägs upp ska vara sådana att en uppsägning är en rimlig och adekvat åtgärd.
3. AllTele får vägra att tillgodose en rimlig begäran om sådana tjänster och produkter som omfattas av punkten 1 endast när det finns objektivt sett godtagbara skäl för att vägra tillhandahållandet. Exempelvis kan det i ett enskilt fall finnas objektivt sett godtagbart skäl att vägra tillgodose en rimlig begäran
- när det saknas tekniska möjligheter att genomföra tillhandahållandet,
 - när vägran är nödvändig för att förebygga att AllTeles kommunikationsnät eller dess användare skadas,
 - när AllTele kan visa att kommunikationsnätets driftsäkerhet och slutanvändarnas personliga integritet äventyras,
 - när den begärande operatören tillhandahåller AllTele motsvarande tjänst eller produkt men där den begärande operatören uppställer sådana villkor för att tillhandahålla sina tjänster/produkter som inte är rimliga, eller
 - när AllTele 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 AllTeles kommunikationsnät.
4. När AllTele avser att vägra att tillgodose en annan operatörs begäran om sådana tjänster eller produkter som omfattas av punkten 1, ska företaget utan dröjsmål skriftligen upplysa operatören om sin avsikt att vägra tillgodose begäran. AllTele ska även ange skälen för sin vägran

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

och lämna sådan information att den begärande operatören kan avgöra om denne kan vidta åtgärder för att tillhandahållandet ska kunna ske.

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

2. Skyldighet att tillämpa rättvis och skälig prissättning

AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget (AllTele) ska tillämpa en rättvis och skälig prissättning när företaget tillhandahåller direktförbindelse och samtalsterminering. Med rättvis och skälig prissättning avses att AllTele ska tillämpa en prissättning som maximalt uppgår till den nivå som beräknats enligt PTS vid var tid senast fastställda version av hybridmodellen för samtrafik i det fasta allmänna kommunikationsnätet. När AllTele levererar motsvarande tjänst till den köpande operatören ska prissättningen även vara reciprok mellan parterna.

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

3. Skyldighet att inte diskriminera vid tillhandahållande av samtrafik

1. AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget (AllTele) ska på icke-diskriminerande villkor tillhandahålla de tjänster och produkter som omfattas av skyldighet 1, vilket innebär att AllTele ska
 - a. under likvärdiga omständigheter tillämpa likvärdiga villkor mot andra som tillhandahåller likvärdiga tjänster/produkter, samt
 - b. tillhandahålla de tjänster och den information som AllTele erbjuder andra med samma villkor och med samma kvalitet som gäller för dess egna tjänster/produkter eller för dotterbolags eller samarbetspartners tjänster.

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

4. Skyldighet att offentliggöra uppgifter

1. AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget (AllTele) ska hålla sådana uppgifter offentliga som är nödvändiga för att avtal om samtrafik enligt skyldighet 1 ska kunna ingås.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

2. AllTele ska hålla uppgifterna offentliga på sin webbplats på ett för övriga operatörer och PTS lättillgängligt sätt utan kostnad.
3. AllTele ska, på sin webbplats i nära anslutning till enligt punkten 1 offentliggjorda uppgifter, offentliggöra förändringar av tidigare offentliggjorda uppgifter senast 90 dagar före det att förändringen är avsedd att gälla. Förändringar av uppgifterna får inte gälla förrän 90 dagar från det att förändringen har offentliggjorts. Fristen om 90 dagar gäller inte sänkningar av pris. Fristen om 90 dagar gäller inte heller när AllTele ändrar offentliggjorda uppgifter till följd av PTS tillsyn eller beslut eller efter uppdateringar eller revideringar av hybridmodellen för TeliaSonera AB:s fasta allmänna kommunikationsnät eller till följd av domstols avgörande.

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

Förordnande om hur beslutet ska gälla

1. PTS förordnar att detta beslut gäller omedelbart. När det gäller AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolagets (AllTele) tillhandahållande av de tjänster och produkter som omfattas av skyldighet i detta beslut gäller skyldigheten från och med dagen för detta besluts ikraftträdande, oavsett när de avtal som ligger till grund för tillhandahållandet av tjänsterna eller produkterna har ingåtts.
2. PTS upphäver sitt beslut den 4 november 2009 i ärende med dnr 09-9039. PTS förordnar att beslutet gäller för AllTeles tillhandahållande av samtrafik till och med dagen före ikraftträdandet av detta beslut.

1 Reglering för ökad konkurrens och harmonisering

1.1 PTS sektorsspecifika reglering i dess sammanhang

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) är en implementering av bestämmelserna i det s.k. ramdirektivet¹ och det s.k. tillträdesdirektivet². PTS sektorsspecifika reglering av operatörer som förfogar över respektive tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och -tjänster är ett led i den svenska implementeringen. Direktiven fastställer uppgifter för nationella regleringsmyndigheter och inrättar en rad förfaranden för att säkerställa en harmoniserad tillämpning av regelverket inom hela gemenskapen.³

De nationella regleringsmyndigheternas sektorsspecifika reglering utifrån direktiven, omfattar att:

- fastställa vilka produkt- och tjänstemarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa sektorsspecifik reglering (i detta beslut avsnitt 3-4),
- identifiera företag med betydande inflytande (i detta beslut avsnitt 5), samt
- meddela beslut om skyldigheter (i detta beslut avsnitt 7-8).⁴

EU-kommissionen har särskilda befogenheter när det gäller de nationella regleringsmyndigheternas, inklusive PTS, nationella implementering av bestämmelserna i ram- och tillträdesdirektivet.⁵ Även EU:s övriga nationella regleringsmyndigheter har vissa befogenheter. Dessa agerar främst genom

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, se bilaga 1.

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, se bilaga 1.

³ Artikel 1.1 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 om ändring av direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/19/EG om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter och direktiv 2002/20/EG om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, fortsättningsvis benämnt ändringsdirektivet, se bilaga 1. Enligt LEK är syftet med att främja konkurrensen och den internationella harmoniseringen inom området elektronisk kommunikation.

⁴ 8 kap. 5 och 6 §§ LEK, samt artikel 16 i ramdirektivet, se bilaga 1.

⁵ Artiklarna 7, 7a, 15 och 19 m.fl. i ändringsdirektivet, se bilaga 1.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

organisationen Berec.⁶ Syftet med regleringsmyndigheternas samverkan inom Berec är att säkerställa en konsekvent tillämpning inom EU.⁷

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

EU-kommissionen antar en rekommendation om vilka produkt- och tjänstemarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat för nationella regleringsmyndigheter att införa regleringsskyldigheter enligt bl.a. ram- och tillträdesdirektivet.⁸ Även om rekommendationer inom EU-rätten är s.k. *soft law*, har EU-kommissionen befogenhet att fatta beslut om att den nationella regleringsmyndigheten ska dra tillbaka sitt förslag till beslut när den nationella regleringsmyndigheten avser dels att definiera en marknad som skiljer sig från den som EU-kommissionen rekommenderat, dels identifierar om ett företag har ett betydande inflytande.⁹ De nationella regleringsmyndigheterna ska enligt ramdirektivet beakta EU-kommissionens rekommendationer i största möjliga mån.

Ett beslut från EU-kommissionen om att regleringsmyndigheten ska dra tillbaka sitt beslutsförslag förutsätter att EU-kommissionen finner att förslaget till beslut skulle vara ett hinder mot den inre marknaden eller att EU-kommissionen hyser allvarliga tvivel i fråga om åtgärden är förenlig med gemenskapsrätten.¹⁰

1.1.2 EU-kommissionens befogenheter ifråga om skyldigheter

År 2009 reformerades de direktiv som ligger till grund för den sektorsspecifika regleringen. Reformen var en följd av behovet av att fullborda den inre marknaden för elektronisk kommunikation genom att stärka gemenskapsmekanismen för regleringen av operatörer med betydande inflytande på de viktigaste marknaderna.¹¹ Genom det s.k. ändringsdirektivet har EU-kommissionens befogenheter stärkts vad gäller de nationella regleringsmyndigheternas förslag till vilka skyldigheter ett företag med betydande inflytande ska påföras.¹² De nationella regleringsmyndigheternas skönsmässiga befogenheter måste enligt ändringsdirektivet stämmas av med utvecklingen av en konsekvent

⁶ Berec är en förkortning av Body of European Regulators for Electronic Communications. Organisationen bildades i samband med reformerna av EU:s telekomregler (se ändringsdirektivet) genom EU-kommissionens beslut den 25 november 2009 (1211/2009). Berec har i uppgift att främja samarbete och koordinering mellan nationella regleringsmyndigheter och kommissionen, särskilt vid implementeringen av EU:s regulatoriska ramverk. Berec och dess kontor är baserat i Riga, Lettland,

⁷ Artikel 7a 2 ramdirektivet med ändringsdirektiv, se bilaga 1.

⁸ Artikel 15.1 ramdirektivet med ändringsdirektiv, se bilaga 1, bestämmelsen i detta avseende oförändrad jämfört med dess ursprungliga lydelse i ramdirektivet.

⁹ Bestämmelsen i artikel 7 i ramdirektivet har ändrats 2009, se ändringsdirektivet. För de omständigheter som återges här saknas dock skillnad i sak jämfört med ramdirektivet i dess ursprungliga lydelse, se bilaga 1.

¹⁰ Bestämmelsen i artikel 7 i ramdirektivet har ändrats 2009, se ändringsdirektivet. För de omständigheter som återges här saknas dock skillnad i sak jämfört med ramdirektivet i dess ursprungliga lydelse, se bilaga 1.

¹¹ Ändringsdirektivet, skäl 3, se bilaga 1.

¹² Se artikel 7a i ramdirektivet, införd genom ändringsdirektivet, se bilaga 1.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

regleringspraxis och en konsekvent tillämpning av regelverket för att effektivt kunna bidra till den inre marknads utveckling och fullbordan.¹³

De nationella regleringsmyndigheterna ska, efter att ha underställt sitt förslag till beslut till EU-kommissionen, Berec och övriga regleringsmyndigheter, ha ett nära samarbete med dessa för att identifiera den effektivaste och lämpligaste åtgärden mot bakgrund av de mål som fastställs i direktivet, marknadsaktörernas yttranden och behovet av att säkerställa spridningen av en enhetlig praxis.¹⁴ Sådant nära samarbete ska även bedrivas om Berec och EU-kommissionen hyser allvarliga tvivel om att en föreslagen åtgärd är förenlig med gemenskapslagstiftningen. Om den nationella regleringsmyndigheten inte ändrar sitt förslag får EU-kommissionen utfärda en rekommendation om att myndigheten ska dra tillbaka sitt förslag. Om den nationella regleringsmyndigheten inte ändrar eller drar tillbaka sitt förslag måste myndigheten ge en motiverad förklaring.¹⁵

EU-kommissionen utfärdar rekommendationer, eller beslut om harmoniserad tillämpning av bestämmelserna, även när den konstaterar att det finns skillnader i hur de nationella regleringsmyndigheterna genomför sina regleringsuppgifter enligt bl.a. ram- och tillträdesdirektivet och dessa skillnader kan skapa hinder för den inre marknaden. Om en nationell regleringsmyndighet väljer att inte följa en sådan rekommendation ska den meddela EU-kommissionen detta och motivera sin ståndpunkt.¹⁶

De nationella regleringsmyndigheterna ska anmäla ett beslutsutkast till EU-kommissionen inom tre år från antagandet av en tidigare åtgärd som avser den marknaden.¹⁷

1.2 Det europeiska samrådet av detta beslut

Tidigare utkast till detta beslut har samrått med EU-kommissionen, Berec och övriga regleringsmyndigheter.

Den 17 april 2013 notifierade PTS beslutsutkast avseende marknaden Fast samtalsterminering, Fast tillträde samt Fast samtalsoriginering till EU-kommissionen.¹⁸

EU-kommissionen framförde inga synpunkter avseende beslutsutkasten för Fast tillträde samt Fast samtalsoriginering. Kommissionen ansåg dock att det notifierade beslutsutkastet för Fast samtalsterminering, som innebar att full

¹³ Ändringsdirektivet, skäl 18, se bilaga 1.

¹⁴ Artikel 7a ramdirektivet, införd genom ändringsdirektivet, se bilaga 1.

¹⁵ Utdrag ur artikel 7a ramdirektivet, införd genom ändringsdirektivet, se bilaga 1.

¹⁶ Artikel 19.2 ramdirektivet, ändrad genom ändringsdirektivet, se bilaga 1.

¹⁷ Artikel 16.6.a ramdirektivet, se bilaga 1, ändrad genom ändringsdirektivet jämfört med 8 kap. 11 a § LEK.

¹⁸ Se aktbilaga 52-53 i PTS ärende med dnr 11-6823.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

särkostnad inte skulle vara införd på marknad 3 förrän den 1 januari 2014, stred mot rekommendationen om termineringstaxor.¹⁹ Kommissionen övervägde att inleda ett s.k. FAS II-förfarande mot myndigheten, varför myndigheten återkallade notifieringen den 16 maj 2013.

Den 12 juni 2013 gav PTS, i enlighet med kommissionens synpunkter, operatörerna på marknaden möjlighet att lämna synpunkter på införandet av särkostnad på marknaden Fast samtalsterminering. Efter att ha beaktat EU-kommissionens och operatörernas synpunkter notifierade PTS skyldighetsbesluten på nytt den 20 september 2013 till EU-kommissionen.²⁰

Den 21 oktober 2013 godtog EU-kommissionen beslutsutkastet med kommentarer.²¹ Kommissionen framförde att PTS bör ompröva om tiden för de nya taxornas ikraftträdande kan förkortas, samtidigt som PTS till fullo motiverar sitt beslut ifall myndigheten bibehåller den 1 januari 2014 som införandedatum.

PTS har beaktat EU-kommissionens synpunkter men finner efter en sammanvägd bedömning att de överväganden som myndigheten tidigare gjort, avseende införandedatum och den tidsutdräkt som en ändring i detta skede annars skulle leda till, kvarstår oförändrade varför PTS bibehåller den 1 januari 2014 som införandedatum.²²

1.3 Tidigare fattade beslut

PTS fastställde den 4 november 2009 med stöd av LEK att marknaden för Fast tillträde skulle bli föremål för förhandsreglering. TeliaSonera bedömdes ensamt ha ett betydande inflytande på marknaden och ålades skyldigheter.²³

PTS fastställde vidare den 4 november 2009 med stöd av LEK att marknaderna för originering och terminering i individuella fasta allmänna kommunikationsnät skulle bli föremål för förhandsreglering. TeliaSonera bedömdes ensamt ha ett betydande inflytande på marknaden för originering medan flertalet operatörer bedömdes ha ett betydande inflytande på sina respektive individuella marknader för samtalsterminering, varför även de ålades skyldigheter.²⁴

¹⁹ Skrivelse från EU-kommissionen, aktbilaga 58, den 23 maj 2013 i PTS ärende med dnr 11-6823.

²⁰ Se aktbilaga 65-67 i PTS ärende med dnr 11-6823.

²¹ EU-kommissionens beslut i ärende SE/2013/1504 och aktbilaga 70 i PTS ärende med dnr 11-6823.

²² Se en mer utförlig motivering under avsnitt 8.3.6 i PTS beslut den 24 oktober 2013 i ärende med dnr 13-10033.

²³ PTS beslut den 4 november 2009 i ärende med dnr 09-9035.

²⁴ PTS beslut den 4 november 2009 med dnr 09-9036–9037, 09-9039, 09-9041-9059, 09-9061-9063.

1.4 Företaget AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget omfattas av detta beslut

Detta beslut är riktat till AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget (AllTele) eftersom företaget är verksamt på marknaden som detta beslut omfattar. En mer utförlig redogörelse för AllTeles verksamhet och anledningarna till att PTS ska rikta ett beslut mot företaget ges under avsnitt 5.2.

1.5 Huvuddragen i PTS prövning

1.5.1 Avgränsning av marknader – produktmässigt och geografiskt

Enligt EU-kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader från 2007²⁵ ska utgångspunkten för fastställande av marknader vara definitionen av slutkundsmarknader ur ett framtidsorienterat perspektiv, med beaktande av utbytbarheten på efterfråge- och utbudssidorna. Efter det att slutkundsmarknaderna har definierats kan regleringsmyndigheten gå vidare med att identifiera relevanta grossistmarknader.²⁶

PTS prövar i avsnitt 3 hur marknaden för Fast samtalsterminering som EU-kommissionen fastställt som relevant för förhandsreglering ska avgränsas utifrån de förhållanden som råder i Sverige. Här beaktar PTS EU-kommissionens rekommendation från 2007 samt EU-kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser.²⁷

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

1.5.2 Fastställande av marknad som kan komma ifråga för förhandsreglering

PTS prövar därefter (avsnitt 4) om den avgränsade marknaden har sådana särdrag att det är motiverat att införa skyldigheter för företag med ett betydande inflytande på denna. Prövningen görs utifrån de *tre kriterier* som EU-kommissionen har angett.²⁸ Endast den marknad där PTS bedömer att det finns

²⁵ Kommissionens rekommendation av den 17 december 2007 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (2007/879/EG), fortsättningsvis benämnd EU-kommissionens rekommendation från 2007, se bilaga 1.

²⁶ EU-kommissionens rekommendation från 2007, skäl 4, se bilaga 1.

²⁷ Kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande i enlighet med gemenskapens regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (2002/C 165/03) fortsättningsvis benämnd EU-kommissionens riktlinjer, se bilaga 1.

²⁸ EU-kommissionens rekommendation från 2007 skäl 5, se bilaga 1.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

(1) stora och varaktiga hinder för marknadsinträde, (2) en svag marknadsdynamik samt (3) där konkurrensproblemen inte bedöms kunna avhjälpas inom ramen för generell konkurrenslagstiftning, blir föremål för prövning i nästa steg.

PTS bedömning avser tiden fram till nästa revidering av marknadsanalysen, dvs. cirka tre år fram i tiden.

1.5.3 Fastställande av operatör med betydande inflytande

Därefter följer (avsnitt 5) PTS prövning av om något företag har ett betydande inflytande på sådan marknad som kan bli föremål för förhandsreglering. Det vill säga att PTS prövar om det finns ett företag med en sådan ställning att det i betydande omfattning skulle kunna uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand av konsumenterna.²⁹ Om det konstateras att något företag har en sådan ställning på marknaden, ska det införas skyldigheter enligt LEK.

I sin bedömning av marknadsinflytande följer PTS konkurrensrättslig praxis och beaktar de indikatorer som anges i EU-kommissionens riktlinjer.³⁰

Utgångspunkten för prövningen av om ett företag har ett betydande inflytande är företagets marknadsnärvaro, eller annorlunda uttryckt, hur stor andel av marknaden som företaget har. Den indikation som marknadsandelarna ger kompletteras med vissa andra indikatorer som PTS bedömer kan tala för, eller emot, att en eventuell hög marknadsandel leder till ett betydande inflytande.

1.5.4 Skyldigheter åläggs

PTS avslutar sin prövning med att ålägga de skyldigheter som krävs för att komma till rätta med konkurrensproblemen på den aktuella marknaden och för att uppfylla målen med lagstiftningen (avsnitt 7-8). Prövningen görs mot bakgrund av marknadssituationen, myndighetens erfarenheter från tillämpningen av den nuvarande regleringen samt resultatet från en framåtblickande bedömning av potentiella konkurrensproblem. Minst en av de skyldigheter som anges i 4 kap. 5-12 §§ LEK ska dock åläggas för att skapa förutsättningar för konkurrens där detta är möjligt, eller annars mildra de negativa effekterna av bristande konkurrens.

Vid bedömningen av de konkurrensproblem som skulle kunna finnas i frånvaro av reglering beaktar PTS den gemensamma ståndpunkt som European Regulators' Group (ERG, numera ersatt av Berec³¹) har utarbetat i fråga om hur

²⁹ 8 kap. 6 § LEK och artikel 14 ramdirektivet, se bilaga 1.

³⁰ Jfr 8 kap. 6 § LEK.

³¹ European Regulators' Group (ERG) bildades genom EU-kommissionens beslut den 29 juli 2002 (2002/627/EC). ERG är numera ersatt av Body of European Regulators for Electronic Communications (Berec) se fotnot 6 ovan.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

en regleringsmyndighet bör gå tillväga för att säkerställa att konkurrensproblemen omhändertas på ett harmoniserat och konsekvent sätt.³²

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

1.5.5 Hur beslutet ska gälla

I avsnitt 9 redovisas hur detta beslut ska gälla och hur de beslut som tidigare fattats för marknaden Fast samtalsterminering ska gälla.³³

1.5.6 Bilaga 1

PTS har i bilaga 1 redovisat de vanligast förekommande EU-rättsliga källorna och de förkortningar som används i detta beslut.

³² Revised ERG Common Position on the Approach to Appropriate Remedies in the ECNS regulatory framework. ERG (06) 33.

³³ De nationella marknaderna för samtalsterminering i individuella allmänna kommunikationsnät via en fast anslutningspunkt fastställdes som sådana relevanta marknader som kan bli föremål för förhandsreglering och dessutom ålades skyldigheter genom PTS beslut den 4 november 2009 i ärende med dnr 09-9037, 09-9039, 09-9041-9059, 09-9061-63.

2 Beskrivning av telefonimarknaden

I detta avsnitt beskriver PTS telefonimarknadens utveckling i stort, infrastrukturen för fasta telefonitjänster, de tjänster som slutanvändare använder för att ringa, marknadsdata samt de delar som ett samtal kan delas upp i och hur de produceras.

2.1 Marknaderna konvergerar

Utvecklingen för hur vi kommunicerar med varandra utvecklas successivt. Nya typer av tjänster växer fram som i viss mån kompletterar varandra, men även i viss utsträckning ses som substitut till den traditionella fasta telefonin. Generellt sett så växer den mobila telefonin medan den fasta telefonin minskar till viss del kompenserad av växande ip-telefoni.

Historiskt sett har den traditionella kretskopplade fasta telefonin dominerat i fråga om hur slutanvändare har kommunicerat med varandra. Under senare tid har det kommit fram olika alternativt till detta, vilket ändrat förhållandet sett till hur vi kommunicerar. Främst har den mobila telefonin vuxit starkt under de senaste 20 åren men även ip-telefonin har vuxit stadigt de senaste 5-10 åren. Även andra former för kommunikation har vuxit fram över tiden såsom SMS, chatt, e-post och olika typer av sociala medier.

Många använder sig av flertalet av dessa former för att kommunicera. Vilken form en individ väljer i det enskilda fallet beror bl.a. på i vilken utsträckning de ser olika tjänster som substitut till varandra. Avgörande är också var individen för tillfället befinner sig geografiskt och vad denna vill kommunicera. Prisnivå och prisstruktur påverkar också i stor grad hur vi väljer att kommunicera där mobil telefoni under lång tid generellt sett varit dyrare än den fasta telefonin. Skillnaden där emellan minskar successivt och är idag, på en övergripande nivå, relativt liten.

