

10.8.2015

Dnro:
21/961/2015

Beslut beträffande betydande marknadsinflytande på grossistmarknaden för samtalsterminering i enskilda mobilnät

1 Teleföretaget, som beslutet gäller

Ålands Telekommunikation Ab

2 Referat

Ålands Telekommunikation Ab har en ställning som ett företag med betydande marknadsinflytande på grossistmarknaden för samtalsterminering i dess eget mobilnät. I den reglerade grossistmarknaden inräknas all samtalsterminering i enskilda mobilnät, oberoende av nätteknik. Framöver omfattar regleringen också all terminering av samtal från fasta nät. I enlighet med tidigare regleringspraxis omfattar grossistmarknaden även de samtrafikprodukter och -tjänster som är nödvändiga för att samtalstermineringen ska kunna genomföras.

Kommunikationsverket ålägger Ålands Telekommunikation Ab följande skyldigheter:

- Skyldighet att sammankoppla sitt mobilnät med andra teleföretags nät
- Skyldighet att offentliggöra leveransvillkor, prislister och beskrivningar av gränssnitten för samtrafik
- Skyldighet att tillämpa icke-diskriminerande prissättning och även i övrigt icke-diskriminerande villkor
- Skyldighet att tillämpa en rättvis och rimlig prissättning vid tillhandahållande av samtalstermineringstjänster i mobilnätet.

Den sistnämnda skyldigheten är ny. De övriga skyldigheterna gäller sedan förut för Ålands Telekommunikation Ab.

3 Bakgrund

Enligt 51 § i informationssamhällsbalken (917/2014) ska Kommunikationsverket regelbundet definiera de relevanta kommunikationsmarknader som ska omfattas av marknadsanalyserna enligt 52 §.

Enligt 52 § i informationssamhällsbalken ska Kommunikationsverket i syfte att klarlägga konkurrensläget regelbundet göra en marknadsanalys av grossist- och detaljistmarknader som defi-

nierats som relevanta. Kommunikationsverket ska genom sitt beslut bestämma att ett teleföretag är ett företag med betydande marknadsinflytande, om företaget utifrån en marknadsanalys konstateras ensamt eller tillsammans med andra ha ett sådant ekonomiskt inflytande på en viss marknad att det i betydande utsträckning kan verka oberoende av konkurrenter, konsumenter eller andra användare.

Enligt 53 § i informationssamhällsbalken ska Kommunikationsverket genom sitt beslut ålägga företag med betydande marknadsinflytande de skyldigheter som avses i 56, 61 och 65 § samt i 10 kap., om de behövs för att undanröja konkurrenshinder eller främja konkurrensen på den relevanta marknaden i fråga.

4 Relevanta marknader

I en marknadsanalys, som finns bifogad till detta beslut (bilaga 1), har Kommunikationsverket utrett konkurrensläget på grossistmarknaden för samtalsterminering i enskilda mobilnät.¹ Med samtalsterminering (inkommande trafik) avses användning av ett teleföretags nät till att upprätta en talförbindelse, när förbindelsen upprättas från ett annat teleföretags nät till teleföretagets nät.

I marknadsanalysen har den relevanta grossistmarknaden för samtalsterminering i mobilnät definierats i enlighet med informationssamhällsbalken genom att analysera substitutionen på efterfråge- och utbudssidan inom samtalsterminering samt marknadens geografiska dimension. Utifrån en granskning som presenteras i marknadsanalysen utgörs relevanta produkt- och tjänstemarknader av grossisttjänster för samtalsterminering i enskilda mobilnät. Som samtalsterminering betraktas all terminering av samtal från andra nät till ett enskilt mobilnät, från en sammankopplingspunkt till mottagare av samtal.

De berörda produkt- och tjänstemarknaderna omfattar all samtalsterminering i ett enskilt mobilnät, oberoende av nätteknik², samt de samtrafikprodukter och -tjänster som är nödvändiga för att samtalstermineringen ska kunna genomföras. Utifrån vad som anges i marknadsanalysen utgör varje enskilt mobilnät en egen geografisk marknad på grossistmarknaden för samtals-terminering i enskilda mobilnät.

I enlighet med vad som konstateras i marknadsanalysen utgörs den relevanta marknaden på grossistmarknaden för samtals-terminering i enskilda mobilnät av DNA Ab:s, Elisa Abp:s, Telia-

¹ Kommunikationsverket har tidigare gjort analyser av grossistmarknaden för samtalsterminering i enskilda mobilnät åren 2005, 2007 och 2008. År 2005 gjorde Kommunikationsverket en marknadsanalys för de riksomfattande mobiloperatörerna, dvs. Elisa Abp, Sonera Mobile Networks Oy (det nuvarande TeliaSonera Finland Oyj) och Finnet Verkot Oy (det nuvarande DNA Ab), och gav beslut om betydande marknadsinflytande för företagen den 22 juni 2006. År 2007 gjordes en analys för det åländska företaget Ålands Mobiltelefon Ab (det nuvarande Ålands Telekommunikation Ab). Då konstaterade Kommunikationsverket att det beslut om betydande marknadsinflytande som hade getts till företaget den 6 februari 2004 inte behövde ändras. År 2008 gjordes en analys för TDC Oy Finland och den 20 augusti 2008 gavs ett beslut om betydande marknadsinflytande för företaget.