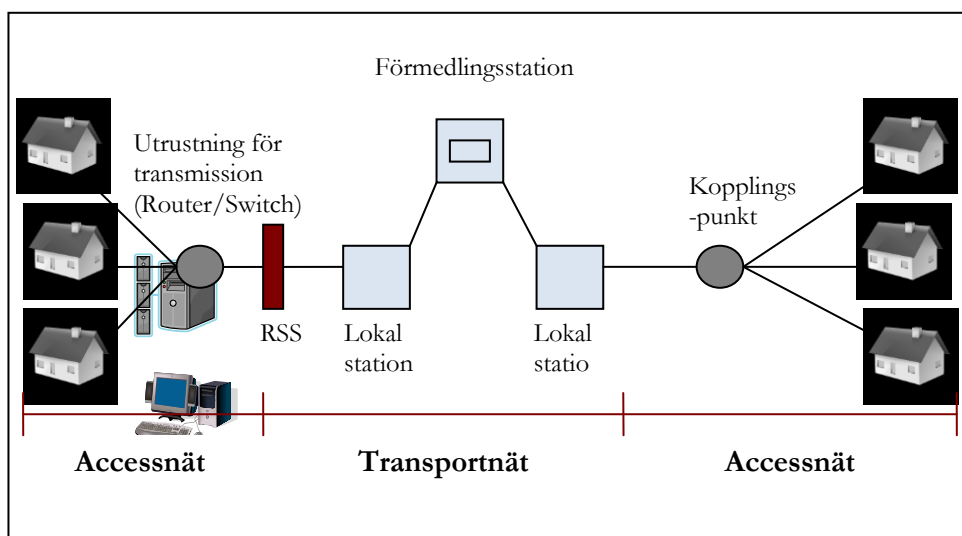
Utvecklingen har också gått mot att olika typer av tjänster levereras över ett och samma kommunikationsnät. Tidigare var det vanligt att en typ av tjänst levererades över ett separat kommunikationsnät. I takt med att kommunikationsnäten möjliggör leverans av flertalet tjänster har även utvecklingen av terminaler gått åt samma håll. I dag är det exempelvis vanligt med smarta telefoner som kan hantera flertalet av de erbjudna tjänsterna.

I ljuset av denna konvergens (kommunikationsnät och terminal) har även paketerade erbjudanden vuxit sig starkare. I dag ingår exempelvis cirka 35 procent av de totala fasta telefoniabonnemangen i någon form av paketylösning tillsammans med TV, bredband och/eller mobiltelefoni. För den mobila telefonin är idag över 60 procent av mobiltelefoniabonnemangen kombinerade med en datatjänst.

2.2 Infrastrukturen för fasta telefonitjänster

TeliaSonera äger ett omfattande rikstäckande allmänt (kopparbaserat) kommunikationsnät som byggdes upp för att tillförsäkra Sveriges invånare tillgång till fasta telefonitjänster. Uppbyggnaden genomfördes under en tidsperiod när företaget ägdes av staten. TeliaSoneras fasta allmänna kommunikationsnät används fortfarande i stor utsträckning för att ansluta slutanvändare till en telestation för att dessa ska få tillgång till kretskopplad fast telefoni, även om slutanvändare inte alltid har en direkt avtalsrelation med TeliaSonera utan har sitt telefoniabonnemang via en operatör som återförsäljer abonnemanget.

Figur 1 Beskrivning av TeliaSoneras kommunikationsnät för fast telefoni



TeliaSoneras accessnät har anslutningar till i princip samtliga permanentbostäder och fasta verksamhetsställen i Sverige. Anslutningarna är kopplade till fler än 7 000 telestationer³⁴.

Accessnätet utgår vanligtvis från den telestation (lokalstation, RSS³⁵) som är belägen närmast slutanvändaren. Nätet ger varje slutanvändare en permanent kundunik förbindelse som består av en parkabel av koppar som är uppdelad i ett antal delsträckor. Parkabeln förbinder nätanslutningspunkten hos slutanvändaren med en telestation.

Transportnätet som sammanbinder olika telestationer (noder) med varandra i ett område (exempelvis stadsdelar eller orter).

³⁴ TeliaSonera håller för närvarande på att modernisera sitt nät varför antalet telestationer kan komma att ändras.

³⁵ Remote Subscriber Stage. Kan även benämnas koncentrator eller utbrutet abonnentsteg.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

Generellt gäller att ju *större en operatör* är, desto större geografisk utbredning och fler hopkopplingspunkter har operatören i sitt nät. Operatören får då generellt sett kortare sträckor för framföring av samtalstrafik och större skalfördelar vid sammankoppling med andra nät.

En *mindre operatör* med en begränsad geografisk utbredning av sitt kommunikationsnät och med mindre samtalsvolym får generellt alltför långa överföringssträckor med alltför låg utnyttjandegrad och för små trafikvolymmer till alltför många av de övriga operatörernas kommunikationsnät för att det ska vara affärsmässigt motiverat med direktförbindelser till alla dessa. Därför har en mindre operatör i hög utsträckning behov av att kunna utnyttja en transiterande operatör.

När en operatör ansluter sig till en hopkopplingspunkt behöver operatören investera i den *utrustning* som ska användas för överföring till en annan hopkopplingspunkt. Utrustningens främsta uppgift är att koncentrera samtalstrafiken och därigenom skapa en kostnadseffektiv överföring mellan hopkopplingspunkterna.

En enskild *hopkopplingspunkt* har ett relativt *begränsat geografiskt upptagningsområde*. För att en operatör ska kunna uppnå lönsamhet i sin produktion av fasta telefonitjänster i en enskild hopkopplingspunkt behöver operatören uppnå en hög kundtätethet i hopkopplingspunkten för att kunna få sådana samtalsvolymmer att det medför tillräckliga skalfördelar och därmed konkurrenskraftiga kostnader.

Hushåll och mindre företag är framförallt anslutna till det allmänna kommunikationsnätet via det kopparbaserade accessnätet. Det är i princip endast den operatör som äger det kopparbaserade accessnätet som finns etablerad med utrustning för kretskopplad telefoni på hopkopplingspunkter till det accessnätet. Det förekommer dock på allt fler av de större hopkopplingspunkterna att även andra operatörer har etablerat sig genom att placera in egen utrustning för att exempelvis ansluta kunder till Internet.

Stora och medelstora företag samt organisationer är oftast anslutna till det allmänna kommunikationsnätet via optisk fiber. Optiska fiberanslutningar har en längre räckvidd än kopparbaserade och begränsar därför inte på samma sätt som det kopparbaserade kommunikationsnätet var operatören med kostnadseffektivitet kan etablera den hopkopplingspunkt dit slutanvändarna kan anslutas. För att uppnå lönsamhet behöver dock operatören ha en relativt hög kundtätethet så att samtalstrafiken i hopkopplingspunkten kan koncentreras och det blir möjligt att utnyttja möjliga skalfördelar. En operatör som har större kunder anslutna med fiber tillhandahåller ofta även andra tjänster än fasta telefonitjänster till slutanvändarna. Fiberanslutningen kan då samutnyttjas, vilket generellt sett resulterar i sänkta produktionskostnader.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

Operatörens produktionskostnader påverkas framför allt av *kundtätthet, samtalsvolym*, av den förädlingsnivå som resurserna anskaffas på samt av *synergieffekter* som kan finnas om operatören även tillhandahåller andra tjänster än fasta telefonitjänster.

2.3 Den kretskopplade fasta telefonitjänsten

För att beskriva vad som utgör telefonitjänster anser PTS det vara lämpligt att börja med fasta telefonitjänster³⁶ baserade på kretskopplad teknik.³⁷

I princip kan samtliga hushåll, företag och organisationer i Sverige ansluta sig till kretskopplade (fasta) telefonitjänster utan större skillnader i villkoren. Den dominerande anslutningsformen vad avser det kretskopplade allmänna kommunikationsnätet är fortfarande PSTN.

2.3.1 Anslutning till kommunikationsnätet en grundläggande förutsättning för samtal

Ett allmänt kommunikationsnät mellan fasta nätanslutningspunkter är från en slutanvändares perspektiv uppdelat i två huvudfunktioner av betydelse för detta beslut:

1. anslutningen (tillträdet) till, och
2. bruket av det allmänna kommunikationsnätet (samtals- och tillhörande tjänster).

Det är den operatör som har slutanvändarens utrustning ansluten via en fast nätanslutningspunkt till det övriga allmänna kommunikationsnätet som fysiskt tillhandahåller tillträdet till slutanvändaren.

En förutsättning för att en slutanvändare ska ha möjlighet att använda sig av den kretskopplade telefonitjänsten är att slutanvändaren har en anslutning från (dvs. tillträde till) en fast nätanslutningspunkt³⁸ via vilken slutanvändaren kan nå det allmänna kommunikationsnätet för inkommande och utgående samtal.

Med samtal avses förbindelse för överföring av tal som medger tvåvägskommunikation.³⁹ Det är den uppringande slutanvändaren som initierar samtalet genom signalering. Signaleringen är nödvändig för att ett samtal ska kunna kopplas upp i det allmänna kommunikationsnätet. För att två slutanvändare ska

³⁶ Begreppet *fast telefoni* kan i andra sammanhang, exempelvis vad gäller samhällsomfattande tjänster (USO) definieras annorlunda.

³⁷ PSTN är en förkortning för Public Switched Telephone Network och är baserat på kretskopplad teknik.

³⁸ Begreppet *fast nätanslutningspunkt* kan i andra sammanhang, exempelvis vad gäller samhällsomfattande tjänster (USO) definieras annorlunda. Med fast nätanslutningspunkt avses i detta beslut något förenklat "jacket i väggen". I sammanhang som rör samhällsomfattande tjänster används begreppet i frågor om tillgänglighet för slutanvändare.

³⁹ Jämför 1 kap. 7 § LEK.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

kunna genomföra ett samtal med varandra krävs att samtalet kan framföras genom det allmänna kommunikationsnätet. I likhet med signaleringen sker samtalets framföring över slutanvändarnas anslutningar till det allmänna kommunikationsnätet.

När slutanvändarens utrustning är ansluten till det allmänna kommunikationsnätet⁴⁰ via en fast nätanslutningspunkt och har ett telefonnummer ur svensk telefonnummerplan, kan slutanvändaren ringa utgående samtal till telefonnummer ur svensk och internationell telefonnummerplan och nås av motsvarande inkommande samtal. Det finns i den svenska telefonnummerplanen två grundläggande principer för hanteringen av telefonnummer: alla nummerserier ska vara öppna och kunna nås från alla elektroniska kommunikationsnät och det ska för slutanvändaren vara möjligt att nå kommunikationsnät och tjänster hos olika tjänsteleverantörer på ett likvärdigt sätt.

2.4 Andra former av fasta telefonitjänster

Det finns för slutanvändare idag alternativ till traditionella kretskopplade fasta telefonitjänster, framför allt olika former av ip-baserade telefonitjänster via exempelvis bredbandsanslutningar. Därutöver finns även en mindre andel slutanvändare som använder sig av ISDN som anslutningsform. ISDN utgör dock endast två procent av det totala antalet fasta telefoniabonnemang.

Bredbandstillväxten och teknikutvecklingen via andra accessnätstyper, såsom kabel-tv, xDSL och fiber, har öppnat möjligheter att erbjuda ip-baserad telefoni i större utsträckning än tidigare och ett flertal operatörer, både nationellt och lokalt, erbjuder ip-baserad telefoni.

2.4.1 Ip-baserad telefoni fortsätter att växa

Det finns olika typer av ip-baserad telefoni. Tjänsten kan vara fast (dvs. knuten till en fast nätanslutningspunkt vid en viss plats) eller nomadisk (dvs. möjlig för användaren att ta med sig till annan nätanslutningspunkt). Vidare finns det skillnader mellan olika typer av ip-baserad telefoni i fråga om slutanvändarens möjlighet att ta emot inkommande samtal, att nå användare av telefonnummer ur svensk och internationell telefonnummerplan, att ringa nödsamtal samt att kunna få tillgång till tillhörande tjänster.

När det gäller 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 användare med telefonnummer ur telefonnummerplanen. Den här typen av telefonitjänst har i

⁴⁰ Ett allmänt kommunikationsnät definieras enligt 1 kap. 7 § LEK som ett elektroniskt kommunikationsnät som helt eller huvudsakligen används för att tillhandahålla allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster och som stödjer informationsöverföring mellan nätanslutningspunkter.

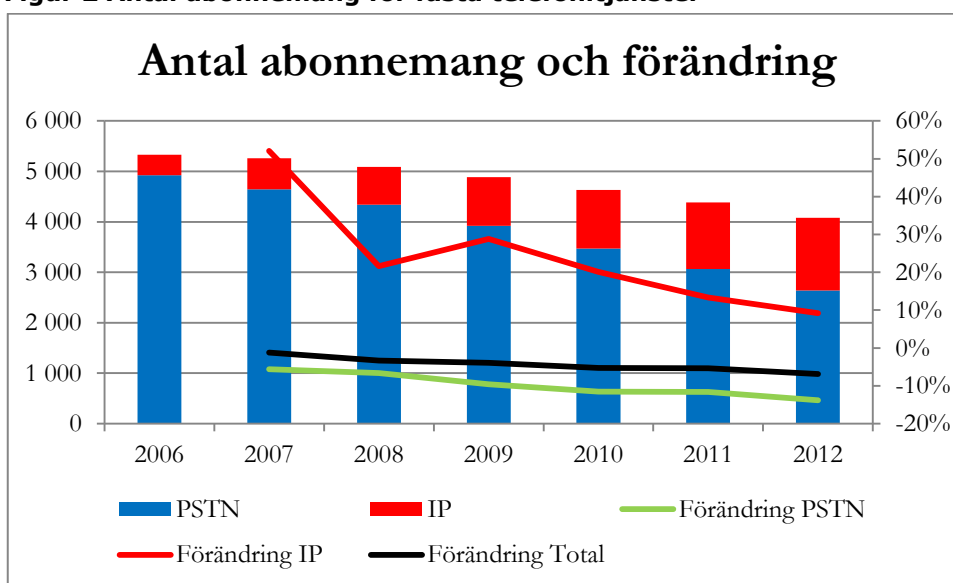
Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

väsentliga delar egenskaper som motsvarar den kretskopplade telefonins egenskaper. Förutsättningarna för slutanvändare att ansluta sig till ip-baserad telefoni med nummer kan variera mellan olika delar av landet.

Vid användning av den slags ip-baserade telefoni som inte tilldelats telefonnummer ur svenska eller internationella telefonnummerplaner (ip-baserad telefoni utan nummer) saknas ofta möjligheten för slutanvändaren att ringa till och ta emot samtal från slutanvändare som använder en telefonitjänst som tilldelats telefonnummer.

När det gäller ip-baserad telefoni med nummer sker tillträde oftast via bredbandsanslutningar, i synnerhet vad gäller hushåll och mindre företag där tjänsten erbjuds som en tilläggstjänst till bredbandsabonnemanget. För företag är det dock inte ovanligt med andra typer av anslutningar.

Figur 2 Antal abonnemang för fasta telefonitjänster⁴¹



Det fortsatt huvudsakliga abonnemanget sett till antalet är den traditionella kretskopplade PSTN-tjänsten. PSTN-abonnemangen har successivt minskat i antal de senaste åren och uppgick vid slutet av 2012 till drygt 2,6 miljoner. Minskningen har tilltagit både i absoluta och relativa tal de senaste åren och PTS bedömning är att den trenden kommer att fortsätta. Det minskade antalet PSTN-abonnemang ersätts till viss del av ip-baserade abonnemang.

31 december 2012 utgjorde ip-baserad telefoni med nummer 34 procent av de totala abonnemangen för fasta telefonitjänster, vilket är en ökning från 29 procent vid samma tidpunkt året innan. Abonnemangen för ip-baserad telefoni

⁴¹ Svensk telemarknad 2012, PTS-ER-2013:15.

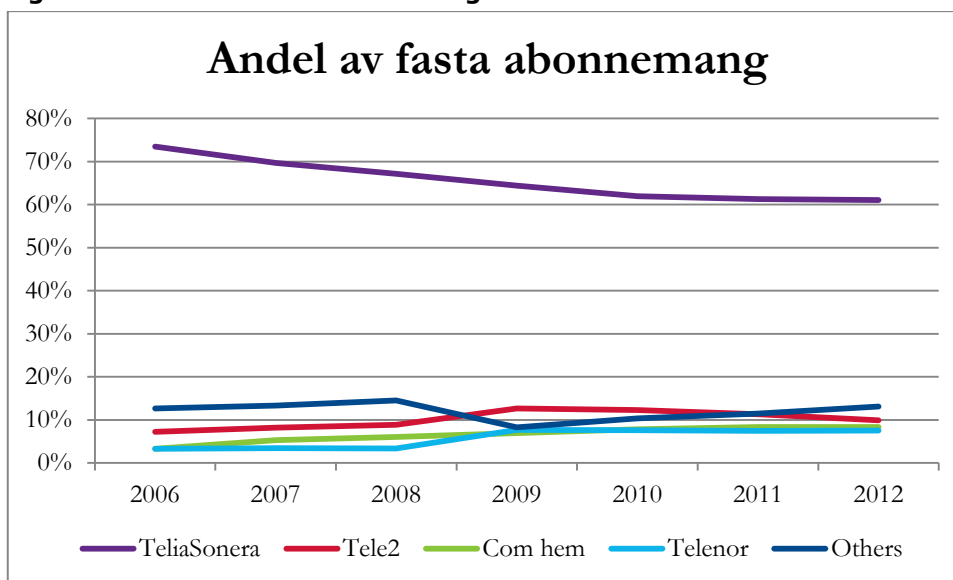
Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

med nummer har ökat med 120 000 - 200 000 abonnemang årligen.⁴² Samtidigt har PSTN-abonnemangen minskat med drygt 400 000 abonnemang årligen de senaste åren. Trenden är att det totala antalet abonnemang för fasta samtalstjänster minskar över tiden.

2.5 Marknadsaktörer

Figur 3 nedan visar fördelningen av operatörernas marknadsandelar för det totala antalet fasta abonnemangen (ip och PSTN). TeliaSonera har fortsatt den absolut största marknadsandelen om än något minskande. De fyra största operatörerna har ungefär 90 procent av det totala antalet abonnemang. PTS bedömer att det totalt sett finns ett femtiotal operatörer som tillhandahåller olika former av abonnemang för fast telefoni.

Figur 3 Andel av fasta abonnemang⁴³



2.6 Intäkter och trafikvolymen för fasta telefonitjänster

Den slutanvändare som har en fast telefonitjänst betalar normalt en fast avgift för abonnemanget, och för vissa tillhörande tjänster, samt en rörlig avgift för utgående samtal. Slut användarna utgörs av såväl hushåll som företag och andra typer av organisationer. Idag förekommer även andra prismodeller där exempelvis utgående samtal motsvarande viss samtalskostnad ingår i den fasta avgiften.

Figur 4 nedan visar den totala slutkundsintäkten samt totalt utgående antal minuter från slutkund i det fasta nätet uppdelat på PSTN och ip. Uppringt

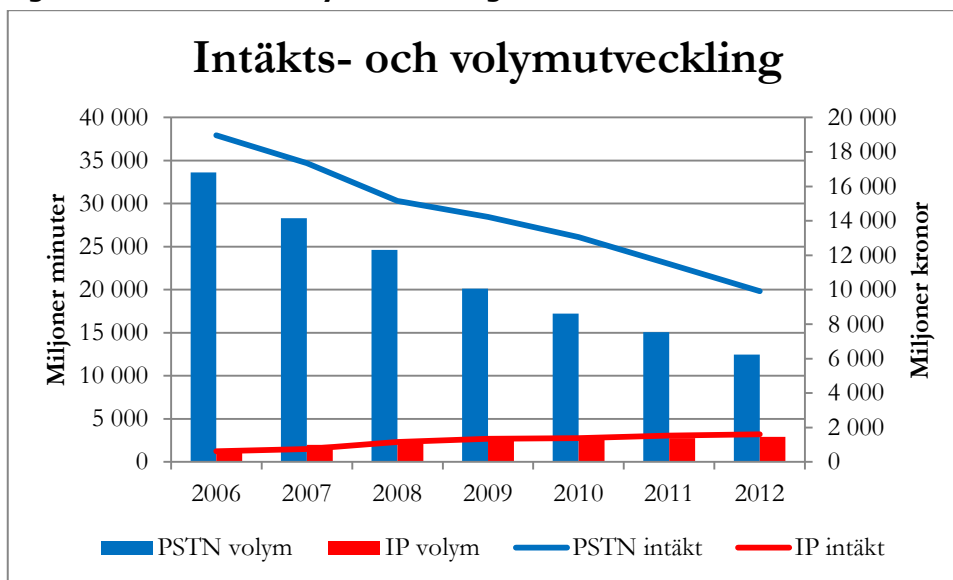
⁴² Svensk telemarknad 2012, PTS-ER-2013:15.

⁴³ Svensk telemarknad 2012, PTS-ER-2013:15.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

internet är exkluderat vad avser såväl volym som intäkter. Intäkterna inkluderar både fasta och rörliga avgifter. Både volymerna och intäkterna i det fasta nätet sjunker, volymerna sjunker dock relativt snabbare än vad intäkterna gör.

Figur 4 Intäkts- och volymutveckling⁴⁴



För helåret 2012 utgjorde intäkterna för ip-baserad telefoni med nummer 14 procent av de totala intäkterna för fast telefoni. Motsvarande siffra för volym var 19 procent. Ip-telefonins andel av volym och intäkt skiljer sig därmed markant jämfört med andelen abonnemang som ligger på 34 procent.

2.7 Samtalets väg genom kommunikationsnätet

2.7.1 Ett samtal kan delas upp i tre delar

För att en operatör ska kunna tillhandahålla en komplett telefonitjänst⁴⁵ krävs, utöver att slutanvändaren har tillträde till det allmänna kommunikationsnätet, att operatören kan framföra ett samtal mellan två slutanvändare. Framföringen av ett samtal kan delas upp i tre delar: originering, terminering och, i förekommande fall, transitering.⁴⁶

Om en operatör bjuder ut delarna till försäljning till andra operatörer kan även operatörer som inte har de fysiska resurser som krävs för att producera hela, eller delar, av ett samtal erbjuda telefonitjänster till slutanvändare.

PTS beskrivning nedan utgår från den idag tillämpade affärsmodellen Calling Party Network Pays, vilket innebär att den originerande operatören betalar för

⁴⁴ Svensk telemarknad 2012, PTS-ER-2013:15.

⁴⁵ Med komplett telefonitjänst avses i detta beslut både tillträde via anslutning till kommunikationsnätet och bruk, dvs. samtalstjänster och tillhörande tjänster.

⁴⁶ Uppdelningen baseras på EU-kommissionens rekommendation från 2007, se bilaga 1.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

samtalstermineringen och, i förekommande fall, samtalstransitering. Detta innebär att även om samtalsinnehållet överförs i båda riktningarna mellan två samtalsparter, är det framföringen av samtal i riktningen från den uppringande slutanvändaren till den uppringda slutanvändaren som ligger till grund för beskrivningen. Det är därför riktningen från den uppringande till den uppringda som avses när PTS refererar till ett samtals framföring och överlämning.

2.7.2 Slut användarens initiering av samtal – originering

En uppringande slutanvändare som har tillträde till det allmänna kommunikationsnätet initierar ett utgående samtal genom abonnentsignalerings till den operatör som har slutanvändaren ansluten. I den information som signaleras från den uppringande slutanvändaren ingår telefonnumret till den uppringda slutanvändaren. Informationen om telefonnumret används av operatörerna för att dirigera samtalet i det allmänna kommunikationsnätet.

Den operatör som originerar samtalet åt den uppringande slutanvändaren är således den som har slutanvändaren ansluten. Den originerande operatören ansvarar för att samtalet framförs från den uppringande slutanvändarens nätanslutningspunkt till en hopkopplingspunkt i det övriga allmänna kommunikationsnätet från vilken samtalet kan föras vidare för terminering eller transitering. Samtalsoriginering omfattar även koppling, dirigering och signalerings samt vid försäljning av samtalsoriginering även stödtjänster för faktureringsändamål.

Även en annan operatör än den som har slutanvändaren ansluten till sitt kommunikationsnät kan tillhandahålla ett samtal till en uppringande slutanvändare om slutanvändaren har valt att använda operatören som sin förvals- eller prefixvalsoperatör. Förvals- eller prefixvalsoperatören köper i och med slutanvändarens förval eller prefixval origineringen av den operatör som har anslutit slutanvändaren till det allmänna kommunikationsnätet. Vid förval och prefixval överlämnar den originerande operatören samtalet till förvals- eller prefixvalsoperatören i en hopkopplingspunkt där operatörerna har sina kommunikationsnät sammankopplade. Förvals- eller prefixvalsoperatören ansvarar därefter för samtalet på samma sätt som om denne själv hade originerat samtalet.