² Huruvida ett samtal termineras i ett enskilt mobilnät exempelvis från ett annat inhemskt eller utländskt mobilnät eller fast nät har ingen betydelse.

Sonera Finland Oyj:s och Ålands Telekommunikation Ab:s grossisttjänster för samtalsterminering i mobilnäten.

5 Utseende av företag med betydande marknadsinflytande

Utifrån den bifogade marknadsanalysen och den bedömning av marknadsinflytande som ingår i analysen anser Kommunikationsverket att Ålands Telekommunikation Ab³ har en ställning som ett företag med betydande marknadsinflytande på grossistmarknaden för samtalsterminering i sitt eget mobilnät.

Kommunikationsverket har i sin analys fastställt betydande marknadsinflytande utifrån flera olika kriterier. Enligt vad som konstateras i analysen har Ålands Telekommunikation Ab en marknadsandel på 100 procent av samtalstermineringen i sitt eget mobilnät, vilket i sig är en stark indikator på betydande marknadsinflytande. Utifrån analysen råder det inte på grossistmarknaden för samtalsterminering någon sådan potentiell konkurrens som kan begränsa en enskild mobiloperatörs marknadsinflytande. De övriga mobiloperatörer, företag verksamma i fasta nät och utländska nätföretag som köper samtalstermineringstjänster har inte heller enligt de noggrannare grunderna i analysen ett sådant motverkande marknadsinflytande som i tillräcklig utsträckning begränsar en enskild mobiloperatörs marknadsinflytande. Utifrån analysen begränsas mobiloperatörernas marknadsinflytande på grossistmarknaden för samtalsterminering inte heller av substituerbarheten mellan tjänsterna till slutkunder på efterfråge- eller utbudssidan.

Utifrån vad som anges i marknadsanalysen har Ålands Telekommunikation Ab därför har ett sådant ekonomiskt inflytande på den aktuella marknaden att det i betydande utsträckning kan verka oberoende av konkurrenter, konsumenter eller andra användare.

6 Skyldigheter som åläggs Ålands Telekommunikation Ab som ett företag med betydande marknadsinflytande

Med stöd av 53 § i informationssamhällsbalken ålägger Kommunikationsverket Ålands Telekommunikation Ab följande skyldigheter på grossistmarknaden för samtalsterminering i enskilda mobilnät:

1. Samtrafikskyldighet

Ålands Telekommunikation Ab är skyldigt att sammankoppla sitt kommunikationsnät med andra teleföretags kommunikationsnät.

2. Skyldighet att offentliggöra leveransvillkor, prislister och beskrivningar av gränssnitten för samtrafik

³ Utifrån marknadsanalysen har det konstaterats att även DNA Ab, Elisa Abp och TeliaSonera Finland Oyj har en ställning som företag med betydande marknadsinflytande på grossistmarknaden för samtalsterminering i sina egna mobilnät.

Ålands Telekommunikation Ab är skyldigt att offentliggöra leveransvillkor och prislistor över samtalstermineringstjänsten och samtliga samtrafikprodukter och -tjänster som är nödvändiga för att samtalstermineringen ska kunna genomföras, t.ex. införande och underhåll av gränssnittet för sammankopplingsledning, koppling, ändring och underhåll av GK-signaler (nedan även andra samtrafikprodukter och -tjänster). Dessutom är Ålands Telekommunikation Ab skyldigt att offentliggöra sådana gränssnittsbeskrivningar gällande samtrafik som avses i Kommunikationsverkets föreskrift 28.⁴

Leveransvillkoren och prislistorna ska läggas ut på företagets webbplats och på begäran ska de vara tillgängliga i pappersform för andra teleföretag.

3. Icke-diskriminerande prissättning och övriga villkor

Ålands Telekommunikation Ab är skyldigt att prissätta ersättningar för samtalstermineringen i sitt mobilnät och för andra samtrafikprodukter och -tjänster på så sätt att ersättningarna är icke-diskriminerande, samt att i övrigt tillämpa icke-diskriminerande villkor.

4. Skyldighet att tillämpa en rättvis och rimlig prissättning vid tillhandahållande av samtalstermineringstjänster

Ålands Telekommunikation Ab är skyldigt att prissätta tjänsten för samtalsterminering i sitt mobilnät rättvist och rimligt.