När samtalsoriginering köps av en förvals- eller prefixvalsoperatör är det en grossisttjänst som tillhandahålls av den operatör som förfogar över den uppringande slutanvändarens tillträde till det fasta allmänna kommunikationsnätet till en annan operatör (förvals- eller prefixvalsoperatör). Den efterfrågan som en förvals- eller prefixvalsoperatör har av att köpa samtalsoriginering kan härledas direkt till slutanvändarnas efterfrågan av att ringa samtal med operatören.

2.7.3 Framföring av samtal mellan olika operatörers kommunikationsnät – transitering

Samtalstransitering ingår som en del av ett samtal när framförandet av samtalet kräver att ytterligare operatörers kommunikationsnät involveras för framföringen. Samtalstransitering behöver således, till skillnad från originering och terminering, inte alltid ingå som en av de tjänster som krävs för att genomföra ett samtal. Samtalstransitering behövs endast i det fall då ett samtal antingen ska föras fram mellan två operatörer vars kommunikationsnät inte är direkt sammankopplade eller då sådana direktförbindelser inte nyttjas av någon orsak, exempelvis på grund av kapacitetsbrist.

Samtalstransitering omfattar framföring av ett samtal från en hopkopplingspunkt i vilken den uppringande slutanvändarens operatör överlämnar det, fram till den hopkopplingspunkt där samtalet övergår i terminering. Med andra ord, samtalstransitering tar vid där samtalsoriginering slutar respektive slutar där samtalsterminering börjar.

Samtalstransitering tillhandahålls på grossistnivå. Tjänsten används som insatsvara för att tillhandahålla ett samtal till en uppringande slutanvändare. Det är vanligt att det är den operatör som tillhandahåller samtal till den uppringande slutanvändaren som köper tjänsten samtalstransitering men det finns andra affärsmodeller.

Hur stort behov en operatör har av samtalstransitering är avhängigt antalet direktförbindelser denne har med andra operatörer. Om en operatör har direktförbindelser till andra operatörers kommunikationsnät minskar behovet av att köpa samtalstransitering i den mån samtalstrafiken utbyts direkt mellan kommunikationsnäten.

2.7.4 Slut användarens mottagande av samtal – terminering

Det är till den operatör som kontrollerar det uppringda telefonnumret som samtalet dirigeras för att termineras.⁴⁷ Ett telefonnummer kontrolleras av den operatör som kan originera samtalet åt den slutanvändare som nås via telefonnumret.

Samtalsterminering omfattar framföringen av samtalet från den hopkopplingspunkt i vilken det har överlämnats efter samtalsoriginering eller transitering och fram till den punkt där slutanvändaren kan ta emot samtalet.

När en operatör köper samtalsterminering är det en grossisttjänst som tillhandahålls av den operatör som förfogar över den uppringda slutanvändarens tillträde till det fasta allmänna kommunikationsnätet eller annars kontrollerar

⁴⁷ I den svenska telefonnummerplanen finns telefonnummer avsedda specifikt för mobila elektroniska kommunikationstjänster. Resterande telefonnummer i den svenska telefonnummerplanen är telefonnummer främst avsedda för terminering till en fast nätanslutningspunkt.

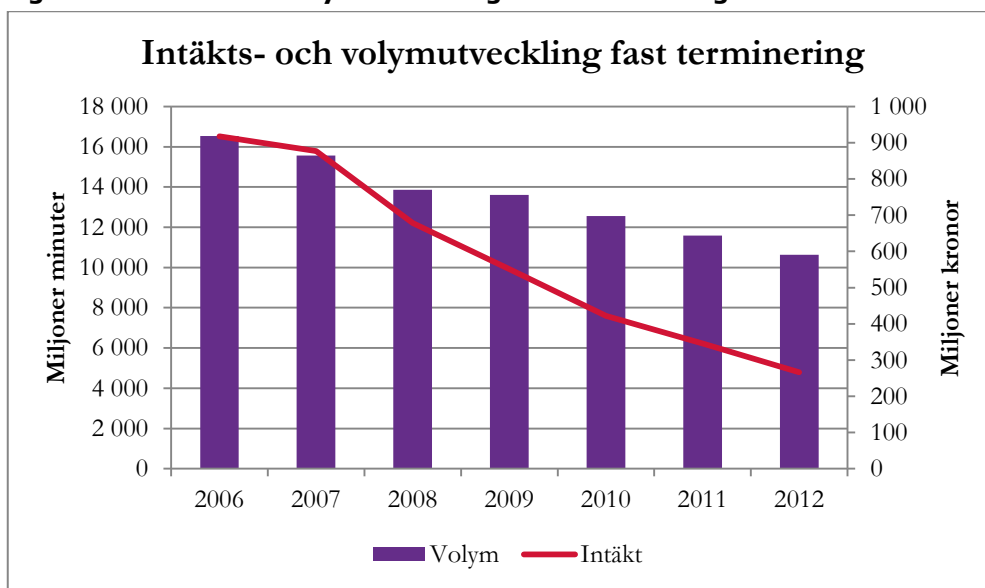
Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

det telefonnummer i vilket samtalet ska termineras. Den som köper samtalsterminering är den operatör vars slutanvändare vill terminera samtalet hos en slutanvändare med ett telefonnummer som kontrolleras av en annan operatör. Terminering av samtal baseras i grunden dels på sammankoppling av de aktuella kommunikationsnäten, dels på operatörsavtal som reglerar ersättning och övriga villkor.

De operatörer som har direktförbindelser för samtrafik mellan varandra har i regel också samtrafikavtal med direktavräkning, vilket innebär att ersättningen regleras direkt dem emellan. För trafik mellan operatörer som inte har direktförbindelse utan använder sig av transitering via en tredje operatör kan ersättning i princip regleras på två olika sätt. Antingen genom direktavräkning eller genom kaskadavräkning, dvs. att den terminerande operatören begär betalt av den transiterande operatören för samtalstermineringen och att den transiterande operatören i sin tur begär betalt av den originerande operatören. Vanligtvis tillkommer även en avgift för transiteringen och kaskadavräkningshanteringen.

Figur 5 nedan visar total intäkt och volym (minuter) för fast samtalsterminering och visar att intäkterna sjunker relativt snabbare än volymerna.

Figur 5 Intäkts- och volymutveckling fast terminering⁴⁸



2.7.5 Samtrafik måste ske när flera operatörers kommunikationsnät måste användas

Samtrafik är fysisk och logisk sammankoppling av allmänna kommunikationsnät som gör det möjligt för användare att kommunicera med varandra eller få

⁴⁸ Svensk telemarknad 2012, PTS-ER-2013:15.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

tillgång till tjänster som tillhandahålls i näten.⁴⁹ Utöver sammankoppling av kommunikationsnät krävs att operatörerna träffar avtal som reglerar den ersättning och övriga villkor som ska gälla för utbyte av trafik mellan operatörerna.

De olika delarna i produktionskedjan av ett samtal (dvs. samtalsoriginering, samtalsterminering och samtalstransitering) kan tillhandahållas av de operatörer som har de fysiska resurser som behövs för att producera dem. En operatör kan tillhandahålla hela samtalet till slutanvändaren själv om såväl den uppringande som den uppringda slutanvändaren har sina respektive anslutningar i operatörens kommunikationsnät.

Den sammankoppling av kommunikationsnäten som krävs för utbyte av samtalstrafik kan göras genom en direktförbindelse, dvs. genom att två operatörers kommunikationsnät kopplas samman för att föra samtalstrafik direkt mellan operatörernas kommunikationsnät. Om den uppringande slutanvändarens operatörs kommunikationsnät inte är (direkt) sammankopplat med den terminerande operatörens, kan samtalstrafik istället framföras genom att den uppringande slutanvändarens operatör anlitar en annan operatör för samtalstransitering till den terminerande operatörens kommunikationsnät.

I Sverige sker samtrafik mellan operatörer på olika nivåer i nättopologin. En operatör som önskar koppla samman sitt kommunikationsnät med en annan operatörs kommunikationsnät kan ansluta sig till antingen ett fåtal hopkopplingspunkter på en högre nivå i kommunikationsnätet eller många hopkopplingspunkter på en lägre nivå i kommunikationsnätet. Vilken nivå som en operatör ansluter sig till är, förutom de mer direkta kostnaderna, en följd av den egna nättopologin och storleken på den volym samtalstrafik som ska utbytas.

Om den operatör som tillhandahåller samtal till den uppringande slutanvändaren inte själv kan producera termineringen av samtalet hos den uppringda slutanvändaren måste samtrafik ske för den fortsatta framföringen till den uppringda slutanvändaren.

⁴⁹ Se 1 kap 7 § LEK.

3 Avgränsning av relevant marknad

Avgränsning av relevant marknad

PTS avgränsar produktmarknaden Fast samtalsterminering till AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolagets (AllTele) framföring av samtal från den hopkopplingspunkt, oavsett nivå i det allmänna kommunikationsnätet, där samtal överlämnas av annan operatör och fram till den nätanslutningspunkt där slutanvändaren kan ta emot samtalet.

Marknaden 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 och som AllTele kontrollerar termineringen till. Detta gäller oavsett teknik där slutanvändaren kan ta emot samtalet och oavsett typ av anslutning som nyttjas av den uppringda slutanvändaren.

PTS avgränsar den geografiska marknaden Fast samtalsterminering till företagets allmänna kommunikationsnäts utbredningsområde i Sverige.

3.1 Den rättsliga ramen för marknadsavgränsningen

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

Vid fastställandet av relevanta marknader ska PTS i största möjliga utsträckning beakta den rekommendation som EU-kommissionen i enlighet med ramdirektivet har antagit om relevanta produkt- och tjänstemarknader.⁵⁰ PTS ska också i största möjliga utsträckning beakta de riktlinjer som EU-kommissionen har utfärdat som en vägledning för nationella regleringsmyndigheter när de definierar produktmarknader och vid bedömningen av huruvida något företag har ett betydande marknadsinflytande.⁵¹

Enligt EU-kommissionens rekommendation från 2007 ska utgångspunkten för fastställande av marknader vara definitionen av slutkundsmarknader ur ett framtidsorienterat perspektiv, med beaktande av utbytbarheten på efterfråge- och utbudssidorna. När slutkundsmarknaderna har definierats kan

⁵⁰ 8 kap. 5 § LEK, artikel 15.3 ramdirektivet och EU-kommissionens rekommendation från 2007, se bilaga 1.

⁵¹ 8 kap. 5 § LEK, artikel 15.3 ramdirektivet och EU-kommissionens riktlinjer, se bilaga 1.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

regleringsmyndigheten gå vidare med att identifiera relevanta grossistmarknader.⁵²

Den *relevanta marknaden* ska omfatta de produkter eller tjänster som utgör marknaden samt dess geografiska utbredning. De nationella regleringsmyndigheterna har enligt EU-kommissionen i regel endast till uppgift att definiera den geografiska omfattningen av de produktmarknader som fastställts i rekommendationen och därefter analysera huruvida dessa präglas av bristande konkurrens.⁵³

På grossistnivå har EU-kommissionen delat upp slutkundsmarknaden för fasta telefonitjänster med utgångspunkt i de delar som dels tillträdet (anslutningen), dels framföringen av ett samtal innehåller och lagt delarna till grund för marknadsavgränsningarna. EU-kommissionens uppdelning är gjord utifrån ett tjänsteperspektiv där respektive del utgör en tjänst som tekniskt kan tillhandahållas mellan operatörer. Därmed är det möjligt att, om fungerande marknader för dessa tjänster inte finns, genom förhandsreglering skapa marknader så att det uppstår handel med tjänsterna, vilket förbättrar konkurrenssituationen på slutkundsmarknaden.

Den marknad, i EU-kommissionens rekommendation 2007 om relevanta produkt- och tjänstemarknader, som kan bli föremål för förhandsreglering och som är aktuell för detta beslut är marknaden Fast samtalsterminering (marknad 3).

3.2 Substitutionsanalys läggs till grund för marknadsavgränsningen

EU-kommissionen har gett ut riktlinjer⁵⁴ som regleringsmyndigheterna bör följa när dessa definierar marknader och bedömer om det föreligger ett betydande marknadsinflytande. Av riktlinjerna framgår att en substitutionsanalys ska ligga till grund för marknadsavgränsningen. En produkt- eller tjänstemarknad ska efter marknadsavgränsningen omfatta de produkter respektive tjänster som av användaren uppfattas som utbytbara, dvs. att deras funktionalitet och pris uppfattas som likvärdiga.⁵⁵

Enligt konkurrensrättslig praxis anses en marknad omfatta alla tjänster respektive produkter som i tillfredsställande mån på grund av sina objektiva egenskaper - såsom dess förutsättningar att tillgodose slutanvändarnas behov, dess pris och avsedda användning - och utifrån konkurrensvillkor kan betraktas som utbytbara sinsemellan, eller med ett annat ord, substituerbara. Sådana

⁵² EU-kommissionens rekommendation från 2007, skäl 4, se bilaga 1.

⁵³ EU-kommissionens riktlinjer, p. 36, se bilaga 1. De nationella regleringsmyndigheterna måste också definiera relevanta produktmarknader som faller utanför EU-kommissionens rekommendation.

⁵⁴ EU-kommissionens riktlinjer, se bilaga 1.

⁵⁵ EU-kommissionens riktlinjer, p. 44, se bilaga 1.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

produkter/tjänster som bara till liten eller jämförelsevis liten del är utbytbara med varandra ingår inte på samma marknad. Det kan exempelvis bero på att produkternas respektive funktionalitet och slutanvändning uppfattas som olika av slutanvändarna. När substituerbarhet diskuteras är en viktig faktor den s.k. efterfrågesubstitutionen som besvarar frågan i vilken utsträckning slutanvändarna är beredda att ersätta en viss produkt eller tjänst med andra tjänster eller produkter.

PTS bör, enligt EU-kommissionens riktlinjer, inleda arbetet med att gruppera samman produkter/tjänster som slutanvändarna använder för samma ändamål (slutanvändning). Även om slutanvändningen av en produkt eller tjänst är nära knuten till dess fysiska egenskaper, är det möjligt att andra slags produkter eller tjänster kan användas för samma ändamål och således anses höra till samma produktmarknad. Om produkternas eller tjänsternas respektive användbarhet (dvs. funktionalitet) och slutanvändning uppfattas som olika av slutanvändarna kan man tvärtom komma fram till att produkterna tillhör skilda produktmarknader. Då den eller de produkter/tjänster som omfattas av marknadsavgränsningen är identifierade i enlighet med ovan kan utbytbarheten från efterfrågesidan bedömas. Den fråga som ska besvaras i denna del är i vilken utsträckning slutanvändarna är beredda att ersätta en viss produkt eller tjänst med andra tjänster eller produkter (efterfrågesubstitution).

För att ta reda på i vilken utsträckning utbudet av en produkt eller tjänst inom ett visst geografiskt område utgör den relevanta marknaden måste man undersöka om konkurrenstrycket påverkar de berörda producenternas eller leverantörernas prissättning. Det finns två huvudsakliga typer av konkurrenstryck som de producerande företagen på en marknad utsätts för och som ska beaktas när man bedömer hur företag uppträder på en marknad. Den ena typen av konkurrenstryck härrör från efterfrågesidan, den andra typen från utbudssidan.

En möjlig metod för att bedöma utbytbarheten på efterfråge- eller utbudssidan är det s.k. hypotetiska monopolisttestet eller SSNIP-testet (eng. *Small but Significant Non-transitory Increase in Price*).⁵⁶ Som framgår av SSNIP-testet är det korspriselasticiteten hos efterfrågan som normalt är avgörande för utbytbarheten på efterfrågesidan. Ibland kan det i praktiken vara svårt att mäta, eller kvantifiera, korspriselasticitet. Istället får korspriselasticitet och utbytbarheten från efterfrågesidan i regel uppskattas med hjälp av en allsidig, kvalitativ bedömning av ett antal relevanta omständigheter vars betydelse varierar från fall till fall. Produkter som med hänsyn till dessa faktorer är inbördes utbytbara i mer än begränsad omfattning tillhör samma relevanta marknad. Något uttalat krav om att regleringsmyndigheterna ska använda just

⁵⁶ Se Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning (EGT C 372) p. 15 ff. Fortsättningsvis benämnt EU-kommissionens tillkännagivande, se bilaga 1. Se även EU-kommissionens riktlinjer, p. 40 ff, se bilaga 1.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

detta SSNIP-test vid genomförandet av en substitutionsanalys finns dock inte i EU-kommissionens riktlinjer. Det bör också noteras att i de fall som slutanvändarnas val påverkas av andra överväganden än prisökningar är SSNIP-testet enligt EU-kommissionen eventuellt inte ett lämpligt sätt att mäta produktutbytbarhet på.⁵⁷

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 varierar i varje enskilt fall.⁵⁸ Tidigare praxis kan således ha en begränsad betydelse, då en ny prövning måste göras i varje enskilt fall.⁵⁹ 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.⁶⁰

Utöver efterfrågesubstitution har även s.k. utbudssubstitution en viss betydelse. Normalt anses denna dock underordnad betydelsen av efterfrågesubstitutionen. Utbudssubstitution förutsätter att det finns företag som snabbt kan ställa om sin produktion till utbytbara produkter utan väsentliga tilläggskostnader eller kommersiella risker. Förekomsten av detta utbud skulle ge en effekt på marknaden som är så omedelbar att verkningarna kan jämföras med efterfrågesubstitution. Med omedelbar effekt avses att sådan utbudssubstitution måste ha en effekt inom maximalt ett år. För att utbudssubstitution ska ha någon relevans för marknadsdefinitionen ska en faktisk utbudssubstitution kunna konstateras. Enbart hypotetisk substitution på utbudssidan är inte tillräckligt för att påverka definitionen av en marknad.

När den relevanta produkt- eller tjänstemarknaden har avgränsats blir nästa steg att avgöra dess geografiska omfattning. Enligt etablerad praxis utgör en geografisk marknad ett område där konkurrensvillkoren är likartade eller tillräckligt enhetliga och därför kan särskiljas från angränsande områden där de rådande konkurrensvillkoren är märkbart annorlunda. En marknad kan avgränsas nationellt även om det finns operatörer som endast är etablerade i lokala eller regionala områden eller om operatörer som visserligen är rikstäckande men har olika marknadsmakt i olika regioner. Arbetsgången då man definierar de geografiska gränserna för en marknad följer samma riktlinjer som bedömningen av hur substituerbarheten förändras på efterfråge- och utbudssidan som reaktion på en ökning av det relativa priset.

⁵⁷ EU-kommissionens riktlinjer, se bilaga 1.

⁵⁸ Se exempelvis Förstainstansrätten i mål T-25/99 *Roberts och Roberts mot Kommissionen* REG 2001 s II-1881, p. 37-40.

⁵⁹ Se Förstainstansrätten i mål T-125/97 etc *Coca-Cola v. Commission*, p. 82. Whish, *Competition Law* (6 uppl. 2009), s. 35.

⁶⁰ Se Wetter m.fl., *Konkurrensrätt – en handbok* (4 upplagan 2009) s. 113 ff.

3.3 Utgångspunkten – terminering till telefonnummer som inte är avsedda för mobila samtalstjänster

PTS prövar nedan om den av EU-kommissionen definierade marknaden för samtalsterminering i individuella allmänna telefonnät via en fast nätanslutningspunkt (marknad 3), bör regleras utifrån svenska förhållanden.⁶¹

På samma sätt som i de beslut på denna marknad som fattades 2009, definierar PTS marknaden på annat sätt än vad EU-kommissionen gör. Marknaden definieras som den insatsvara som ger slutanvändarna möjlighet att ta emot samtal genom att samtalet dirigeras till en punkt i det allmänna kommunikationsnätet från vilken slutanvändaren kan nås genom telefonnummer som inte är avsedda för mobila telefonitjänster.⁶²

Det huvudsakliga skälet till att PTS definierar marknaden med ledning av telefonnummer istället för kommunikationsnät via en fast anslutningspunkt är att kontrollen över ett telefonnummer är den avgörande faktorn för möjligheten att terminera ett samtal. Till detta kommer att svensk telefonnummerplan, som administreras av PTS, är strukturerad på ett sådant sätt att vissa nummerserier är avsedda för mobila samtalstjänster, medan andra är avsedda för fasta samtalstjänster, exempelvis de geografiska numren inom riktnummerområdena. Eftersom denna uppdelning i telefonnummerplanen har varit gällande under lång tid har den medfört att det finns en förväntan från såväl slutanvändare som operatörer på vad ett telefonsamtal kommer att kosta. Generellt sett har nämligen priset varit högre för terminering till nummer för mobila samtalstjänster än för terminering till nummer avsedda för fasta telefonitjänster. Det sagda innebär således att ur en slutanvändares efterfrågeperspektiv ingår inte terminering av samtal till telefonnummer avsedda för mobila elektroniska kommunikationstjänster på marknaden för Fast samtalsterminering. En direkt följd av PTS definition av marknaden för Fast samtalsterminering är därmed att nummer avsedda för mobila telefonitjänster inte ingår på marknaden. Denna fråga kommer därför inte att behandlas ytterligare i den närmare marknadsavgränsningen. PTS prövar således i detta beslut om den ovan nämnda marknaden, i enlighet med PTS definition (fortsättningsvis benämnd Fast samtalsterminering) bör regleras utifrån svenska förhållanden.

⁶¹ EU-kommissionens rekommendation från 2007, se bilaga 1.

⁶² Med telefonnummer som är avsedda för mobila elektroniska kommunikationstjänster avses de nummerserier som avser mobiltelefonitjänster, personsökning och andra liknande tjänster där abonnentanslutningen tillhandahålls via radio i en mobil nätanslutningspunkt, se PTS Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni, daterad 2013-10-08, avsnitt 4.8.

3.4 Närmare om vad som ingår på marknaden Fast samtalsterminering

3.4.1 Fast samtalsterminering saknar substitut

En operatörs efterfrågan på samtalsterminering härleds direkt ur dess slutanvändares efterfrågan att ringa vissa telefonnummer. Det är den operatör som tekniskt kan originera samtal från anslutning med ett visst telefonnummer som kan terminera samtal till samma telefonnummer. Det saknas tekniska förutsättningar för en operatör att låta terminera samtalet hos någon annan operatör än den som tekniskt kontrollerar det uppringda telefonnumret. Det saknas således substitut till terminering till de telefonnummer som en viss operatör förfogar över.

Som angetts i avsnittet ovan har PTS i marknadsavgränsningen tagit sin utgångspunkt i den insatsvara som ger slutanvändarna möjlighet att ta emot samtal genom att samtalet dirigeras till en punkt i det allmänna kommunikationsnätet från vilken slutanvändaren kan nås genom ett telefonnummer som inte är avsett för mobila telefonitjänster.

För att närmare fastställa gränserna för marknaden Fast samtalsterminering analyserar PTS nedan vilka telefonnummer i svensk telefonnummerplan som ska anses ingå på marknaden.

3.4.2 Geografiska telefonnummer inom riktnummerområdena ingår på marknaden

En naturlig inledning av den närmare analysen är enligt PTS att utgå från de telefonnummer i svensk telefonnummerplan som i första hand förknippas med fast telefoni, dvs. geografiska telefonnummer inom riktnummerområdena. Dessa telefonnummer ger slutanvändare möjlighet att ringa och ta emot samtal som medger tvåvägskommunikation.

För dessa nummer tillämpas betalningsmodellen Calling Party Network Pays, dvs. termineringsavgiften bestäms av den operatör i vars kommunikationsnät samtalet termineras och kostnaden för termineringsavgiften bärs av den operatör i vars kommunikationsnät samtalet origineras och slutligen dennes slutanvändare. Den uppringda slutanvändaren belastas inte för kostnaden för samtalet och saknar därmed incitament att byta operatör till följd av termineringsavgiftens nivå. För geografiska telefonnummer saknas följaktligen ett sådant konkurrenstryck som driver termineringsavgiften nedåt.

Den slutanvändare som ringer en annan slutanvändare med en lösning med geografiskt telefonnummer men med en mobil nätanslutningspunkt, utgår också från att debitering för samtalet görs enligt abonnemangets prisplan för samtal till det fasta kommunikationsnätet. Den uppringande slutanvändarens operatör presumerar på samma sätt att termineringsavgiften för samtal till sådana tjänster debiteras enligt villkoren för geografiska nummer. Detta innebär

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

att såväl uppringande slutanvändare som operatörer ges intryck av att tjänsten är en tjänst inom fast telefoni.

Det kan i detta sammanhang nämnas att om det skulle vara möjligt för en operatör att ta ut en termineringsavgift motsvarande det reglerade pris som tillämpas för mobil samtalsterminering, trots att samtalet terminerar i ett geografiskt nummer, skulle detta kunna leda till att slutanvändaren fick betala ett pris som översteg vad denna kunde förvänta sig. Prissättningen skulle således inte längre vara förutsägbar på vare sig slutanvändar- eller grossistnivå. Detta är en situation som PTS vill undvika.

Som EU-kommissionen anför i sin rekommendation om relevanta marknader⁶³ har marknaderna för elektronisk kommunikation ofta två sidor: ”genom att omfatta tjänster som tillhandahålls via nät eller plattformar som sammanför användare på båda sidor om marknaden, exempelvis slutkunder som utbyter kommunikationer eller sändare och mottagare av information och innehåll. Dessa aspekter måste beaktas vid identifiering och definition av marknader, eftersom de kan påverka både hur marknader definieras och huruvida de har egenskaper som kan motivera reglerade förhandsskyldigheter.”

Ett viktigt instrument för att upprätthålla förutsägbarheten på marknaden, på såväl slutanvändar- som grossistnivå, är enligt PTS att den reglerade termineringsavgiften följer telefonnumrets avsedda användning enligt telefonnummerplanen.

PTS slutsats blir därför att geografiska nummer inom riktnummerområdena oavsett teknik där slutanvändaren kan ta emot samtalet och oavsett typ av anslutning som nyttjas av den uppringda slutanvändaren ingår på marknaden för Fast samtalsterminering och blir också utgångspunkten för att närmare fastställa gränserna för marknaden.

3.4.3 Telefonnummer för geografiskt oberoende tjänster och personliga telefonnummer ingår på marknaden

Telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster⁶⁴ och personliga telefonnummer⁶⁵ har från den uppringande slutanvändarens perspektiv samma funktionalitet som geografiska telefonnummer, dvs. det är fråga om telefonnummer ur svensk och internationell nummerplan som ger slutanvändare möjlighet att ringa och ta emot samtal som medger tvåvägskommunikation. I likhet med vad som gäller för geografiska telefonnummer utövar den slutanvändare som samtalet terminerar till inte något konkurrenstryck i relation till nivån på termineringsavgiften. Därför anser PTS att terminering till

⁶³ Se EU-kommissionens rekommendation från 2007, p 4, se bilaga 1.

⁶⁴ Nummerserien 010 är avsedd för geografiskt oberoende tjänster, se Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni daterad 2013-10-08, avsnitt 4.7.5.

⁶⁵ Nummerserien 075 är avsedd för personliga telefonnummer, se Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni daterad 2013-10-08, avsnitt 4.5.5.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

telefonnummer för geografiskt oberoende tjänster och personliga telefonnummer ingår på samma marknad som terminering till geografiska telefonnummer.

3.4.4 Övriga icke-geografiska telefonnummer ingår inte på marknaden

När det gäller övriga icke-geografiska telefonnummer (frisamtal⁶⁶, samtal med delad kostnad⁶⁷, betalteletjänster⁶⁸, massanrop⁶⁹ och tjänster för telematik⁷⁰ samt korta nummer⁷¹) konstaterar PTS följande. De icke-geografiska telefonnumren (med undantag för telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster och till telefonnummer avsedda för personliga nummertjänster) används för sådant slags samtal som erbjuder den uppringande slutanvändaren en innehållstjänst eller ett annat mervärde. Ur ett slutanvändarperspektiv har samtal till sådana icke-geografiska telefonnummer således ett annat syfte och funktionalitet än samtal till geografiska telefonnummer.

Dessutom gäller inte utgångspunkten att en uppringd slutanvändare är indifferent inför nivån på termineringsavgiften för sådana icke-geografiska telefonnummer som nämns i föregående stycke. De slutanvändare som dessa telefonnummer terminerar till (och som oftast är en tjänsteleverantör) har ett intresse av att termineringsavgiften är så låg som möjligt eftersom det kan påverka deras kostnader men också deras intäkter till följd av att termineringsavgiften kan påverka andra slutanvändares incitament att ringa till dem.⁷² Dessutom har operatörerna ett intresse av att attrahera tjänsteleverantörer som kunder eftersom dessa slutanvändare kan generera stora samtalsvolymer.

PTS anser att skillnaderna i funktionalitet mellan, å ena sidan, geografiska nummer, telefonnummer för geografiskt oberoende tjänster och personliga telefonnummer och, å andra sidan, övriga icke-geografiska nummer motiverar att de två kategorierna inte ingår på samma marknad. Tillsammans med förhållandet att konkurrensförutsättningarna skiljer sig åt mellan de två

⁶⁶ Nummerserien 020 är avsedd för frisamtalstjänster, se Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni daterad 2013-10-08, avsnitt 4.3.

⁶⁷ Nummerserien 077 är avsedd för samtal med delad kostnad, se Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni daterad 2013-10-08, avsnitt 4.6

⁶⁸ Nummerserierna 0900, 0944 och 0939 är avsedda för betalteletjänster, se Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni daterad 2013-10-08, avsnitt 4.4.

⁶⁹ Nummerserien 099 är avsedd för massanropstjänster, se Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni daterad 2013-10-08, avsnitt 4.9.

⁷⁰ Nummerserien 0378 är avsedd för telematiktjänster i fasta kommunikationsnät, se Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni daterad 2013-10-08, avsnitt 4.10. Telematiktjänster i mobila kommunikationsnät, nummerserien 0719, faller utanför marknaderna för Fast samtalsterminering redan på grund av att de utgör mobila elektroniska kommunikationstjänster.

⁷¹ Med korta nummer (tidigare korta servicenummer) avses det korta nummer som identifierar tjänsten i fråga, till exempel 112 (nödnnummer) och 118XYZ (nummerupplysningstjänster). Korta servicenummer används till bland annat nummerupplysning, samhällets alarmeringstjänst, kundtjänst, felanmälan och nationella företagsnummer, se Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni, daterad 2013-10-08, avsnitt 4.12.

⁷² Kommissionens Staff Working Document, Explanatory Note (SEC(2007) 1483) s. 36.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

kategorierna, anser PTS därför att samtalsterminering till icke-geografiska telefonnummer (med undantag för telefonnummer för geografiskt oberoende tjänster samt personliga telefonnummer) inte ingår på produktmarknaden Fast samtalsterminering. Denna bedömning har varit gällande sedan 2009 och PTS har inte kunnat se att någon förändring har skett på de relevanta marknaderna som ger anledning att göra en annan bedömning.

3.5 Slutsatserna av avgränsningen

3.5.1 Den produktmässiga avgränsningen

För att omfattas av produktmarknaden Fast samtalsterminering ska den terminering som tillhandahålls en annan operatör ge dennes slutanvändare möjlighet att ringa samtal till geografiska telefonnummer och till telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster samt till telefonnummer avsedda för personliga nummertjänster ur den svenska telefonnummerplanen.

Tjänsten fast samtalsterminering saknar substitut vilket medför att endast den operatör som tekniskt kontrollerar samtalstermineringen till ett geografiskt telefonnummer, ett telefonnummer avsett för geografiskt oberoende tjänster samt till ett telefonnummer avsett för personliga nummertjänster ur den svenska telefonnummerplanen kan tillhandahålla termineringen av samtal till en annan operatör.

Analysen ovan visar att AllTeles terminering av samtal till slutanvändare som har geografiska telefonnummer, telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster och telefonnummer avsedda för personliga nummertjänster ur den svenska telefonnummerplanen, och som AllTele tekniskt sett kontrollerar, utgör en egen marknad.

Eftersom det inte går att avgränsa marknaden utifrån specifika punkter i nättopologin finner PTS att marknaden Fast samtalsterminering omfattar AllTeles framföring av samtal från den hopkopplingspunkt, oavsett nivå i det allmänna kommunikationsnätet, där samtal överlämnas av annan operatör och *fram till* den nätanslutningspunkt där slutanvändaren kan ta emot samtalet.

Produktmarknaden definieras som terminering av samtal till slutanvändare som har geografiska telefonnummer, telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster och telefonnummer avsedda för personliga nummertjänster ur den svenska telefonnummerplanen, och som AllTele tekniskt sett kontrollerar. Detta gäller oavsett teknik där slutanvändaren kan ta emot samtalet och oavsett typ av anslutning som nyttjas av den uppringda slutanvändaren.

Följande ingår därmed inte på den avgränsade marknaden:

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

- samtalsterminering till icke-geografiska telefonnummer (med undantag för telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster och till telefonnummer avsedda för personliga nummertjänster)
- samtalsterminering till telefonnummer avsedda för mobila telefonitjänster

3.5.2 Den geografiska avgränsningen

Konkurrensförhållandena för samtalsterminering får anses vara likartade inom hela Sverige. Till följd av att det är svårt för den som erbjuder samtals-terminering att göra åtskillnad mellan termineringsavgifterna för samtal till olika telefonnummer eller hopkopplingspunkter, varierar inte avgifterna för samtals-terminering till slutanvändare som har geografiska telefonnummer, telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster och telefonnummer avsedda för personliga nummertjänster ur den svenska telefonnummerplanen inom en operatörs kommunikationsnät, oavsett hopkopplingspunktens geografiska placering. Någon geografisk avgränsning inom de individuella kommunikationsnäten är därför inte motiverad utan den relevanta geografiska marknaden är lika omfattande som varje individuellt kommunikationsnät inom vilket en operatör kontrollerar tillträde till samtalsterminering.

Den geografiska marknaden Fast samtalsterminering motsvarar AllTeles kommunikationsnäts utbredningsområde i Sverige.

4 Fråga om förhandsreglering av den relevanta marknaden

Fastställande av marknad som kan bli föremål för förhandsreglering

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

4.1 Tre kriterier för att förhandsreglering ska vara motiverad

För att en marknad ska kunna bli föremål för förhandsreglering krävs att marknaden uppfyller tre kumulativa kriterier. Det måste enligt det *första* kriteriet förekomma stora och varaktiga inträdeshinder på marknaden. Inträdeshindren kan vara strukturella, rättsliga eller regleringsbaserade. Enligt det *andra* kriteriet måste marknadens struktur vara sådan att den inte tenderar att utvecklas mot effektiv konkurrens, dvs. det måste saknas en tillräcklig marknadsdynamik. Enligt det *tredje* kriteriet skulle en tillämpning av den generella konkurrenslagstiftningen inte i tillräcklig grad kunna avhjälpa de aktuella bristerna på marknaden.⁷³

En marknad som inte uppfyller samtliga kriterier får inte bli föremål för ingripanden i form av regleringsskyldigheter.⁷⁴

När det gäller sådana marknader som EU-kommissionens rekommendation från 2007 fastställer som sådana marknader som kan bli föremål för förhandsreglering, har EU-kommissionen identifierat marknaderna utifrån om dessa uppfyller de tre kriterierna eller inte.⁷⁵ EU-kommissionen har således konstaterat att marknaden för Mobil samtalsterminering uppfyller de tre kriterierna och att förhandsreglering av marknaden kan vara motiverad.⁷⁶

PTS finner dock ändå skäl att i detta beslut på övergripande nationell nivå pröva huruvida de tre kriterierna för marknaden Fast samtalsterminering är uppfyllda.

⁷³ EU-kommissionens rekommendation från 2007, skäl 5 och 17, se bilaga 1.

⁷⁴ EU-kommissionens rekommendation från 2007, skäl 14, se bilaga 1.

⁷⁵ EU-kommissionens rekommendation från 2007, skäl 17, se bilaga 1.

⁷⁶ EU-kommissionens rekommendation från 2007, skäl 18, se bilaga 1.

4.2 Det första kriteriet – höga och varaktiga inträdeshinder finns

4.2.1 Förutsättningarna för inträde på marknaden

I detta avsnitt analyseras förutsättningarna för inträde på den marknad som detta beslut omfattar. Möjligheterna för inträde på en marknad är generellt sett goda, dvs. inträdeshindren är låga, om det finns möjligheter för en ny operatör att till rimliga investeringar, rimlig risk och inom rimlig tid bygga upp en konkurrenskraftig verksamhet. Om så är fallet ska en sådan marknad inte förhandsregleras eftersom en sådan reglering enligt LEK och EU-kommissionens rekommendation kräver att inträdeshindren är höga och varaktiga.

PTS analys är baserad på ett antagande om att det inte finns några regleringar på marknaden Fast samtalsterminering. Däremot antar PTS att befintliga regleringar och skyldigheter på övriga marknader är i kraft.⁷⁷

4.2.2 Inträdeshindren är höga och varaktiga

Fast samtalsterminering tillhandahålls via det telefonnummer som en upp-ringande slutanvändare använder för att nå en uppringd slutanvändare. Det saknas tekniska förutsättningar att terminera ett samtal via en annan operatör än den som kontrollerar telefonnumret. Eftersom endast den operatör som kontrollerar ett specifikt telefonnummer kan sälja terminering av samtal till det telefonnumret finns det inte förutsättningar för en operatör att etablera sig genom att börja tillhandahålla samtalsterminering till ett telefonnummer som en annan operatör kontrollerar.

PTS finner att etableringshindren på marknaden Fast samtalsterminering är höga och varaktiga. Hindren för inträde bedöms kvarstå fram till PTS nästa revision av marknadsanalysen.

4.3 Det andra kriteriet – tillräcklig marknadsdynamik saknas

Det andra kriteriet innebär att PTS ska ta ställning till om den relevanta marknaden har sådana egenskaper som gör att den med tiden tenderar att utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens.

PTS ser på längre sikt en utveckling där marknaderna för fasta och mobila telefonitjänster konvergerar. När så sker kommer det att finnas förutsättningar för en ökad marknadsdynamik. PTS bedömer dock när det gäller fast samtalsterminering i individuella allmänna telefonnät att det i tiden fram till

⁷⁷ Analysen görs utifrån en så kallad modifierad Greenfield-ansats. En strikt Greenfield-ansats bygger på antagandet att det inte finns någon reglering av de företag som har ett betydande inflytande på marknaden. En modifierad Greenfield-ansats innebär ett antagande att det finns en reglering av företag med betydande inflytande på andra marknader än de analyserade under förutsättning att sådan reglering inte är beroende av slutsatser vad gäller den analyserade marknaden.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

PTS nästa marknadsanalys inte kommer att finnas en utvecklad teknik och något substitut till fast samtalsterminering. PTS bedömer således att det även fortsättningsvis kommer att saknas tillräckliga förutsättningar för konkurrens och därmed för marknadsdynamik på marknaden Fast samtalsterminering.

Sammanfattningsvis finner PTS att marknaden Fast samtalsterminering saknar en sådan dynamik som medför att marknaden kan komma att utvecklas mot en effektiv konkurrens inom ett rimligt tidsperspektiv.

4.4 Det tredje kriteriet – generella konkurrensrätten inte tillräcklig

4.4.1 Tillämpning av enbart den generella konkurrensrätten ska anses otillräcklig

Vad avser det tredje kriteriet har PTS att bedöma om den generella konkurrenslagstiftningen och eventuell befintlig kompletterande förhandsreglering är tillräckligt effektiv för att åtgärda och avhjälpa de aktuella konkurrensproblem som råder på marknaden Fast samtalsterminering.

4.4.2 Bedömning av om konkurrenslagstiftningen är tillräcklig för att uppnå effektiv konkurrens

Konkurrenslagen (2008:579), KL, är tillämplig i sin helhet på alla marknader för elektronisk kommunikation, oavsett om dessa kan bli föremål för ingripanden enligt LEK eller inte. För att utesluta förhandsreglering enligt LEK är det således inte tillräckligt att konstatera att konkurrenslagen i det enskilda fallet kan vara tillämplig på ett identifierat konkurrensproblem.

Den fråga som således ska ställas vid bedömningen av det tredje kriteriet är om det utöver de generella konkurrensreglerna finns ett behov av kompletterande sektorsspecifik reglering för att på ett tillfredsställande sätt omhänderta avsaknaden av effektiv konkurrens på ifrågavarande marknad.

4.4.3 Förhandsreglering ger fördelar som konkurrensrätten inte ger

Konkurrenslagens bestämmelser är ofta inte lika effektiva som LEK:s när det gäller möjlighet att skapa bättre konkurrensförutsättningar på en marknad där avsaknaden av fungerande konkurrens är en följd av marknadens strukturella problem.

Ett ingripande med stöd av en tillämpning av konkurrensreglerna förutsätter att ett företag har missbrukat sin dominerande ställning (2 kap. 7 § konkurrenslagen eller artikel 102 i EUF-fördraget), dvs. att ett redan inträffat konkurrensproblem kan bevisas. Konkurrenslagens förbudsregler kan således inte användas till att på förhand ställa upp skyldigheter eller handlingsregler i syfte att komma till rätta med ett potentiellt konkurrensproblem. LEK ger å sin sida möjlighet till ingripande med förhandsreglering som är utformad för att även potentiella konkurrensproblem ska kunna undanröjas.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

En utredning enligt konkurrensreglerna av huruvida ett företag missbrukat en dominerande ställning är omfattande och tidskrävande. Eftersom marknaden Fast samtalsterminering präglas av en snabb teknikutveckling, är det för att uppnå största möjliga effektivitet av ingripandet nödvändigt att det finns verktyg för att snabbt komma tillrätta med konkurrensproblemet. Tidsfaktorn kan på marknaden Fast samtalsterminering vara av avgörande betydelse för mindre företags möjlighet att vara verksamma på marknaden. Efter en förhandsreglering med stöd av LEK ökar förutsättningarna för att skyndsamt åtgärda konkurrensproblem.

En annan fördel med förhandsreglering med stöd av LEK är att den skapar förutsägbara spelregler på marknaden Fast samtalsterminering och ger möjlighet för företagen att på förhand känna till vilka skyldigheter och rättigheter, bland annat vad gäller villkor för tillgång till grossistprodukter och tillgång till det rikstäckande kopparbaserade accessnätet, som de kan räkna med. Det är av avgörande vikt för företagen att på förhand känna till dessa förutsättningar för att kunna fatta rationella beslut om etableringar och investeringar.

4.4.4 Den generella konkurrensrätten är inte tillräcklig

På grund av det som anförts i det föregående avsnittet finner PTS att enbart de generella konkurrensreglerna inte är tillräckliga för att nå det resultat som eftersträvas på marknaden Fast samtalsterminering. Däremot erbjuder LEK redskap för att åstadkomma de eftersträlvade resultaten genom möjligheten att kunna införa särskilt anpassade regleringar som på förhand slår fast företagets spelregler, i synnerhet vad gäller tillgång till konkurrenters infrastruktur. PTS finner därför att marknaden Fast samtalsterminering kan bli föremål för förhandsreglering.

4.5 Marknaden kan bli föremål för förhandsreglering

Sammanfattningsvis kännetecknas marknaden Fast samtalsterminering av höga och varaktiga inträdeshinder och en inte tillräckligt hög grad av marknadsdynamik. Tillsammans med förhållandet att den generella konkurrenslagstiftningen inte bedöms vara tillräcklig för att skapa en effektiv konkurrens, anser PTS därför att marknaden Fast samtalsterminering kan bli föremål för förhandsreglering.

Samtidigt ska framhållas att en felaktig utformning eller tillämpning av särslagstiftning kan skapa snedvriden konkurrens och ineffektiva investeringsbeslut, varför en reglering med stöd av LEK måste vara väl avvägd.

5 Företag med betydande inflytande

Fastställande av företag med betydande inflytande

PTS fastställer med stöd av 8 kap. 6 § LEK att AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget (AllTele) har ett betydande inflytande på den i detta beslut avgränsade marknaden Fast samtalsterminering.

5.1 Betydande inflytande finns om företaget kan uppträda oberoende

5.1.1 Den rättsliga utgångspunkten – 8 kap. 6 § LEK

I avsnitt 4 fann PTS att marknaden Fast samtalsterminering har sådana särdrag att det kan vara motiverat att ålägga skyldigheter enligt LEK på företag på marknaden. Sådana skyldigheter blir emellertid endast aktuella om det inte råder effektiv konkurrens på marknaden, dvs. om någon aktör har ett betydande inflytande på marknaden.⁷⁸

I detta avsnitt prövar PTS med stöd av 8 kap. 6 § andra stycket LEK om AllTele har ett betydande inflytande på den marknad som enligt detta beslut är aktuell för förhandsreglering.

Ett företag anses enligt 8 kap 7 § LEK ha ett betydande inflytande 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.⁷⁹ Vid analysen ska PTS enligt 8 kap. 6 § LEK beakta EU-kommissionens riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden.

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 praxis. 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.⁸⁰ Vissa justeringar måste dock göras av de konkurrensrättsliga metoderna. Situationen vid en förhandsbedömning enligt LEK skiljer sig på flera sätt från

⁷⁸ EU-kommissionens rekommendation från 2007, skäl 18, se bilaga 1.

⁷⁹ Jfr EU-domstolens dom i mål 27/76 *United Brands Company et United Brands Continental BV mot kommissionen*, p. 65.

⁸⁰ Se prop. 2002/03:110 s. 276 och 404 samt EU-kommissionens riktlinjer, p. 24, se bilaga 1.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

en bedömning av ett företags faktiska beteende. Detta understryks också i EU-kommissionens riktlinjer.⁸¹

5.1.2 Det är företagets marknadsstyrka som avgör

Ett företag utgör enligt 8 kap. 6 § andra stycket det subjekt vars inflytande på en marknad ska bedömas.⁸²

Definitionen i 8 kap. 7 § LEK av företag med betydande inflytande är avsedd att överensstämma med konkurrenslagens definition av *dominerande ställning*, vilket medför att PTS ska göra sin bedömning av ett företags ställning mot bakgrund av den konkurrensrättsliga praxis som förekommer på området.⁸³

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.⁸⁴ Ett moderbolag som kontrollerar sina dotterbolag anses ingå i samma ekonomiska enhet som dotterbolagen när dessa inte utövat någon självständighet när det gäller att bestämma sina marknadsbeteenden utan endast verkställt moderbolagets instruktioner.⁸⁵

I ett företag kan således flera juridiska personer ingå. Samtliga dessa juridiska personer behöver inte, i vart fall inte direkt, bedriva verksamhet på den marknad som är aktuell för förhandsreglering. De juridiska personer inom respektive företag som PTS nu ålägger skyldigheter är de som bedriver verksamhet på respektive marknad, som moderbolag eller som dotterbolag.

5.1.3 Marknadsandelarna över tid har stor betydelse

I EU-kommissionens riktlinjer anges ett antal indikatorer som myndigheterna ska beakta vid bedömningen av huruvida det förekommer företag med betydande inflytande.⁸⁶ Av dessa indikatorer är det *marknadsandelarnas fördelning* som tillmäts störst betydelse. För att ett företag ska anses ha betydande inflytande är det därtill viktigt att dess marknadsandel är *stabil över tiden*. Även

⁸¹ EU-kommissionens riktlinjer, p. 30, se bilaga 1.

⁸² I artikel 2 b) i tillträdesdirektivet, se bilaga 1, 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 förarbetena ett förtydligande i förhållande till definitionen i tillträdesdirektivet genom att det klargörs att det är innehavet av eller rådigheten över ett allmänt kommunikationsnät eller tillhörande installation som gör att en aktör omfattas av operatörsbegreppet, se prop. 2002/03:110 s. 359.

⁸³ Se prop. 2002/03:110 s. 276 och 404. Det framgår även av EU-kommissionens rekommendation från 2007, p. 3, se bilaga 1.

⁸⁴ 1 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579) 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.

⁸⁵ Se bl.a. *Vibo v kommissionen*, EU-domstolens dom den 24 oktober 1996 i mål nr C-73/95, p. 16.

⁸⁶ EU-kommissionens riktlinjer, se bilaga 1.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

om ett företag har en hög marknadsandel kan det finnas *motverkande förhållanden* som talar för att företaget likväl kan sakna betydande inflytande.

Enligt etablerad rättspraxis medför förhållandet att ett företag har en marknadsandel som överstiger 50 procent att det finns en presumtion för att företaget har ett betydande inflytande. Inom konkurrensrätten anses det vidare att en marknadsandel över 65 procent är ett starkt bevis för dominerande ställning.⁸⁷ Ett företag med en stor marknadsandel kan förutsättas ha betydande marknadsinflytande om dess marknadsandel har varit stabil under en längre tid.⁸⁸

5.2 Företaget AllTele

AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget (AllTele) levererar bredbands- och telefonlösningar (fast och mobil) till privatkunder och små och medelstora företag. Det sker dels i egen regi och dels i samarbete med olika nät- och fastighetsägare samt i nära samarbete med TDC. AllTele har sedan tidigare utvecklat samarbeten med ett knappt hundratal stads- och regionnätoperatörer och med genomförda företags- och verksamhetsförvärv levererar AllTele telefoni och bredbandstjänster till mer än 100 000 hushåll och företag i Sverige. Bolaget har även byggt upp en egen plattform inom IPTV för att kunna leverera IPTV till hushåll och fastighetsägare. Bolaget har sitt säte i Skellefteå och är noterat på Stockholmsbörsen.

Under 2011 förvärvades samtliga aktier i operatören Ventelo Sverige AB, org. nr 556635-3594, vars verksamhet numera är införlivad i Alltele och namnändrat till Alltele Företag AB. Ventelo Sverige AB:s termineringsverksamhet var reglerad genom PTS beslut den 4 november 2009⁸⁹. Under 2013 har Alltele förvärvat teleoperatören Universal Telecom som numera är en del av Alltele.

Alltele har organiserat verksamheten i ett flertal juridiska personer, vilka tillsammans på ett eller annat sätt bidrar till produktionen av samtalstjänster och försäljning på slutkunds- och grossistmarknaden. Den operativa verksamheten inom den svenska koncernen avseende bedrivs av:

- Alltele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget, org.nr 556626-2407, är moderbolag i koncernen, och är en operatör av fast och mobilt nät och erbjuder slutkundsförsäljning inom telefoni och bredband samt ingår samtrafikavtal med grossistaktörer.
- AllTele Företag Sverige AB, org. nr 556629-0549(namnändrat från Ventelo Sverige AB). Bolaget är en helhetsleverantör av fast telefoni, mobil telefoni och internetjänster med försäljning mot små och medelstora företag och offentlig sektor.

⁸⁷ Wetter m.fl. Konkurrensrätt – en handbok (4 upplagan 2009) s. 561.

⁸⁸ EU-kommissionens riktlinjer, se bilaga 1.

⁸⁹ Se PTS beslut den 4 november 2009 i ärende med dnr 09-9062.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

PTS finner att det blir AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolagets totala marknadsmakt som ska ligga till grund för bedömningen av företagets inflytande på marknaden. Detta företag har sådan tillgång till abonnentunik information som krävs för att kunna tillhandahålla slutanvändare fasta samtalstjänster, inklusive terminera samtal till slutanvändare. Vidare äger företaget ett kärnnät och sådana delar av infrastrukturen som krävs för att kunna producera tjänster till slutanvändare, bedriver slutkundsförsäljning samt ingår avtal om samtrafik med grossistaktörer.

PTS bedömer att detta beslut ska riktas till AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget eftersom det är den juridiska person i koncernen som operativt bedriver den för detta beslut relevanta verksamheten dvs. är nätägare, bedriver slutkundsförsäljning och ingår samtrafiksavtal med grossistaktörer.

AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolags termineringsverksamhet är sedan tidigare reglerad genom PTS beslut den 4 november 2009⁹⁰.

5.3 AllTele har ett betydande inflytande på marknaden Fast samtalsterminering

5.3.1 Det finns starka bevis för att AllTele har ett betydande inflytande

AllTeles marknad Fast samtalsterminering omfattar sådan samtalsterminering som ger en annan operatörs slutanvändare möjlighet att ringa samtal till telefonnummer ur svensk telefonnummerplan som inte är avsett för mobil telefoni och som AllTele kontrollerar termineringen till, oavsett teknisk lösning för den uppringda slutanvändarens anslutning. På AllTeles individuella marknad Fast samtalsterminering har AllTele 100 procents marknadsandel. Det finns således en presumtion för att AllTele har ett betydande inflytande. AllTeles marknadsandel överstiger även den andel som anses vara ett starkt bevis för att ett företag har en dominerande ställning. PTS anser dock att det, trots AllTeles monopolställning, även ska beaktas huruvida det finns en sådan stark *motverkande köparmakt* hos andra operatörer att presumtionen för att AllTele har ett betydande inflytande inte gäller.

Köparna av samtalsterminering i det fasta kommunikationsnätet utgörs i Sverige av såväl fastnätsoperatörer som mobiloperatörer och där de största köparna av terminering för egen räkning är TeliaSonera, Tele2 och Telenor. Med tanke på dessa operatörers roll som de största köparna av terminering gör PTS antagandet att de därmed även har de största förutsättningarna att utöva köparmakt. I fortsättningen av detta avsnitt kommer PTS därför i sin bedömning av motverkande köparmakt att utgå från TeliaSonera, Tele2 och Telenor och deras möjligheter att utöva köparmakt.

⁹⁰ Se PTS beslut den 4 november 2009 i ärenden med dnr 09-9039.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

I det fall bedömningen skulle visa att varken TeliaSonera, Tele2 eller Telenor har en sådan hög grad av motverkande köparmakt att de kan påverka en operatörs termineringspris, förutsätter PTS att inte heller övriga köpare av fast samtalsterminering har möjlighet att utöva motverkande köparmakt i sådan omfattning att presumtionen för att AllTele har ett betydande inflytande inte gäller.

5.3.2 Det saknas en tillräckligt stark motverkande köparmakt

PTS analys av om det finns motverkande köparmakt bygger på en s.k. modifierad Greenfieldansats.⁹¹

5.3.2.1 Indikationer som kan tala för att motverkande köparmakt finns

Med motverkande köparmakt avses en situation där köparens situation på marknaden ger denne möjlighet att påverka villkoren för transaktionerna trots att säljaren är monopolist. Om motverkande köparmakt förekommer på marknaden Fast samtalsterminering skulle det innebära att det vore möjligt för köpare av terminering i fasta kommunikationsnät att påverka monopolistens prissättning av termineringsavgifter. Avsaknad av eller låg grad av motverkande köparmakt hos konkurrenter på en marknad pekar i sin tur på att företaget har ett betydande inflytande.

Indikatorer som kan tala för att motverkande köparmakt förekommer är t.ex. om det är enkelt att välja en annan leverantör, om det går att avstå från köp eller om marknaden kännetecknas av en koncentrerad grupp av köpare.

5.3.2.2 Möjligheten att enkelt välja en annan operatör saknas

Fast samtalsterminering kan endast tillhandahållas till en operatör av det företag som kontrollerar det telefonnummer till vilket ett samtal ska termineras. Det finns följaktligen inte något alternativ för en köpare av samtalsterminering än att köpa av den operatör som kontrollerar det telefonnummer som den uppringande slutanvändaren vill ringa till.

PTS finner därför att avsaknaden av alternativ innebär att TeliaSonera, Tele2 och Telenor inte kan byta leverantör för samtalsterminering, och således inte heller kan utöva en sådan köparmakt att det motbevisar att AllTele har ett betydande inflytande.

Förhållandet att TeliaSonera, Tele2 och Telenor inte har sådan motverkande köparmakt i detta avseende medför enligt PTS att mindre operatörer än dessa tre inte heller kan utöva sådan motverkande köparmakt att presumtionen att AllTele har ett betydande inflytande har motbevisats. Det kan enligt PTS inte

⁹¹ En strikt Greenfieldansats bygger på antagandet att det inte finns någon reglering av de företag som har ett betydande inflytande på marknaden. En modifierad Greenfieldansats innebär ett antagande att det finns en reglering av företag med betydande inflytande på andra marknader än den analyserade under förutsättning att sådan reglering inte är beroende av slutsatser vad gäller den analyserade marknaden.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

antas att sådana mindre operatörer kan utöva en större köparmakt än vad de tre största operatörerna kan göra.

5.3.2.3 Möjlighet att avstå från köp saknas

Om TeliaSonera, Tele2 eller Telenor helt avstår från att köpa terminering av AllTele riskerar de att slutanvändarna byter till en operatör som erbjuder möjligheten att nå slutanvändare i samtliga fasta kommunikationsnät. TeliaSonera, Tele2 och Telenor riskerar således att förlora såväl marknadsandelar som konkurrenskraft.

PTS finner därför att det saknas möjligheter för TeliaSonera, Tele2 och Telenor att helt avstå från att köpa terminering av AllTele. TeliaSonera, Tele2 och Telenor kan därmed inte utöva en motverkande köparkraft gentemot AllTele av en sådan grad att presumtionen att AllTele har ett betydande inflytande har motbevisats. Detta förhållande medför att inte heller övriga, mindre, operatörer har sådana möjligheter.

5.3.2.4 Köparens förhandlingsstyrka inte tillräcklig

En köpares förhandlingsstyrka beror på företagets relativa storlek, inbördes transaktionsförhållanden och effekter av så kallad *multi-market contact*.

5.3.2.5 Tillräcklig förhandlingsstyrka till följd av företagets relativa storlek saknas

Ju större skillnaden är mellan två parter vad avser intäkter från försäljning av terminering, desto mindre sannolikt är det att förhandlingarna mellan dem kommer att leda till låga och reciproka termineringsavgifter.

I en situation där de respektive operatörernas termineringsmarknader inte är reglerade skulle operatörer med jämförbar storlek sannolikt ingå avtal efter att ha nått ett jämviktsläge efter förhandling. Samtidigt skulle relativt sett mindre operatörer möta större svårigheter att få igenom sina krav eller utöva realistiska påtryckningar.

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

I och med att såväl TeliaSonera som Tele2, Telenor och övriga mindre operatörer är beroende av varandra för att deras respektive slutkunder ska kunna nå den andre partens slutkunder, ser PTS dock inte någon större möjlighet för TeliaSonera, Tele2 eller Telenor att utöva en hög grad av motverkande köparmakt. Enligt PTS medför det att inte heller övriga operatörer på de individuella marknaderna Fast samtalsterminering har

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

möjlighet att utöva en tillräckligt hög grad av motverkande köparmakt gentemot AllTele.

5.3.2.6 Förhandlingsstyrka till följd av så kallad multi-market contact saknas
De operatörer som köper och säljer samtalsterminering är ofta verksamma även på andra *produktmarknader eller geografiska marknader* där de ofta stöter på samma motparter, dvs. de har så kallad multi-market contact med andra operatörer.⁹²

Generellt sett kan det finnas en möjlighet att använda en stark position på andra marknader som en hävstång för att nå mer förmånliga villkor vid förhandlingar på den marknad som står under bedömning. Men förhållandet att flera av de marknader som angränsar till de individuella marknaderna Fast samtalsterminering kommer att vara förhandsreglerade fram till PTS nästa revidering av marknadsanalyserna, leder till att PTS anser att TeliaSoneras, Tele2:s och Telenors möjligheter till köparmakt kommer att vara starkt begränsade genom prisreglering och krav på icke-diskriminering.

Flera av operatörerna på de svenska individuella marknaderna Fast samtalsterminering bedriver även verksamhet på *andra geografiska marknader*. Exempelvis har Telenor en omfattande verksamhet i framför allt Norge. Telenor har därför möjlighet att utnyttja exempelvis stora finansiella tillgångar och skalfördelar för att nå en stark förhandlingssituation och eventuellt även kunna utöva köparmakt. Företaget är inkumbent och har därmed SMP-ställning på flera marknader i Norge men har en betydligt mindre marknadsandel i Sverige.

PTS har dock inte sett att Telenors etablering på flera geografiska marknader ger något utrymme för Telenor att på de svenska termineringsmarknaderna utöva en betydande motverkande köparmakt gentemot AllTele.

Förhållandet att varken TeliaSonera, Tele2 eller Telenor kan sägas ha tillräcklig möjlighet att utöva en betydande köparmakt gentemot AllTele för att upphäva presumtionen att AllTele har ett betydande inflytande, leder till att inte heller övriga operatörer har en sådan grad av motverkande köparmakt.

5.3.3 AllTele har ett betydande inflytande

PTS slutsats av analysen vad avser indikatorer för motverkande köparmakt på AllTeles marknad Fast samtalsterminering är att TeliaSonera, Tele2 och Telenor saknar en sådan grad av motverkande köparmakt som motbevisar presumtionen att AllTele till följd av sin mycket höga marknadsandel har ett betydande inflytande på marknaden.

Mot bakgrund av att de tre största operatörerna på den svenska marknaden för fasta telefonitjänster inte har en tillräcklig köparmakt att presumtionen

⁹² A Mitchell Polinsky and S Shavell, "Handbook of Law and Economics", Volume 2, 2007

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

motbevisats, finner PTS att inte heller övriga köpare av fast samtalsterminering har sådan grad av motverkande köparmakt.

PTS finner följaktligen att AllTele har ett betydande inflytande på dess individuella marknad Fast samtalsterminering och att AllTele därmed är en operatör med betydande inflytande, en s.k. SMP-operatör.⁹³

⁹³ SMP, Significant Market Power vilket är den engelska termen för ”betydande marknadsinflytande”

6 Skyldigheter i syfte att skapa en effektiv konkurrens

6.1 Operatörer med betydande inflytande ska åläggas minst en skyldighet

Om det inte råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad, ska enligt 8 kap. 6 § LEK företag med betydande inflytande identifieras och beslut meddelas om skyldigheter enligt 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 § LEK.

Enligt 4 kap. 4 § LEK ska en operatör som enligt 8 kap. 7 § har ett betydande inflytande på en viss marknad, i enlighet med 8 kap. 6 § åläggas en eller flera av de skyldigheter som anges i 4 kap. 5-12 §§.

PTS har i avsnitt 5 fastställt att AllTele har ett betydande inflytande på den i detta beslut fastställda marknaden Fast samtalsterminering.

De följande avsnitten är disponerade enligt följande. I avsnitt 7 motiveras de skyldigheter som avser att komma tillrätta med faktiska eller potentiella konkurrensproblem till följd av att det inte råder en effektiv konkurrens på AllTeles individuella marknad Fast samtalsterminering. I avsnitt 8 motiveras de skyldigheter som rör åtgärder som behövs för den tillsyn och insyn som behövs i AllTeles verksamhet för att de skyldigheter som åläggs ska få avsedd verkan.

6.2 Skyldigheterna ska skapa en effektiv konkurrens, vara proportionella och lämpliga

6.2.1 Skyldigheterna ska syfta till att skapa effektiv konkurrens

Enligt 4 kap. 4 § LEK ska förpliktelser som åläggs med stöd av 4 kap. 5-12 §§ syfta till att skapa effektiv konkurrens.

Det är viktigt att notera att skyldigheter med stöd av LEK inte åläggs som en följd av att företaget har missbrukat sin marknadsstyrka (så kallad *ex post* reglering). PTS ålägger istället skyldigheter som syftar till att begränsa företagets möjligheter att utnyttja sitt betydande inflytande på ett sätt som snedvrider eller omöjliggör konkurrens (så kallad *ex ante* reglering). Skyldigheterna åläggs för att skapa en effektiv konkurrens genom att på förhand reglera företagets agerande. Skyldigheterna ska vara direkt anpassade för situationen på den marknad som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att förhandsreglera den enligt LEK.⁹⁴

Vägledning för vad som avses med effektiv konkurrens kan enligt förarbetena till LEK hämtas från konkurrensrätten.⁹⁵ Enligt förarbetena till konkurrenslagen kan effektiv konkurrens i princip anses råda på en marknad där antalet säljare

⁹⁴ Se prop. 2002/03:110 s. 274.

⁹⁵ Se prop. 2002/03:110 s. 274.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering av företag.⁹⁶

Det specifika konkurrensproblemet på marknaden Fast samtalsterminering härrör från en operatörs kontroll över telefonnummer till slutanvändare. I avsaknad av skyldigheter på marknaden Fast samtalsterminering finns det en risk för att olika konkurrenshämmande beteenden utvecklas, exempelvis att AllTele vägrar att bedriva samtrafik med andra operatörer eller att AllTele bedriver samtrafik med andra operatörer men ger dem orimliga villkor.

Bakgrunden till konkurrensproblemet är gemensam för flera länder inom EU. För att säkerställa en enhetlig och harmoniserad syn på de nationella regleringsmyndigheternas tillämpning av regleringsåtgärder har European Regulators' Group (ERG, numera ersatt av Berec) därför tagit fram en gemensam ståndpunkt i frågan.⁹⁷ I den gemensamma ståndpunkten beskrivs ett antal konkurrensproblem som är baserade på de nationella regleringsmyndigheternas erfarenheter. Vart och ett av konkurrensproblemen som har identifierats under marknadsanalysen är enligt ERG:s gemensamma ståndpunkt ett problem mot vilket den nationella regleringsmyndigheten måste vidta åtgärder. I praktiken uppstår naturligtvis inte alla problem i vart och ett av fallen. Beskrivningen av konkurrensproblemen utgör endast en vägledning och utesluter inte att den nationella regleringsmyndigheten kan konstatera andra konkurrensproblem.

Med beaktande av ERG:s ståndpunkt och med utgångspunkt i de svenska förhållandena har PTS identifierat ett antal typiska konkurrenshämmande beteenden som ett företag med ett betydande inflytande på en relevant marknad i avsaknad av en förhandsreglering skulle kunna utöva på marknaden. Konkurrensproblemen och de konsekvenser som konkurrensproblemen kan ge upphov till anges av PTS under respektive skyldighet som åläggs i avsnitten 7-8.

PTS finner att de i vart fall potentiella konkurrensproblemen är av sådan art att de motverkar att en effektiv konkurrens råder på den marknad som omfattas av detta beslut.

6.2.2 Skyldigheterna ska vara proportionerliga

Enligt artikel 8.4 i tillträdesdirektivet⁹⁸ ska skyldigheter som införs

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

⁹⁶ Se prop. 2002/03:110 s. 274 och prop. 1992/93:56, s. 66.

⁹⁷ Se Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework (ERG (06) 33).

⁹⁸ Tillträdesdirektivet, se bilaga 1.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

En motsvarighet till tillträdesdirektivets bestämmelse finns i huvudsak i 1 kap. 2 § LEK, som stadgar att åtgärder som vidtas med stöd av LEK inte får vara mer ingripande än som framstår som rimligt och ska vara proportionella med hänsyn till lagens syfte och de övriga intressen som anges i 1 kap. 1 §.

Proportionalitetsprincipen innebär att det ska göras en intresseavvägning av vad det allmänna vinner och vad den enskilde förlorar vid prövningen om en skyldighet ska åläggas. Det ska utifrån problemets art vara den mest lämpliga skyldigheten som väljs för att uppnå syftet med åtgärden.

I förarbetena till LEK sägs bland annat följande om den lämplighetsbedömning som PTS ska iaktta när myndigheten ålägger ett företag skyldigheter.⁹⁹

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.

I förarbetena anges vidare, i samband med slutsatsen att en proportionalitetsprincip uttryckligen bör slås fast i lagen, att det är en grundläggande princip att en inskränkning från det allmänna sida av den enskildes rätt att använda sin egendom förutsätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. Det ankommer på PTS att utgå från det grundlagsfästa egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen vid prövningen av vilka skyldigheter som ska förpliktas den som har ett betydande inflytande på en viss marknad. Vidare påpekas att egendomsskyddet endast gäller för fast egendom och att en förpliktelse om att bedriva samtrafik eller om att tåla andra former av tillträde oftast torde avse lös egendom.¹⁰⁰

Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande under 2011¹⁰¹ 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 mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet, och

⁹⁹ Se prop. 2002/2003:110 s. 185.

¹⁰⁰ Se prop. 2002/2003:110 s. 185.

¹⁰¹ Kammarrättens i Stockholm dom den 4 oktober 2011 med mål nr 1690-10.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

3. den fördel åtgärden medför står i rimlig proportion till den skada som åtgärden kan orsaka för de berörda.

Kammarrätten angav i samma avgörande följande avseende proportionalitetsprincipens tillämpning ifråga om beslut om att ålägga skyldigheter för SMP-operatörer enligt 8 kap. 6 § samt 4 kap. LEK.

Enligt LEK och de bakomliggande EU-direktiven får en regleringsmyndighet besluta om skyldigheter på förhand (ex ante) för att komma till rätta med befintliga eller potentiella konkurrensproblem på marknaden. Detta står i kontrast till den allmänna konkurrensrätten där konkurrensmyndigheten i allmänhet får ingripa endast när en överträdelse av gällande konkurrensregler har konstaterats (ex post). Regleringen om skyldigheter ex ante på marknaderna för elektronisk kommunikation har motiverats med att många av marknaderna är nyligen avmonopoliserade och att det finns höga inträdesbarriärer. Ett företag med betydande inflytande på en sådan marknad kan utnyttja sin marknadsstyrka med följd att framväxten av effektiv konkurrens hämmas (prop. 2002/03:110 s. 108 ff.; jfr även s. 174 f. samt SOU 2006:88 s. 81 ff.).

Avsikten med ett skyldighetsbeslut av det slag som är aktuellt i målet är att åstadkomma en offentligrättslig reglering för tillhandahållandet av vissa tjänster under flera år. Vid utformning av skyldigheterna måste PTS alltså försöka förutse bl.a. marknadsutvecklingen för de reglerade tjänsterna samt SMP-operatörens handlande gentemot tillträdande operatörer, vilka också kan vara SMP-operatörens konkurrenter på närliggande marknader. Mot bakgrund av regelverkets syften bör myndigheten kunna utgå från grundläggande ekonomiska resonemang enligt vilka en SMP-operatör, i egenskap av vinstdrivande företag, har ett i och för sig legitimt intresse av att utnyttja sin ställning för att bibehålla eller stärka sin position på marknaden, exempelvis genom konkurrenshämmande strategiskt beteende mot tillträdande operatörer. SMP-operatörens kontroll över elektroniska kommunikationsnät och system för beställning och felanmälan m.m. ger också generellt sett operatören faktiska möjligheter till sådant beteende. Det kan därför inte förutsättas exempelvis att SMP-operatörer under alla förhållanden avser att frivilligt ge tillträdande operatörer tillträde till tjänster med samma tjänstekvalitet och på samma villkor som i SMP-operatörens egen slutkundsverksamhet.

PTS utgår i följande avsnitt från kammarrättens ovan angivna tre kriterier vid bedömningen av vilka skyldigheter som är nödvändiga för att komma tillrätta med konkurrensproblemen på marknaden.

7 AllTeles skyldigheter

7.1 Skyldighet att bedriva samtrafik

1. Skyldighet att bedriva samtrafik

1. AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget (AllTele) ska vid varje rimlig begäran bedriva samtrafik med den som tillhandahåller eller avser att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster (den begärande operatören), dvs. AllTele ska vidta de åtgärder som behövs för att samtrafiken ska fungera, exempelvis ska företaget
 - a. tillhandahålla sammankoppling av sitt och annan operatörs kommunikationsnät för utbyte av samtrafik (direktförbindelse), vilket bland annat medför att AllTele 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 geografiskt telefonnummer, telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster eller telefonnummer avsedda för personliga nummertjänster ur svensk telefonnummerplan som AllTele 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 AllTele utan dröjsmål implementera de telefonnummer ur svensk telefonnummerplan som den begärande operatören tilldelats och öppna telefonnumren för trafik.

7.1.1 Rättslig utgångspunkt – 4 kap. 8 § LEK

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,

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

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 §). Åtgärden kan vara ett direkt resultat av den analys som gjorts av en marknad enligt 8 kap. 6 §. Den kan också aktualiseras efter konkreta klagomål från ett konkurrerande företag, varigenom ett hinder för effektiv konkurrens på den analyserade marknaden uppdagats.¹⁰²

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

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

7.1.2 Fungerande samtrafik krävs för att nå LEK:s övergripande mål

Med *samtrafik* 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.

¹⁰² Se prop. 2002/03:110 s. 378.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

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. En fungerande samtrafik mellan olika nät och slutanvändares tillgång till kommunikationstjänster som tillhandahålls i allmänna kommunikationsnät, utgör i sin tur förutsättning för att slutkundsmarknaden för telefonitjänster ska fungera och på längre sikt utvecklas i riktning mot en effektiv konkurrens. Eftersom varje operatör kontrollerar tillträdet till sina kunder med hjälp av unika telefonnummer är det avgörande att samtrafiken mellan kommunikationsnäten fungerar för såväl att tjänster ska kunna fungera mellan olika kommunikationsnät som 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.

7.1.3 AllTeles 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.

AllTele har – liksom varje annan samtalsterminerande operatör – 100 procents marknadsandel på marknaden Fast samtalsterminering. Monopolet är en följd av företagets kontroll över telefonnumret genom vilket företaget kontrollerar tillträdet för samtalsterminering till sina anslutna slutanvändare. Eftersom AllTele kontrollerar telefonnummer till sina slutanvändare är det nödvändigt för andra operatörer att kunna erbjuda sina slutanvändare terminering av samtal till AllTeles slutanvändare. Annars kan andra operatörer inte möta slutanvändarnas efterfrågan av samtalstjänster. Det är dessutom nödvändigt att det finns möjlighet att på konkurrenskraftiga och rimliga villkor kunna terminera samtal i AllTeles kommunikationsnät.

För att en operatör ska kunna producera de samtalstjänster som efterfrågas av slutkunderna måste samtal till telefonnummer i AllTeles allmänna kommunikationsnät kunna erbjudas, vilket förutsätter samtrafik. Konkurrensen på marknaden för elektronisk kommunikation skulle på ett allvarligt sätt snedvridas om AllTele kan använda sin monopolställning för att inte medverka till eller annars försvåra, fördyra eller fördröja terminering av samtal eller sammankoppling av kommunikationsnät med andra operatörer.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

Andra operatörers behov av samtrafik med AllTele medför 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. Företaget kan exempelvis utnyttja sitt inflytande genom att vägra att implementera och öppna telefonnummer för samtal till slutanvändare i annan operatörs kommunikationsnät 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. Genom sin särställning på marknaden Fast samtalsterminering kan AllTele således på en mängd olika sätt förhindra, fördröja, försvåra eller fördyra utbyte av samtrafik och på så sätt snedvrider konkurrensen på marknaden.

Om operatörers tillgång till samtrafik försvåras eller nekas till konkurrenskraftiga villkor kan det dessutom hindra dem från att vara verksamma på en slutkundsmarknad för telefonitjänster, vilket begränsar slutanvändarnas utbud.

Mot bakgrund av att de skyldigheter som följer av 4 kap. 1 och 3 §§ LEK inte motverkar konkurrensproblemen anser PTS att AllTele med stöd av 4 kap. 8 § ska åläggas en skyldighet att tillgodose varje rimlig begäran från annan operatör om att bedriva samtrafik.

7.1.3.1 Slutsats och proportionalitetsbedömning

Syftet med att ålägga AllTele den aktuella samtrafikskyldigheten är att förhindra företaget från att utnyttja sitt betydande inflytande på marknaden och därigenom hindra andra operatörer från att agera konkurrenskraftigt. Genom skyldigheten kan konkurrensen på marknaden gynnas, vilket också är syftet med LEK. Beslutet att ålägga AllTele den aktuella skyldigheten är således ägnad att tillgodose ändamålet samt även det allmänna syftet med LEK.

Av 4 kap. 1 § LEK följer en skyldighet för AllTele att förhandla om samtrafik med den operatör som begär det. En sådan förhandling ska enligt uttalanden i förarbetena ske med god vilja.¹⁰³ Bestämmelsen i 4 kap. 1 § LEK motverkar inte AllTeles 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 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 eller till vilka villkor samtrafik ska utbytas.

Inte heller möjligheten att med stöd av 4 kap. 3 § LEK ålägga AllTele 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

¹⁰³ Se prop. 2002/2003:110 s. 374.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

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.

Eftersom en fungerande samtrafik är av sådan avgörande betydelse för konkurrensen, finner PTS att det – för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra och för att undanröja risken för att konkurrensen på slutkundsmarknaden för telefonitjänster allvarligt snedvrids – finns ett behov av att på förhand ålägga AllTele en skyldighet med stöd av 4 kap. 8 § LEK att vid varje rimlig begäran från en annan operatör bedriva samtrafik med denne. PTS finner sammanfattningsvis att det inte finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet i detta avseende.

AllTeles tillträdesskyldighet syftar till att operatörer ska ha möjlighet att kunna agera konkurrenskraftigt på marknaden, vilket i slutändan gynnar slutanvändarna. Det intrång i AllTeles verksamhet som den aktuella skyldigheten medför, uppvägs av operatörernas behov av att kunna etablera sig samt agera konkurrenskraftigt på marknaden. PTS finner därför att fördelarna för operatörerna uppväger det intrång i AllTeles verksamhet som skyldigheten medför.

7.1.4 Direktförbindelse vid kostnadseffektiv hopkopplingspunkt ingår

För att säkerställa att alla slutanvändare ska kunna nå varandra är det nödvändigt att samtliga operatörer tillgodoser en rimlig begäran om *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. AllTele har därför inte alltid incitament att upprätta direktförbindelse med den operatör som efterfrågar det.

Mot bakgrund av operatörers behov av att ha direktförbindelse med AllTele och att AllTele kan ha bristande incitament att etablera sådan direktförbindelse, finner PTS det nödvändigt att på förhand säkerställa att AllTele har en skyldighet att tillgodose varje rimlig begäran om att etablera direktförbindelse.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

När en operatör begär att få etablera direktförbindelse till AllTeles infrastruktur uppkommer frågan om begäran är rimlig. Vid bedömningen av begärens rimlighet bör utgångspunkten vara att AllTeles etablering av direktförbindelsen ska vara tekniskt och ekonomiskt rimligt mot bakgrund av AllTeles existerande infrastruktur, de kostnader som etableringen av direktförbindelsen för med sig för AllTele och de trafikvolymerna som kan komma att utbytas över direktförbindelsen.

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

För att skyldigheten om direktförbindelse ska motverka konkurrensproblemet – att en 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 AllTeles kommunikationsnäts uppbyggnad och befintlig eller planerad teknik vid hopkopplingspunkten.

För att skyldigheten om etablering av direktförbindelse ska vara ändamålsenlig måste den omfatta att AllTele ska ge den begärande operatören tillträde till utrymmen för inplacering av utrustning samt att vidta de åtgärder som krävs för att samtrafik ska kunna utbytas över AllTeles hopkopplingspunkt. Även här ska dock utgångspunkten för bedömningen av begärens rimlighet vara AllTeles existerande infrastruktur och möjligheter att placera in annans utrustning i utrymmen.

För att vara ändamålsenlig måste skyldigheten att etablera direktförbindelse omfatta att AllTele ska vidta de åtgärder som krävs för att samtrafik ska kunna utbytas över AllTeles hopkopplingspunkt.

Vidare bör beaktas att AllTele kan behöva få en skälig tid för att förbereda inkoppling, exempelvis för anpassning av kapacitet och åtgärder som behövs för att upprätthålla driftsäkerheten.

7.1.4.1 Slutsats och proportionalitetsbedömning

Syftet med att ålägga AllTele skyldigheten, att vid en rimlig begäran tillhandahålla sammankoppling av nät för utbyte av samtrafik

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

(direktförbindelse), är att övriga operatörer som vill tillhandahålla telefonitjänster ska få direktförbindelse med AllTele 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. Beslutet att ålägga AllTele den aktuella skyldigheten är således även ägnad att tillgodose ändamålet samt även det allmänna syftet med LEK.

AllTeles skyldighet att etablera direktförbindelse omfattar endast en rimlig begäran från andra operatörer. I de fall två operatörer har liknande trafikvolymerna finns normalt ett ömsesidigt behov av direktförbindelser. Då mindre operatörer med relativt små trafikvolymerna önskar direktförbindelser med AllTele kan företaget emellertid ha ett generellt lågt incitament att tillhandahålla förbindelsen. 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.

AllTeles skyldighet att tillhandahålla direktförbindelse syftar till att ge övriga operatörer, som vill tillhandahålla telefonitjänster, direktförbindelse med AllTele och dess kundbas för att därigenom kunna konkurrera effektivt. Det intrång i AllTeles verksamhet som den aktuella skyldigheten medför, uppvägs dock av operatörernas behov av att kunna etablera sig på marknaden. På så vis kan operatörernas konkurrenskraft ökas. PTS finner därför att fördelarna för operatörerna uppväger det intrång i AllTeles verksamhet som skyldigheten medför.

7.1.5 Fast samtalsterminering oavsett teknik

PTS har i avsnitt 7.1.3 konstaterat dels att möjligheten för en operatör att kunna terminera samtal i andra operatörers kommunikationsnät är av stor betydelse för konkurrenssituationen på slutkundsmarknaden för telefonitjänster, dels att AllTele har ett monopol till följd av företagets kontroll av tillträdet till sina slutanvändare och över termineringen av samtal till dessa slutanvändare via tilldelade telefonnummer.

Eftersom AllTele kontrollerar telefonnummer till sina slutanvändare är det nödvändigt för andra operatörer att kunna erbjuda sina slutanvändare terminering av samtal till AllTeles slutanvändare. Annars kan andra operatörer inte möta slutanvändarnas efterfrågan av samtalstjänster.

PTS finner att det, för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra och för att undanröja risken för att konkurrensen på slutkundsmarknaden för telefonitjänster allvarligt snedvrids, är nödvändigt att på förhand säkerställa att AllTele har en skyldighet att tillgodose varje rimlig begäran om att tillhandahålla samtalsterminering.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

Eftersom det inte går att avgränsa marknaden utifrån specifika punkter i nättopologin har PTS i avsnitt 3.5.1 avgränsat marknaden 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.

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, telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster eller telefonnummer avsedda för personliga nummertjänster ur svensk telefonnummerplan som AllTele kontrollerar termineringen till.

7.1.5.1 Slutsats och proportionalitetsbedömning

Syftet med att ålägga AllTele skyldigheten att tillhandahålla samtalsterminering är att ge övriga operatörer möjlighet att kunna erbjuda sina slutanvändare samtalsterminering till AllTeles slutanvändare. På så vis snedvrids inte konkurrensen på marknaden, vilket i slutändan gynnar slutanvändarna. Den ökade konkurrensen främjar också valfrihet och pris för slutanvändarna, vilket är ett allmänt syfte med LEK. Beslutet att ålägga AllTele den aktuella skyldigheten är således ägnad att tillgodose ändamålet samt även det allmänna syftet med LEK.

AllTele har ett monopol till följd av företagets kontroll av tillträdet till sina slutanvändare och således över samtalstermineringen till dessa slutanvändare. Företaget kan genom att utnyttja sin ställning hindra slutanvändare från att nå varandra och i övrigt erbjuda villkor som hindrar andra operatörer från att bedriva en konkurrenskraftig verksamhet. För att ta tillvara övriga operatörers behov av samtalsterminering finner PTS att det inte finns något mindre ingripande alternativ som på motsvarande sätt tillförsäkrar övriga operatörer samtalsterminering till konkurrenskraftiga villkor.

AllTeles skyldighet syftar till att ge övriga operatörer och dess slutanvändare möjlighet till samtalsterminering till AllTeles slutanvändare, vilket därmed främjar en effektiv konkurrens. Det intrång i AllTeles verksamhet som den aktuella skyldigheten medför, uppvägs dock av den ökade konkurrens på slutkundsmarknaden för fasta telefonitjänster och det allmänna intresset av att slutanvändarna ska kunna nå varandra som blir följderna av en sådan skyldighet. PTS finner därför att fördelarna för operatörerna uppväger det intrång i AllTeles verksamhet som skyldigheten medför.

7.1.6 Åtgärder för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra

En grundläggande förutsättning för att öka konkurrensen på telefonmarknaderna och möjligheterna för slutanvändarna att nå varandra är att samtrafiken mellan operatörer fungerar. En fungerande samtrafik mellan olika kommunikationsnät och slutanvändares tillgång till kommunikationstjänster som tillhandahålls i allmänna kommunikationsnät, utgör i sin tur förutsättning för att slutkundsmarknaden för telefonitjänster ska fungera och på längre sikt utvecklas i riktning mot en effektiv konkurrens.

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 till de slutanvändare som AllTele kontrollerar tillträdet till är att AllTele *implementerar* de telefonnummer som den begärande operatören kontrollerar enligt PTS beslut om tilldelning av telefonnummer ur svensk telefonnummerplan och *öppnar* telefonnumren för trafik.

Det finns till följd av AllTeles 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.

PTS ålägger därför AllTele med stöd av 4 kap. 8 § LEK en skyldighet 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 ska dock skyldigheten förenas med ett krav på att sådana åtgärder ska göras utan dröjsmål. Annars finns en risk för att konkurrensen hämmas.

7.1.6.1 Slutsats och proportionalitetsbedömning

Syftet med att ålägga AllTele skyldigheten, att vidta nödvändiga åtgärder för att slutanvändare ska kunna nå varandra eller möjliggöra tillgång till tjänster i de allmänna kommunikationsnäten, är att etablera en fungerande samtrafik, vilket gynnar konkurrensen och i slutändan slutanvändarna. Beslutet att ålägga AllTele den aktuella skyldigheten är således ägnad att tillgodose ändamålet samt även det allmänna syftet med LEK.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

AllTele har ett monopol genom sin kontroll av tillträdet och samtalstermineringen till sina slutanvändare, vilket innebär att AllTele har möjlighet att helt snedvrída konkurrensen till nackdel för andra operatörer och slutanvändare. PTS finner därför, med hänsyn till AllTeles ställning, att det inte finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet i detta avseende.

AllTeles skyldighet syftar till att etablera en fungerande samtrafik. Det intrång i AllTeles verksamhet som den aktuella skyldigheten medför, uppvägs dock av den ökade konkurrens på slutkundsmarknaden för fasta telefonitjänster och det allmänna intresset av att slutanvändarna ska kunna nå varandra som blir följden av en sådan skyldighet. PTS finner därför att fördelarna för operatörerna uppväger det intrång i AllTeles verksamhet som skyldigheten medför.

7.1.7 Samtrafik ska tillhandahållas till rimliga villkor

1. Skyldighet att bedriva samtrafik

2. AllTele ska vid varje rimlig begäran från annan operatör tillhandahålla de tjänster eller produkter som avses i punkten 1. Villkoren för AllTeles tillhandahållande ska, när den andra operatören begär det, omfatta åtminstone följande.
 - a. Skriftligt avtal om tillhandahållandet av tjänsterna och produkterna.
 - b. Tjänsternas och produkternas respektive omfattning ska motsvara det som AllTele ska tillhandahålla enligt punkten 1 och omfattningen ska medge en ändamålsenlig användning.
 - 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 AllTele 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 AllTele meddelat den begärande operatören om höjningen. Fristen om 90 dagar gäller inte när AllTele ändrar sitt pris till följd av PTS tillsyn eller beslut eller efter uppdateringar eller revideringar av hybridmodellen för TeliaSonera AB:s fasta allmänna kommunikationsnät eller till följd av domstols avgörande.
 - d. Villkoren för administrativa rutiner, inklusive rutiner för fakturering, avräkning och betalning ska vara tydligt beskrivna och för ändamålet så enkelt utformade som möjligt.
 - e. När AllTele 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.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

Sådan säkerhet och annan riskfördelning ska vara rimlig och avspegla den ekonomiska risk som AllTele har dels vid avtalets ingående, dels under pågående avtalsperiod.

- f. Villkoren för ändring i och omförhandling av avtalet ska möjliggöra att parterna inom pågående avtalsperiod kan nå en överenskommelse om fortsatt avtal.
- g. Avtalets giltighetstid ska vara skälig och minst tre månader. Uppsägningsvillkoren ska vara skäliga och ange vilka väsentliga avtalsbrott som kan leda till uppsägning. De avtalsbrott som kan leda till att ett avtal sägs upp ska vara sådana att en uppsägning är en rimlig och adekvat åtgärd.

7.1.8 Rättslig utgångspunkt

Som beskrivits ovan i avsnitt 7.1.1 får PTS med stöd av 4 kap. 8 § LEK ålägga AllTele en skyldighet att uppfylla rimliga krav på tillträde till och användning av nät och tillhörande installationer i syfte att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster. Enligt 4 kap 4 § LEK ska en sådan skyldighet syfta till att skapa effektiv konkurrens. Av förarbetena till 4 kap. 8 § LEK följer att en sådan skyldighet måste vara proportionell vilket enligt förarbetena ska bedömas bland annat i förhållande till huruvida kraven från den begärande operatören kan anses rimliga ur tekniskt och ekonomiskt hänseende.¹⁰⁴

Syftet med PTS beslut att ålägga AllTele en samtrafikskyldighet är att skapa en effektiv konkurrens på marknaden för fasta telefonitjänster. För att syftet ska kunna uppnås är det bland annat nödvändigt att AllTeles tillhandahållande sker till villkor som är rimliga ur tekniskt och ekonomiskt hänseende och därför medger konkurrenskraft.

Som framgått i avsnitt 7.1.3 finns det en risk att AllTele utnyttjar sin marknads-makt på ett sådant sätt att företaget utan objektiva godtagbara skäl fördyrar, fördröjer eller i övrigt försvårar ett tillhandahållande av samtrafik och därigenom skadar andra operatörers möjlighet att konkurrera på slutkunds-marknaden för telefonitjänster. AllTeles särställning ger dessutom företaget möjlighet att genomdriva avtalsvillkor som inte skulle vara möjliga i en avtals-relation med part som är jämbördig vad gäller marknads-makt. Detta kan exempelvis ske genom att AllTele ställer orimliga krav på ekonomisk säkerhet eller i övrigt skapar onödigt komplicerade rutiner för att tillhandahålla samtrafik.

Vad som ska ingå i ett specifikt avtal mellan AllTele och en annan operatör är i första hand upp till avtalsparterna att avgöra. För att förhindra att AllTele genomdriver oskäliga avtalsvillkor är det dock nödvändigt att genom förhandsreglering med stöd av LEK säkerställa att avtalsvillkoren i en bilateral

¹⁰⁴ Se prop. 2002/03:110 s. 378.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

avtalsrelation i allt väsentligt är rimliga ur ekonomiskt hänseende och förtydliga vad som ska vara en rimlig begäran¹⁰⁵. En avsaknad av ett sådant på förhand fastställt förtydligande av vad som är en rimlig begäran, kan medföra en risk för att den begärande operatörens tillgång till samtrafik försvåras, fördröjs eller fördyras, vilket leder till att skyldigheten att tillgodose varje begäran om samtrafik inte blir verkkningsfull och ändamålsenlig.

Fråga uppkommer då om till vilka villkor samtrafik ska tillhandahållas för att uppfylla rimliga krav ur bland annat ekonomiskt hänseende. PTS bedömning av vad som ska anses utgöra en rimlig begäran framgår av avsnitten 7.1.9-7.1.14.

Förhandlingar om villkor för samtrafik kan medföra höga transaktionskostnader för operatörerna. Därför ålägger PTS i detta beslut AllTele att offentliggöra specificerade uppgifter som kan användas som utgångspunkt vid förhandlingar mellan avtalsparterna, se mer om detta i avsnitt 8.3.

7.1.9 Skriftligt samtrafikavtal ska ingås på begäran

Samtrafik mellan två operatörer förutsätter någon form av överenskommelse. Enligt PTS erfarenhet ingår operatörerna inte sällan formlösa avtal och det händer att det uppkommer tvist om avtalets egentliga innehåll i diverse avseenden. Oklarheter i avtalsrelationen sänker förutsägbarheten för den begärande operatören.

PTS ser därför ett behov av att på förhand säkerställa att AllTele har en skyldighet att på annan operatörs begäran ingå skriftligt avtal om tillhandahållandet av samtrafik, varför AllTele åläggs en sådan skyldighet. Vad som ska ingå i ett specifikt samtrafikavtal mellan AllTele och en annan operatör är dock upp till parterna att avgöra så länge AllTele kan sägas tillgodose en rimlig begäran om samtrafik.

7.1.9.1 Slutsats och proportionalitetsbedömning

Syftet med att ålägga AllTele skyldigheten, att företaget på begäran ska ingå skriftligt avtal, är att ge övriga operatörer möjlighet till förutsägbarhet och tydlighet i sina samtrafikavtal med AllTele. Genom skyldigheten främjas därför operatörernas konkurrenskraft, varför beslutet att ålägga AllTele den aktuella skyldigheten är ägnad att tillgodose ändamålet samt även det allmänna syftet med LEK.

I brist på skriftliga samtrafikavtal kan AllTele 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 inte finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet i detta avseende.

¹⁰⁵ Vad avser behovet av att förtydliga begreppet rimlig begäran se PTS rapport Precision i beslut (PTS-ER-2008:14) t.ex. s. 28.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

AllTeles skyldighet syftar till att övriga operatörer på begäran ska kunna ingå skriftliga samtrafikavtal med företag, vilket ger ökad förutsägbarhet. Detta är ett rimligt krav på en konkurrensutsatt marknad och kan inte anses vara ingripande. Det intrång i AllTeles verksamhet som den aktuella skyldigheten medför, uppvägs dock av den förbättrade konkurrenssituation som det innebär när den begärande operatören får en ökad förutsägbarhet genom att få till stånd skriftliga samtrafikavtal. PTS finner därför att fördelarna för operatörerna uppväger det intrång i AllTeles verksamhet som skyldigheten medför.

7.1.10 Tjänsternas och produkternas omfattning ska vara ändamålsenlig

För att en operatör som begär samtrafik ska kunna bedöma om tjänstens eller produktens omfattning är ändamålsenlig är det nödvändigt att AllTele 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 det säkerställas att operatören kan bedöma att tjänsten eller produkten är å ena sidan ändamålsenlig och å andra sidan inte omfattar mer än vad operatören efterfrågar och behöver.

Mot bakgrund av att det finns ett bristande incitament för AllTele att tillhandahålla samtrafik till konkurrenskraftiga villkor, måste det finnas mekanismer som motverkar konkurrensproblemet. Annars riskerar syftet med skyldigheten, att främja en effektiv konkurrens, att gå förlorad.

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. Operatören ska få tillgång till alla relevanta och nödvändiga uppgifter om tekniska specifikationer, leveranskapacitet och nätegenskaper.

7.1.10.1 Slutsats och proportionalitetsbedömning

Syftet med att ålägga AllTele skyldigheten, att operatörerna ska tillhandahållas tjänster eller produkter vars omfattning är ändamålsenlig, är att de ska kunna bedriva en konkurrenskraftig verksamhet, vilket främjar konkurrensen. Beslutet att ålägga AllTele den aktuella skyldigheten är således ägnad att tillgodose ändamålet samt även det allmänna syftet med LEK.

AllTele kan genom att utnyttja sin ställning försvåra för operatörerna genom att de inte får tillräcklig information om bl.a. tekniska specifikationer samt vad som ingår i respektive tjänst eller produkt, vilket minskar operatörernas förutsägbarhet samt förmåga att enkelt etablera en effektiv samtrafik. För att operatörerna ska vara konkurrenskraftiga krävs att de i tillräcklig utsträckning

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

får specificerade uppgifter avseende produkterna eller tjänsterna. Eftersom AllTele har bristande incitament att tillhandahålla samtrafik till konkurrenskraftiga villkor, dvs. förse operatörerna med specificerade uppgifter, finner PTS att det inte finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet i detta avseende.

Genom att ålägga den aktuella skyldigheten kan operatörerna få specificerade uppgifter för att kunna bedöma om tjänsterna och produkterna är ändamålsenliga. Den aktuella skyldigheten medför på så vis en ökad förutsägbarhet för operatörerna. På så vis kan operatörernas konkurrenskraft ökas. De fördelar som skyldigheten medför uppväger därför det intrång i AllTeles verksamhet som skyldigheten medför.

7.1.11 Tydlig prissättning

Oklarheter om priser och ersättningar mellan operatörer medför stora ekonomiska risker. En tydlig prissättning för samtrafiktjänsterna och -produkterna är därför en viktig faktor för att den begärande operatören dels ska kunna ta tillvara sin rätt till samtrafik till villkor som är rimliga ur ett ekonomiskt hänseende, dels i övrigt ska kunna bedöma och få förutsägbarhet vad gäller de ekonomiska konsekvenserna av avtalet.

Det ska tydligt framgå mellan AllTele 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. AllTeles prissättning av samtrafik är reglerad inom ramen för skyldighet 2, se skyldigheten och skälen för denna i avsnitt 7.2.

Generellt sett är det rimligt att en operatör får ersättning för terminering av samtal av den operatör som överlämnar trafiken för terminering. Det är den operatör som samtrafikerar – dvs. har fysisk och logisk sammankoppling enligt 1 kap. 7 § LEK – med AllTele som ska erlagga ersättningen om inte annat har avtalats. Den samtrafikerande (begärande) operatörens ersättningsskyldighet omfattar all trafik som dirigeras via sammankopplingen, oavsett var trafiken ursprungligen originerar.¹⁰⁶

Om AllTele 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 AllTele senast 90 dagar före det att priset eller ersättningen är avsedd att träda i kraft, informera den begärande operatören om varje faktiskt tillämpad prishöjning.

¹⁰⁶ Se prop. 2002/03:110, s. 198.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

Höjningen får inte tillämpas mot den begärande operatören förrän efter 90 dagar efter det att AllTele har meddelat den begärande operatören om höjningen.

PTS anser att det är rimligt att AllTele omedelbart ska kunna rätta sig efter PTS tillsyn eller beslut eller efter uppdateringar eller revideringar av hybridmodellen för TeliaSoneras allmänna fasta kommunikationsnät eller till följd av domstols avgörande på grund av en sådan tidsfrist i en skyldighet. Fristen om 90 dagar ska därför inte gälla vid sådana åtgärder från PTS eller efter avgörande i domstol.

7.1.11.1 Slutats och proportionalitetsbedömning

Syftet med att ålägga AllTele skyldigheten, att erbjuda operatörerna en tydlig prissättning, är att de ska kunna tillvarata sin rätt till samtrafik på rimliga ekonomiska villkor och i övrigt få förutsägbarhet avseende konsekvenserna av sina samtrafikavtal. Genom att operatörerna ges en tydlighet och förutsägbarhet kan deras möjligheter att fatta beslut som ökar deras konkurrenskraft förbättras. På så vis främjas konkurrensen, vilket är det allmänna syftet med LEK. Beslutet att ålägga AllTele den aktuella skyldigheten är således ägnad att även tillgodose ändamålet samt även det allmänna syftet med LEK.

Okklarheter om priser och ersättningar mellan operatörer medför stora ekonomiska risker på grund av bristande förutsägbarhet. Det är därför av särskild vikt att AllTele på förhand, genom avtalsvillkoren, erbjuder alla operatörer tydliga och förutsägbara villkor, varför ändamålet inte kan tillgodoses på annat sätt än genom den aktuella skyldigheten. PTS finner därför att det inte finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet i detta avseende.

Genom att ålägga den aktuella skyldigheten kan operatörerna få möjlighet att bedriva en långsiktig ekonomisk verksamhet där villkoren är tydligt angivna och där avtalsrelationen inte präglas av t.ex. oannonserade ändringar. PTS finner att den aktuella skyldigheten medför sådan tydlighet och förutsägbarhet att den uppväger det intrång i AllTeles verksamhet som skyldigheten medför.

7.1.12 Administrativa rutiner ska vara tydligt beskrivna och medge transparens

En fungerande affärsrelation förutsätter i regel att det mellan parterna är klart och tydligt vilka administrativa rutiner som gäller. Som nämnts ovan finns, mot bakgrund av AllTeles särställning, en risk att tillhandahållandet av samtrafiken fördröjas, fördröjs eller i övrigt försvåras till men för den begärande operatören. 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.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

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

7.1.12.1 Slutsats och proportionalitetsbedömning

PTS finner att skyldigheten, om tydliga och rimliga villkor för betalning samt fakturering, är proportionerlig och uppvisar sådana likheter med skyldigheten om tydlig prissättning att myndigheten i denna del hänvisar till proportionalitetsbedömningen enligt avsnitt 7.1.11.1.

7.1.13 Krav på ekonomisk säkerhet ska vara objektivt sett rimliga

Det är inte ovanligt att det i överenskommelser ställs krav på ekonomisk säkerhet för fullgörande av förpliktelser enligt avtal. Oförutsägbara eller oskäligen krav på ekonomisk säkerhet kan förhindra eller fördröja att avtal kommer till stånd och, om avtal kommit till stånd, föranleda tvister. AllTele 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 AllTele ställer sådana krav på ekonomisk säkerhet eller annan riskfördelning som inte motsvaras av den risk som avtalssituationen medför för AllTele. Alltför långtgående krav i dessa avseenden fördyrar den begärande operatörens verksamhet och minskar dess konkurrenskraft i relation till AllTele.

Ur ekonomiskt hänseende är det därför nödvändigt att villkoren om ekonomisk säkerhet eller annan riskfördelning är rimliga med utgångspunkt i objektiva och transparenta bedömningskriterier. Villkoren ska också avspegla den risk som AllTele har dels vid avtalets ingående, dels under pågående avtalsperiod.

För att den begärande operatören ska kunna bedöma om villkoren är rimliga ur ett ekonomiskt hänseende ska AllTeles villkor om ekonomisk säkerhet eller andra villkor om fördelning av ekonomisk risk mellan AllTele och den begärande operatören vara tydliga och i normalfallet 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. Oavsett när AllTele riktar krav om ekonomisk säkerhet eller villkor om fördelning av risk mot en begärande operatör ska AllTele ge operatören en redogörelse för de omständigheter som i det enskilda fallet motiverar ett krav på säkerhet, liksom det underlag som läggs till grund för bedömningen.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

För övrigt ska en ekonomisk säkerhet eller annan riskfördelning vid varje tillfälle ska avspegla den risk som AllTele löper mot sin avtalspart. Den ekonomiska säkerhetens storlek, eller annan riskfördelning, bör följaktligen reduceras i det fall AllTeles avtalspart exempelvis förbättrar sin ekonomiska situation.

7.1.13.1 Slutsats och proportionalitetsbedömning

Syftet med att ålägga AllTele skyldigheten, att krav på ekonomisk säkerhet och annan riskfördelning ska vara objektivt sett rimliga, är att tillgodose de begärande operatörernas behov av förutsägbara och rimliga villkor. Genom att AllTele endast får uppställa rimliga krav på säkerhet minskas risken för orimliga och eventuella oförutsedda kostnader för operatörerna. Detta ökar i sin tur möjligheterna för operatörerna att agera konkurrenskraftigt. Beslutet att ålägga AllTele den aktuella skyldigheten främjar således syftet med LEK.

AllTele har en sådan marknadsmakt att företaget vid en avtalsförhandling kan uppställa krav på ekonomisk säkerhet som är orimliga eller endast ger den begärande operatören bristande förutsägbarhet. Myndigheten finner att operatörerna har ett stort behov av att endast objektiva, förutsägbara och rimliga krav på ekonomisk säkerhet uppställs av AllTele. Ur operatörernas synvinkel ger möjligheten att anmäla orimliga krav på ekonomisk säkerhet till PTS därmed inte samma förutsägbarhet som den aktuella skyldigheten. PTS finner därför att det inte finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet i detta avseende.

Genom att ålägga den aktuella skyldigheten kan de begärande operatörerna undvika att drabbas av orimliga och oförutsedda krav på ekonomisk säkerhet, vilket gynnar deras konkurrenskraft och möjlighet att etablera sig på marknaden. 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. Åligger det är inte betungande i den utsträckning för AllTele att företagets intresse skulle väga tyngre än de begärande operatörernas behov av rimliga villkor. PTS finner därför att fördelarna för operatörerna uppväger det intrång i AllTeles verksamhet som skyldigheten medför.

7.1.14 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 AllTele och operatören. Om villkoren är alltför långtgående eller ger alltför stort utrymme för tolkning, kan de användas av AllTele på ett sätt som hindrar en effektiv konkurrens. Villkoren uppfyller i så fall inte kravet på att AllTele ska tillgodose varje operatörs begäran som ur ekonomiskt hänseende är rimlig.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

PTS finner därför att det finns ett behov av att säkerställa att AllTeles villkor för avtalets giltighetstid samt för uppsägning och omförhandling är rimliga.

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

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

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

Det är även rimligt för en begärande operatör att avtalet stipulerar villkoren för ändring av samtrafikavtal och villkoren för omförhandling. Avtalet ska därför reglera dels på vilket sätt AllTele 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. Villkoren för omförhandling ska vara sådana att de möjliggör för den begärande operatören att inom pågående avtalsperiod nå en överenskommelse om fortsatt avtal. Om en operatör begär att ett avtal om samtrafik inte ska innehålla ett utrymme för AllTele att ensidigt ändra i avtalsvillkor, ska detta i regel anses som ett rimligt villkor.

7.1.14.1 Slutsats och proportionalitetsbedömning

PTS finner att skyldigheten, om avtalslängd, uppsägningsvillkor och ändringsvillkor m.m. är proportionerlig och uppvisar sådana likheter med skyldigheten om förutsägbara och rimliga krav på ekonomisk säkerhet att myndigheten i denna del hänvisar till proportionalitetsbedömningen enligt avsnitt 7.1.13.1.

7.1.15 Varje rimlig begäran ska tillgodoses

1. Skyldighet att bedriva samtrafik

3. AllTele får vägra att tillgodose en rimlig begäran om sådana tjänster och produkter som omfattas av punkten 1 endast när det finns objektivt sett

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

godtagbara skäl för att vägra tillhandahållandet. Exempelvis kan det i ett enskilt fall finnas objektivt sett godtagbart skäl att vägra tillgodose en rimlig begäran

- när det saknas tekniska möjligheter att genomföra tillhandahållandet,
- när vägran är nödvändig för att förebygga att AllTeles kommunikationsnät eller dess användare skadas,
- när AllTele kan visa att kommunikationsnätets driftsäkerhet och slutanvändarnas personliga äventyras,
- när den begärande operatören tillhandahåller AllTele motsvarande tjänst eller produkt men där den begärande operatören uppställer sådana villkor för att tillhandahålla sina tjänster/produkter som inte är rimliga, eller
- när AllTele 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 AllTeles kommunikationsnät.

7.1.15.1 Vägran att leverera utan objektivt sett godtagbara skäl begränsar konkurrensen

Om AllTele vägrar att bedriva samtrafik med en annan operatör kan det få konkurrensbegränsande effekter. Utgångspunkten ska därför vara att AllTele ska vara skyldig att tillgodose varje rimlig begäran om samtrafik. Men AllTele får vägra att tillgodose en sådan begäran om samtrafik när det objektivt sett finns godtagbara skäl för en vägran.

Utgångspunkten för de förhållanden som regleras i fråga om samtrafik bör vara att det är AllTeles existerande infrastruktur och tjänster som blir föremål för begäran om tillträde. Huruvida det objektivt sett är godtagbart för AllTele att vägra att tillhandahålla en begärd tjänst eller produkt när det behövs större anpassningar av infrastrukturen får bedömas i det enskilda fallet.

PTS anser att det i ett enskilt fall kan finnas objektivt sett godtagbara skäl för AllTele att vägra att tillgodose en rimlig begäran om samtrafik när AllTele kan visa exempelvis att det saknas tekniska möjligheter att tillgodose begäran, när vägran är nödvändig för att förebygga att AllTeles kommunikationsnät eller dess användare skadas eller när AllTele kan visa att kommunikationsnätets integritet och driftsäkerhet äventyras.¹⁰⁷

När den begärande operatören lämnar motsvarande tjänster till AllTele kan det vidare vara objektivt sett godtagbart för AllTele att vägra tillgodose en begäran, om den begärande operatören ställer krav på ersättning som mer än marginellt överstiger det pris som AllTele tillämpar (så kallad reciprok prissättning).

¹⁰⁷ Se även prop. 2002/2003:110, s 378.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

Av avsnitt 7.1.11 framgår att det är rimligt att en operatör får ersättning för terminering av samtal av den operatör som överlämnar trafiken för terminering. AllTele 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 företaget har med den begärande operatören och det finns skäl att anta dels att betalning inte kommer att ske inom rimlig tid, dels att risken för fortsatt utebliven betalning är hög.

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

Vad som ska anses rimligt att tillhandahålla ur främst ekonomiskt hänseende har förtydligats av PTS i främst skyldigheten 1.2 med motivering i avsnitten 7.1.8-7.1.14.

7.1.15.2 Slutsats och proportionalitetsbedömning

Syftet med att ålägga AllTele skyldigheten, att företaget får vägra att tillgodose en rimlig begäran om tjänster och produkter endast när det finns objektivt godtagbara skäl för vägran, är att utgångspunkten ska vara att operatörerna kan bedriva samtrafik med AllTele. Genom att AllTele inte utan objektivt godtagbara skäl kan vägra en rimlig begäran kan operatörerna normalt ges tillträde till AllTeles infrastruktur och tjänster. Beslutet att ålägga AllTele den aktuella skyldigheten är således ägnad att tillgodose ändamålet.

AllTele saknar incitament att ge tillträde till företagets infrastruktur och tjänster. För att möjliggöra att AllTele, trots frånvaron av incitament, tillhandahåller tillträde såvida begäran är rimlig, är det nödvändigt att PTS ålägger företaget den aktuella skyldigheten. PTS finner därför att det inte finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet i detta avseende.

Genom att ålägga den aktuella skyldigheten förutsätts AllTele kunna ge tillträde till infrastruktur och tjänster såvida det inte finns objektiva och rimliga skäl för vägran. Detta medför att tillträdande operatörernas möjlighet att etablera sig på marknaden underlättas, vilket dels är syftet med AllTeles skyldighet att lämna tillträde, dels generellt främjar konkurrensen. PTS finner därför att fördelarna för grossistkunderna uppväger det intrång i AllTeles verksamhet som skyldigheten medför.

7.1.16 Underrättelse om avsikt att vägra begäran

1. Skyldighet att bedriva samtrafik

4. När AllTele avser att vägra att tillgodose en annan operatörs begäran om sådana tjänster eller produkter som omfattas av punkten 1, ska företaget utan dröjsmål skriftligen upplysa operatören om sin avsikt att vägra tillgodose begäran. AllTele 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.

Den begärande operatören ska ges möjlighet att antingen vidta åtgärder så att ett avtal eller tillträde kan komma till stånd eller vända sig till PTS för tvistlösning eller tillsyn. PTS finner därför att skyldigheten om att bedriva samtrafik ska kompletteras med en skyldighet för AllTele 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 AllTele uppfattar begäran som orimlig, och avslås på den grunden, eller om begäran uppfattas som rimlig men AllTele anser sig ha objektivt sett godtagbara skäl att vägra tillhandahållandet. Om en sådan skyldighet inte finns ökar risken för att AllTele kan fördröja eller förhindra samtrafik.

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

7.1.16.1 Slutsats och proportionalitetsbedömning

Syftet med att ålägga AllTele skyldigheten, att utan dröjsmål upplysa begärande operatör om sin avsikt att vägra att tillgodose en begäran om att bedriva samtrafik samt ange skälen för vägran, är att öka begärande operatörers konkurrenskraft och underlätta deras etablering på marknaden genom ökad förutsägbarhet. Detta är också syftet med AllTeles tillträdesskyldighet. Beslutet att ålägga AllTele den aktuella skyldigheten är således ägnad att tillgodose ändamålet samt även det allmänna syftet med LEK.

AllTele har ett betydande inflytande på marknaden och kan därmed försvåra 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. För att tillgodose operatörernas behov av transparens och eventuella möjlighet att vidta åtgärder för att möjliggöra tillhandahållandet krävs således att AllTele tydligt och i god tid anger skälen för sin vägran. PTS finner

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

därför att det inte finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet i detta avseende.

Genom att ålägga den aktuella skyldigheten förutsätts AllTele kunna tillgodose en begäran om samtrafik såvida det inte finns objektiva och rimliga skäl för vägran. Det intrång i AllTeles verksamhet som en skyldighet att utan dröjsmål underrätta om avsikt att vägra begäran medför, uppvägs av begärande operatörs behov av att kunna bedriva samtrafik med AllTele. PTS finner därför att fördelarna för begärande operatörer uppväger det intrång i AllTeles verksamhet som skyldigheten medför.

7.2 Skyldighet att tillämpa rättvis och skälig prissättning

2. Skyldighet att tillämpa rättvis och skälig prissättning

AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget (AllTele) ska tillämpa en rättvis och skälig prissättning när företaget tillhandahåller direktförbindelse och samtalsterminering. Med rättvis och skälig prissättning avses att AllTele ska tillämpa en prissättning som maximalt uppgår till den nivå som beräknats enligt PTS vid var tid senast fastställda version av hybridmodellen för samtrafik i det fasta allmänna kommunikationsnätet. När AllTele levererar motsvarande tjänst till den köpande operatören ska prissättningen även vara reciprok mellan parterna.

7.2.1 Rättslig utgångspunkt – 4 kap. 11 och 12 §§ LEK

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

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

En operatör som har förpliktats att kostnadsorientera sin prissättning ska enligt tredje stycket samma bestämmelse visa att priserna är rättvisa och skäliga med hänsyn till kostnaderna och får åläggas att justera sina priser.

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

7.2.2 Prisreglering för tillträde krävs för att samtrafikskyldigheterna ska få avsedd verkan

Tillgången till direktförbindelse och samtalsterminering i grossistledet till ett pris som möjliggör konkurrens i efterföljande led är avgörande för att en operatör ska kunna tillhandahålla telefonitjänster till slutanvändare. Generellt sett finns det incitament, och således en potentiell risk, för att ett företag med ett betydande inflytande tillämpar överprissättning, eller prisklämning i ett

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

marknadsled för att försvåra för sina konkurrenter i nästkommande marknadsled och/eller genom att korssubventionera.

AllTeles betydande inflytande på marknaden Fast samtalsterminering medför en risk för att företaget tillämpar överprissättning eller prisklämning, vilket missgynnar andra operatörer på marknaderna och även, i sista hand, slutanvändarna. Dessutom är incitamentet för AllTele att sänka priserna för samtrafiktjänster, i synnerhet priserna för samtalsterminering, begränsat eftersom höga priser på samtrafik inte i första hand drabbar de egna slutanvändarna, utan i stället höjer konkurrenternas kostnader och gör dessa mindre konkurrenskraftiga.

7.2.3 Vid val av beräkningsmetod finns ett antal faktorer att väga in i bedömningen

När PTS har att ta ställning till vilken form av prisreglering som ska åläggas för tillträde till samtrafiktjänster, ingår det i myndighetens överväganden de effekter som prisregleringen kan ha på både kort och lång sikt. PTS måste å ena sidan ta hänsyn till bland annat att slutanvändarna har ett intresse av låga priser samt att det finns ett behov av en ökad tjänstekonkurrens och infrastrukturkonkurrens. Å andra sidan måste PTS beakta att en skyldighet för AllTele att tillhandahålla samtrafik till ett för högt, eller för lågt pris, kan såväl påverka AllTeles incitament att investera i infrastruktur som snedvrیدا konkurrensen.

En felaktig prissättning kan således leda till ett över- eller underutnyttjande av AllTeles kommunikationsnät och det är därför viktigt att prisregleringen av samtrafik är neutral i förhållande till investering i annan infrastruktur. AllTele måste också få en rimlig avkastning på kapitalinvesteringen.

7.2.4 LRIC-metoden lämplig för TeliaSonera

TeliaSonera har sedan den 6 juli 2004 varit ålagd att tillämpa kostnadsorienterad prissättning enligt kostnadsredovisningsmetoden LRIC¹⁰⁸ för tillträde till samtrafik inklusive terminering, originerings, förmedling och direktförbindelser samt kaskadavräkning.¹⁰⁹

I förarbetena till LEK uttalas att LRIC-metoden ger mer rättvisande investerings signaler till marknaden än andra beräkningsmodeller och därför bidrar till en effektiv konkurrens på lång sikt.¹¹⁰

På en marknad som kännetecknas av effektiv konkurrens kan en operatör inte belasta köparna med de faktiska kostnaderna om operatören har gjort felinvesteringar eller bedriver verksamhet ineffektivt. LRIC-metoden avser att

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ PTS beslut den 6 juli 2004 i ärende med dnr 04-6947/23, d

¹¹⁰ Se prop. 2002/03:110 s. 198.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

eliminera möjligheten att påföra kostnader som har sin grund i ineffektiviteter i verksamheten. Enligt LRIC-metoden får den operatör som ålagts kostnadsorienterad prissättning för en viss tjänst täckning för sina relevanta kostnader under förutsättning att verksamheten bedrivs effektivt.

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

I förarbetena till LEK uttalas att LRIC-metoden ger mer rättvisande investerings signaler till marknaden än andra beräkningsmodeller och därför bidrar till en effektiv konkurrens på lång sikt.¹¹¹

EU-kommissionen har rekommenderat medlemsstaterna att använda LRIC-metoden för beräkning av kostnadsorienterat pris för bland annat samtrafik.¹¹² Dessutom har EU-kommissionen i maj 2009 antagit en rekommendation om en LRIC-metod för beräkningen av kostnaden för terminering av samtal i fasta och mobila kommunikationsnät inom EU.¹¹³ Rekommendationen har antagits i syfte att öka harmoniseringen genom att anvisa medlemsstaternas regleringsmyndigheter en gemensam metod som ger ökad rättssäkerhet och de rätta incitamenten för potentiella investerare. Dessutom syftar rekommendationen till att minska regleringsbördan för befintliga operatörer som är verksamma i flera medlemsstater.¹¹⁴

PTS har i beslut denna dag i ärende med dnr 13-10033 inte funnit skäl att göra en annan bedömning än att TeliaSonera ska tillämpa en kostnadsorienterad prissättning enligt LRIC-metoden för samtrafik, bland annat för direktförbindelse och samtalsterminering. PTS ansåg i det nämnda beslutet att LRIC-metoden är den form av prisreglering som för TeliaSonerars del bäst tar hänsyn till de kortsiktiga och långsiktiga överväganden som ska göras för att ge slutanvändarna en så förmånlig situation som möjligt när det gäller urval, pris och kvalitet för telefonitjänster. PTS fann vidare att en tillämpning av kostnadsorienterad prissättning enligt LRIC-metoden på samtrafikmarknaderna leder till att priset ger neutrala investeringsincitament, vilket är viktigt för att främja konkurrensen. PTS ålade följaktligen TeliaSonera att tillämpa LRIC-metoden vid sin prissättning.

¹¹¹ Se prop. 2002/03:110 s. 198.

¹¹² Se ”Towards a new framework for Electronic Communications infrastructure and associated services”, COM (1999) 539.

¹¹³ Se Kommissionens rekommendation av den 7 maj 2009 om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila kommunikationsnät inom EU (2009/396/EG). Fortsättningsvis benämnt EU-kommissionens rekommendation om termineringstaxor, se bilaga 1.

¹¹⁴ EU-kommissionens rekommendation om termineringstaxor, skäl 4, se bilaga 1.

7.2.5 För övriga operatörer har rättvis och skälig prissättning gällt

PTS har i tidigare beslut ålagt de operatörer, med undantag för TeliaSonera, som tillhandahöll samtalsterminering i fasta kommunikationsnät, att tillämpa en rättvis och skälig prissättning.¹¹⁵ 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 prissättning enligt metoden. PTS ansåg det därför tveksamt om en skyldighet för andra operatörer än TeliaSonera att tillhandahålla kostnadsorienterade priser enligt LRIC-metoden kunde anses vara nödvändig och proportionerlig. Den metod som PTS bedömde vara proportionerlig var att operatörerna skulle tillämpa en rättvis och skälig prissättning. Med rättvis och skälig prissättning avsågs att prissättningen skulle vara maximalt ett pris i nivå med det pris som skulle tillämpas av den operatör (dvs. TeliaSonera) som ålagts ett kostnadsorienterat pris enligt den av PTS fastställda LRIC-metoden för TeliaSonerans allmänna fasta kommunikationsnät. Sådan reciprok prissättning skulle gälla i en operatörs alla samtrafikrelationer.

7.2.6 Det är rimligt att övriga operatörer inte får ta ut ett högre pris än vad TeliaSonera får

EU-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. EU-kommissionen anser vidare att nivån för prissättningen av samtalsterminering i fasta kommunikationsnät ska vara symmetrisk eftersom det för sådana nät inte finns sådana objektiva kostnads-skillnader 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.¹¹⁶

De prisnivåer som har räknats fram genom PTS LRIC-metod baseras på ett kommunikationsnät till alla fasta nätanslutningspunkter (dvs. ett rikstäckande kommunikationsnät). 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 de är mest lönsamma.¹¹⁷

PTS finner därför att en operatör, oavsett att det finns skalfördelar med i beräkningen av den nivå som fastställts genom LRIC-metoden för TeliaSonerans allmänna fasta kommunikationsnät, kan ha kostnader för samtalsterminering på en nivå som understiger metodens. Men oavsett den enskilda operatörens

¹¹⁵ Se PTS beslut den 4 november 2009 i ärenden med dnr 09-9039, 09-9041-63.

¹¹⁶ EU-kommissionens rekommendation om termineringstaxor, p. 7, 9 och 16, se bilaga 1.

¹¹⁷ EU-kommissionens rekommendation om termineringstaxor, p. 17, se bilaga 1.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

kostnadsnivå, måste ett överpris rent generellt anses vara för handen när operatörens pris överstiger vad en 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 bestämts för TeliaSonera skulle ge AllTele ersättning för kostnader på en ineffektivt hög nivå. En sådan prissättning skulle strida mot syftena med PTS reglering.

PTS bedömer att en prissättning som maximalt är i nivå med det som bestämts för TeliaSonera, ger AllTele en rimlig avkastning på investerat kapital för direktförbindelser och samtalsterminering.

PTS anser att en LRIC-metod för AllTele skulle vara alltför betungande för AllTele, i synnerhet som syftet med en prisreglering kan nås på ett för AllTele mindre betungande sätt.

PTS finner därför inte skäl att göra en annan bedömning än att AllTele ska åläggas att hålla en rättvis och skälig prissättning. För att förhindra att AllTele tillämpar ett överpris på marknaden anser PTS därför att AllTele ska åläggas att tillämpa ett pris som maximalt får uppgå till den nivå som har beräknats enligt PTS vid var tid senast fastställda version av hybridmodellen för samtrafik i det fasta allmänna kommunikationsnätet.¹¹⁸ När AllTele levererar motsvarande tjänster till den köpande operatören ska prissättningen vara reciprok mellan parterna

7.2.7 Slutsats och proportionalitetsbedömning

Syftet med att ålägga AllTele skyldigheten, att tillämpa rättvis och skälig prissättning, är att förhindra att AllTele tillämpar ett överpris på marknaden. Genom skyldigheten kan därmed konkurrensen på marknaden gynnas. Beslutet att ålägga AllTele den aktuella skyldigheten är således ägnad att tillgodose ändamålet samt även det allmänna syftet med LEK.

LRIC-metoden är en komplicerad process som kräver både tid och resurser av den operatör som har ålagts att tillämpa en prissättning enligt denna metod. Metoden att tillämpa en rättvis och skälig prissättning är mindre ingripande än LRIC, och bedöms därmed som mer proportionerlig i förhållande till andra operatörer än TeliaSonera. Någon än mindre ingripande prisskyldighet som skulle kunna uppnå ändamålet, anser myndigheten inte finns i detta avseende.

Genom att ålägga den aktuella skyldigheten förhindras AllTele att tillämpa ett överpris på marknaden. Den försämrade konkurrens som riskerar att bli följden

¹¹⁸ Enligt Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 16 december 2010 med mål nr 18215-10 ska TDC även fortsättningsvis tillämpa rättvis och skälig prissättning i nivå med TeliaSoneras maximala nivå, vilket får anses gälla även övriga fastnätoperatörer. Kammarrätten meddelade ej prövningstillstånd (mål nr 7300-10).

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

av en avsaknad av förhandsreglering uppväger det intrång i AllTeles verksamhet som en prisreglering medför.

7.3 Skyldighet att inte diskriminera vid tillhandahållande av samtrafik

3. Skyldighet att inte diskriminera vid tillhandahållande av samtrafik

1. AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget (AllTele) ska på icke-diskriminerande villkor tillhandahålla de tjänster och produkter som omfattas av skyldighet 1, vilket innebär att AllTele ska
 - a. under likvärdiga omständigheter tillämpa likvärdiga villkor mot andra som tillhandahåller likvärdiga tjänster/produkter, samt
 - b. tillhandahålla de tjänster och den information som AllTele erbjuder andra med samma villkor och med samma kvalitet som gäller för dess egna tjänster/produkter eller för dotterbolags eller samarbetspartners tjänster.

7.3.1 Rättslig utgångspunkt – 4 kap. 6 § LEK

Enligt 4 kap. 6 § LEK får en operatör som avses i 4 kap. 4 § förpliktas att tillämpa icke-diskriminerande villkor i sin verksamhet. En sådan skyldighet ska särskilt säkerställa att

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

Genom bestämmelsen ges en möjlighet att ställa krav på ett företag med ett betydande inflytande på en bestämd marknad att inte snedvrیدا konkurrensen genom att särbehandla vissa konkurrenter. Det kan vara befogat att införa en skyldighet om icke-diskriminering bland annat för vertikalt integrerade operatörer som tillhandahåller tjänster till operatörer som de konkurrerar med på marknader i efterföljande led.¹¹⁹

7.3.2 Särbehandling kan leda till snedvridna konkurrensförhållanden

PTS finner att de konkurrensproblem som kan uppstå genom en särbehandling mellan olika begärande operatörer kan få allvarliga snedvridande effekter på konkurrensen.

¹¹⁹ Se prop. 2002/03:110 s. 376.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

Konkurrensneutralitet mellan operatörer är nödvändig för att skapa goda förutsättningar för en effektiv konkurrens på slutkundsmarknaden för telefonitjänster. Genom att särbehandla vissa operatörer, dvs. tillämpa olika villkor vad gäller exempelvis pris, tillgänglighet och kvalitet, för operatörer under likvärdiga förhållanden, kan AllTele snedvrída konkurrensen. PTS finner därför att AllTele ska åläggas att, under likvärdiga omständigheter, tillämpa likvärdiga villkor mot andra som tillhandahåller likvärdiga tjänster.

AllTele har en monopolställning när det gäller terminering av samtal till de geografiska telefonnummer och till de telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster samt till de telefonnummer avsedda för personliga nummertjänster som AllTele kontrollerar. Därigenom har AllTeles incitament att särbehandla den egna slutkundsorganisationen, dotterbolag eller samarbetspartners jämfört med sina konkurrenter. En särbehandling kan bli följden om AllTele väljer att differentiera tjänster för samtrafik och andra till samtrafik relaterade tjänster via prissättning, funktionalitet eller andra avtalsvillkor.

En särbehandling mellan den egna slutkundsorganisationen, dotterbolag eller samarbetspartners och andra operatörer kan bestå av att priset på grossisttjänster och slutkundstjänster sätts så att det uppstår konkurrenshämmande prisrelaterade klämeffekter, dvs. det saknas utrymme för andra operatörer att konkurrera med AllTele på slutkundsmarknaden. Genom bland annat en sådan särbehandling finns risk för att AllTele överför sitt marknadsinflytande från en grossistmarknad till en slutkundsmarknad på ett sätt som objektivt sett inte kan godtas.

Särbehandling kan även ske genom att AllTele ställer krav på en operatör att uppfylla villkor om köp av produkter som operatören inte efterfrågar eller har behov av, eller att AllTele ställer oskäligen krav på kostsamma tekniska tillbehör eller teknik. Ytterligare exempel på särbehandling kan vara att vägra eller försvåra implementering av telefonnummer eller öppna nummerkapacitet för sådana nummer som en annan operatör kontrollerar. PTS finner därför att AllTele ska åläggas att tillhandahålla de tjänster och den information som AllTele erbjuder andra med samma villkor och med samma kvalitet som gäller för dess egna tjänster.

7.3.3 Slutsats och proportionalitetsbedömning

Syftet med att ålägga AllTele skyldigheten, att inte diskriminera vid tillhandahållande av samtrafik, är att AllTele inte ska snedvrída konkurrensen och särbehandla t.ex. den egna slutkundsorganisationen eller vissa operatörer. Genom att AllTele, under likvärdiga förhållanden, måste behandla operatörerna lika kan en god konkurrens upprätthållas. Beslutet att ålägga AllTele den aktuella skyldigheten är således ägnad att tillgodose ändamålet.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

AllTele är ett vertikalt integrerat företag som kan särbehandla inte bara sin egen organisation i förhållande till övriga operatörer utan också särbehandla partners och andra operatörer samt särbehandla genom oskäligen krav. Genom företagets betydande inflytande kan således konkurrensen på marknaderna påverkas betydligt, vilket ställer krav på skyldighetens omfattning. De skyldigheter som ovan har ålagts AllTele med stöd av 4 kap. 8 § LEK tillförsäkrar inte operatörerna konkurrensneutrala villkor på grossistnivå. Det finns således därutöver ett behov av att påföra AllTele en icke-diskrimineringskyldighet med stöd av 4 kap. 6 § LEK för de tjänster och produkter som omfattas av skyldighet 7. PTS finner därför att det inte finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå ändamålet i detta avseende.

Genom att ålägga den aktuella skyldigheten hindras AllTele från att behandla lika fall olika. Detta medför att operatörer har möjlighet att konkurrera på samma villkor, vilket i slutändan gynnar konkurrensen på marknaden. Det saknas nämligen godtagbara skäl till varför AllTele skulle tillåtas att särbehandla eller missgynna någon annan operatör eller den egna verksamheten. Den aktuella skyldigheten har stor inverkan på konkurrensituationen på marknaden, varför PTS finner att fördelarna för grossistkunderna uppväger det intrång i AllTeles verksamhet som skyldigheten medför.

8 Skyldigheter för att möjliggöra insyn

8.1 Insyn behövs för att se till att regleringen följs

Det krävs ett visst mått av insyn och transparens i AllTeles verksamhet och agerande för att PTS och operatörer, ska kunna ingripa och bedöma om AllTele 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.

8.2 Ingen skyldighet att särredovisa

Enligt 4 kap. 7 § LEK får en operatör förpliktas att särredovisa och rapportera specificerad verksamhet med anknytning till samtrafik och andra former av tillträde.

Behovet av särredovisning kan vara särskilt stort när det gäller företag som är ålagda en skyldighet att inte diskriminera. En skyldighet att särredovisa möjliggör kontroll av huruvida icke-diskriminerande villkor tillämpas och underlättar kontroll i fråga om oskälig korssubventionering sker genom överföring från en verksamhet till en annan konkurrensutsatt verksamhet inom företaget.¹²⁰

PTS ålägger i detta beslut (skyldighet 3) AllTele en icke-diskriminerings-skyldighet. Denna skyldighet är begränsad till att (i jämförelsen mellan de villkor som AllTele tillämpar inom det egna företaget och de villkor AllTele tillämpar för begärande operatörer) omfatta en skyldighet för AllTele att tillhandahålla begärande operatör samma tillgänglighet och kvalitet som den som AllTele tillhandahåller för motsvarande tjänster/produkter inom det egna företaget.

Den ålagda icke-diskriminerings-skyldighetens omfattning och PTS möjlighet att enligt 7 kap. 3 § LEK begära in de uppgifter som behövs för myndighetens tillsyn innebär följande. PTS finner att AllTele inte behöver åläggas någon skyldighet att särredovisa sin verksamhet till följd av skyldigheter som ålagts företaget på marknaden Fast samtalsterminering. Någon sådan skyldighet ska följaktligen inte åläggas.

¹²⁰ Se prop. 2002/03:110 s. 377.

8.3 Skyldighet att offentliggöra uppgifter

4. Skyldighet att offentliggöra uppgifter

1. AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolaget (AllTele) ska hålla sådana uppgifter offentliga som är nödvändiga för att avtal om samtrafik enligt skyldighet 1 ska kunna ingås.
2. AllTele ska hålla uppgifterna offentliga på sin webbplats på ett för övriga operatörer och PTS lättillgängligt sätt utan kostnad.
3. AllTele ska, på sin webbplats i nära anslutning till enligt punkten 1 offentliggjorda uppgifter, offentliggöra förändringar av tidigare offentliggjorda uppgifter senast 90 dagar före det att förändringen är avsedd att gälla. Förändringar av uppgifterna får inte gälla förrän 90 dagar från det att förändringen har offentliggjorts. Fristen om 90 dagar gäller inte sänkningar av pris. Fristen om 90 dagar gäller inte heller när AllTele ändrar offentliggjorda uppgifter till följd av PTS tillsyn eller beslut eller efter uppdateringar eller revideringar av hybridmodellen för TeliaSonera AB:s fasta allmänna kommunikationsnät eller till följd av domstols avgörande.

8.3.1 Rättslig utgångspunkt – 4 kap. 5 § LEK

Enligt 4 kap. 5 § LEK får en operatör som avses i 4 kap. 4 § förpliktas att i ett referenserbjudande 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. 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

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

villkor och krav syftar till att bidra till snabbare förhandlingar och till undvikande av tvister. Det är särskilt viktigt när det gäller tekniska gränssnitt. Ett sätt att offentliggöra uppgifter kan vara genom ett referenserbjudande, dvs. ett så kallat typerbjudande där vissa angivna uppgifter ska ingå och som en potentiell avtalspart kan utgå från.¹²¹

8.3.2 Tillräcklig transparens genom att offentliggöra specificerade uppgifter

PTS finner att det skulle vara onödigt betungande för AllTele 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 AllTeles (potentiella) motparter får viss inblick i vad AllTele erbjuder på den aktuella marknaden. Om (potentiella) motparter saknar uppgifter om AllTeles samtrafikerbjudanden kan det leda till höga transaktionskostnader på marknaden. Höga transaktionskostnader höjer inträdeshindren på marknaden och försvårar en effektiv konkurrens. Genom att AllTele åläggs att offentliggöra specificerade uppgifter finns ett underlag som kan läggas till grund för förhandlingar och avtal mellan operatörerna.

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

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

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

¹²¹ Se prop. 2002/03:110 s. 376.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

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

8.3.3 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 det finns tillgängligt för myndigheten och operatörer. PTS finner därför att uppgifterna ska hållas offentliga för åtminstone operatörer och PTS på AllTeles webbplats. Uppgifterna ska hållas offentliga på webbplatsen på ett tydligt och lättillgängligt sätt och utan kostnad för andra operatörer och PTS.

När AllTele ändrar de uppgifter som ska hållas offentliga, kan det medföra ett behov för AllTeles motparter att inleda förhandlingar med AllTele om att ingå avtal eller om omförhandling av villkor i befintliga avtal eller att vidta andra åtgärder. För att AllTeles motparter ska få tillfälle att vidta åtgärder med anledning av sådana ändringar finns ett behov av att ålägga AllTele 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 offentliggörandet av förändringen, såvida det inte är fråga om en prissänkning.

PTS anser det vara orimligt att AllTele inte ska kunna anpassa de uppgifter som enligt skyldigheten ska hållas offentliga för att följa PTS tillsyn eller beslut eller efter uppdateringar eller revideringar av hybridmodellen för TeliaSoneras fasta allmänna kommunikationsnät eller till följd av domstols avgörande på grund av en sådan tidsfrist i en skyldighet. PTS anser därför att fristen om 90 dagar för ändringar i enligt skyldigheten offentliggjorda uppgifter inte ska gälla vid sådana PTS åtgärder eller efter avgörande i domstol.

8.3.4 Slutsats och proportionalitetsbedömning

Syftet med att ålägga AllTele skyldigheten att offentliggöra specificerade uppgifter är att möjliggöra insyn i villkor och krav för telefoniabonnemang till grossistkunder, samtrafik och andra former av tillträde, inbegripet prissättning. Genom en ökad insyn kan operatörerna och grossistkunderna ges ökat förtroende för att en efterfrågad tjänst erbjuds till rimliga och icke-diskriminerande villkor, vilket kan leda till mindre tidskrävande förhandlingar och underlätta etablering på marknaderna. På så vis främjas konkurrensen,

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

vilket är ett av syftena med LEK. Beslutet att ålägga AllTele den aktuella skyldigheten är således ägnad att tillgodose ändamålet samt även det allmänna syftet med LEK.

AllTele har ett informationsövertag gentemot övriga operatörer avseende de tjänster och produkter som företaget tillhandahåller. Genom att utnyttja sin ställning kan företaget öka övriga operatörers kostnader vid bl.a. förhandlingar, vilket leder till ökade transaktionskostnader på marknaden och höjer inträdeshindren på marknaden samt försvårar en effektiv konkurrens. PTS finner att de möjligheter till insyn som möjliggörs genom skyldigheten, samt det behov som övriga operatörer och grossistkunder har av sådan insyn, innebär att det inte finns någon annan mindre ingripande skyldighet som tillgodoser det konstaterade behovet av insyn i AllTeles verksamhet.

Genom att ålägga den aktuella skyldigheten tillgodoses grossistkunders och övriga operatörers behov av insyn och förutsägbarhet. Operatörer och grossistkunder efterfrågar nämligen möjligheter att köpa standardiserade tjänster/produkter, vilket offentliggörandet av specificerade uppgifter möjliggör. Redovisningen av specificerade uppgifter ger även insyn i fråga om AllTele tillhandahåller tjänsterna och produkterna på icke-diskriminerande villkor samt om företaget efterlever övriga skyldigheter. PTS bedömer således att skyldigheten ger effektiva verktyg för att kunna analysera situationen på marknaden. På så vis tillgodoses övriga operatörers behov av en fungerande konkurrenssituation på marknaden. PTS finner därför att fördelarna uppväger det intrång i AllTeles verksamhet som skyldigheten medför.

9 Hur beslutet ska gälla

Förordnande om hur beslutet ska gälla

1. PTS förordnar att detta beslut gäller omedelbart. När det gäller AllTele Allmänna Svenska Telefonaktiebolagets (AllTele) tillhandahållande av de tjänster och produkter som omfattas av skyldighet i detta beslut gäller skyldigheten från och med dagen för detta besluts ikraftträdande, oavsett när de avtal som ligger till grund för tillhandahållandet av tjänsterna eller produkterna har ingåtts.
2. PTS upphäver sitt beslut den 4 november 2009 i ärende med dnr 09-9039. PTS förordnar att beslutet gäller för AllTeles tillhandahållande av samtrafik till och med dagen före ikraftträdandet av detta beslut.

9.1 Detta beslut ska gälla omedelbart

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

PTS finner inte skäl att bestämma annat än att detta beslut ska gälla omedelbart. AllTeles tillhandahållande av de tjänster och produkter som regleras i detta beslut omfattas således i sin helhet av här beslutade skyldigheter, oavsett när AllTele ingick avtal om tillhandahållande med motparten.¹²²

För att skapa tydlighet för operatörerna om hur detta beslut ska förhålla sig till PTS beslut den 4 november 2009, finns det skäl att förordna om hur dessa beslut ska gälla.

Vid sin tillsyn och tvistlösning av AllTeles tillhandahållande som sker från och med dagen för detta besluts ikraftträdande kommer PTS således att från och med dagen för detta besluts ikraftträdande att tillämpa skyldigheterna i detta beslut, oavsett när avtalet om samtrafik ingicks mellan AllTele och den begärande operatören och oavsett om tjänsten har tagits i bruk före dagen för detta besluts ikraftträdande.

När det gäller skyldigheter som åläggs AllTele till följd av företagets betydande inflytande på marknaderna Fast samtalsterminering, ska PTS förordna att myndighetens beslut från den 4 november 2009¹²³ ska gälla för AllTeles

¹²² Jfr domstolspraxis, Kammarrättens i Stockholm dom den 8 oktober 2007 i mål nr 5852-06. Domen avsåg ett överklagande av Länsrättens i Stockholms läns dom den 18 augusti 2006 i mål nr 7212-06 i fråga om PTS beslut den 8 mars 2006 i ärende med dnr 05-13040 i vilket PTS bland annat fastställde att skyldigheterna om grossistprodukt för telefoniabonnemang även gäller avtalsrelationer som ingåtts i tid före det att skyldigheterna trädde i kraft.

¹²³ Se PTS beslut i ärende med dnr 09-9039.

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

tillhandahållande av samtrafik som skett fram till dagen för detta besluts ikraftträdande.

Vid sin tillsyn och tvistlösning av AllTeles tillhandahållande av samtrafik som sker från dagen för detta besluts ikraftträdande, kommer PTS således att från och med dagen för detta besluts ikraftträdande att tillämpa skyldigheterna i detta beslut, oavsett när avtalet mellan AllTele och den begärande operatören ingicks.

Detta beslut har fattats av PTS styrelse.

På styrelsens vägnar

Catarina Wretman
Ställföreträdande generaldirektör

Föredragande har varit ställföreträdande avdelningschef Anders Öhnfeldt.

10 Hur man överklagar

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

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

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

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

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

Ni anses ha *fått del av detta beslut när två veckor har förflutit från dagen för beslutet om kungörelsedelgivning den 24 oktober 2013* 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 28 november 2013.

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

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

Bilaga 1

EU-rättsliga källor samt de förkortningar som används i detta beslut

| | |
|--|---|
| EUF-fördraget | Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget. (Eng: Treaty on the Functioning of the European Union) |
| Ramdirektivet | Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster |
| Tillträdesdirektivet | Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter |
| Ändringsdirektivet | 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 |
| EU-kommissionens rekommendation från 2007 | Kommissionens rekommendation av den 17 december 2007 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för |

Skyldigheter för AllTele på marknaden Fast samtalsterminering

| | |
|---|---|
| | förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (2007/879/EG) |
| EU-kommissionens riktlinjer | Kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande i enlighet med gemenskapens regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (2002/C 165/03) |
| EU-kommissionens rekommendation om termineringstaxor | Kommissionens rekommendation av den 7 maj 2009 om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila kommunikationsnät inom EU (2009/396/EG) |
| EU-kommissionens tillkännagivande | Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning (EGT C 372) |