Med rättvis och rimlig prissättning avses prissättning där priset på samtalsterminering motsvarar prissättningen av samtalsstermineringen hos de mobiloperatörer som opererar under liknande omständigheter i Finland.

Skyldigheten att prissätta ersättningar för samtalstermineringstjänsten rättvist och rimligt gäller terminering av samtal från både mobilnät och från fasta nät till Ålands Telekommunikation Ab:s mobilnät.

7 Motiveringar till skyldigheterna

7.1 Utgångspunkter för skyldigheterna

Med betydande marknadsinflytande (SMP) avses ett företags förmåga att på en viss marknad verka oberoende av konkurrenter och slutkunder. Regleringen av betydande marknadsinflytande bygger på EU-rätten. I ramdirektivet⁵ fastställs ramarna för regleringsmyndigheternas ingripande i marknadsstörningar inom elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. I tillträdesdirektivet⁶ fastställs de sätt på vilka mark-

⁴<https://www.viestintavirasto.fi/sv/styrningochovervakning/lagarforeskrifterbeslut/foreskrifter/foreskrift28ominteropabilitetavkommunikationsnatochkommunikationstjanster.html>

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, ändrat genom direktiv 2009/140/EG.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter, ändrat genom direktiv 2009/140/EG.

nadsproblem kan lösas. Europeiska unionens bestämmelser om betydande marknadsinflytande har införts i Finland genom informationssamhällsbalken.

Utgångspunkten för Europeiska unionens regelverk för betydande marknadsinflytande på kommunikationsmarknader är regleringsmyndigheternas i ramdirektivet avsedda neutralitet på marknaderna. Grunden för ingripande och skyldigheter som begränsar företags verksamhet ska utgöras av en analys av konkurrensläget på den aktuella marknaden samt av de störningar och konkurrensproblem på marknaden som har konstaterats i en marknadsanalys.

Syftet med regleringen av betydande marknadsinflytande är att kommunikationsnät och kommunikationstjänster på skäliga villkor är tillgängliga för alla teleföretag och användare i hela landet. Avsikten är att främja konkurrensen på de kommunikationsmarknader där särskilda konkurrensproblem föreligger och där det inte räcker med allmän konkurrensrätt. Trots att bestämmelserna om betydande marknadsinflytande i första hand gäller grossistmarknaden kommer de att få den följd att konkurrensen på detaljistmarknaden ökar. En mellan teleföretagen tillämpad icke-diskriminerande och rimlig prissättning av tillträde till kommunikationsnät är en förutsättning för att nya företag som tillhandahåller tjänster till slutkunder ska kunna komma in på marknaden.

Enligt 53 § 1 mom. i informationssamhällsbalken ska Kommunikationsverket genom sitt beslut ålägga företag med betydande marknadsinflytande de skyldigheter som avses i lagen, om de behövs för att undanröja konkurrenshinder eller främja konkurrensen på den relevanta marknaden i fråga. De skyldigheter som åläggs ett teleföretag med betydande marknadsinflytande ska gälla företagets utbud av tjänster uttryckligen på den nyttighets- eller tjänstemarknad där företaget har ett betydande marknadsinflytande.

Enligt 53 § 2 mom. i informationssamhällsbalken ska skyldigheterna stå i rätt proportion till det mål som eftersträvas. Enligt motiveringarna till den aktuella bestämmelsen ska skyldigheterna grundas på det fastställda problemets art och de ska vara proportionella. Med proportionalitetsprincip avses att de skyldigheter som åläggs inte får vara orimliga från teleföretagets synpunkt i förhållande till syftet att främja konkurrensen. Av de skyldigheter som Kommunikationsverket kan ålägga ska det väljas endast sådana särskilda skyldigheter som behövs för att undanröja konkurrenshinder eller främja konkurrensen.

Enligt samma paragraf ska i synnerhet följande beaktas när skyldigheterna åläggs: 1) nyttjanderättens tekniska och ekonomiska ändamålsenlighet med hänsyn till marknadens utvecklingsgrad och nyttjanderättens art, 2) nyttjanderättens genomförbarhet med hänsyn till den tillgängliga kapaciteten, 3) krav som hänför sig till dataskydd och informationssäkerhet, 4) investeringar som gjorts och risker som tagits av företag med betydande marknadsinflytande, 5) behovet att trygga konkurrensen

på sikt, 6) relevanta immateriella rättigheter, 7) tillhandahållande av europeiska tjänster.

Enligt motiveringarna till paragrafen är förteckningen inte uttömmande utan det är meningen att den ska vara riktgivande när det gäller kriterierna för bedömning av behovet att ålägga skyldigheter och frågan om skyldigheterna är proportionella. Enligt förarbetena har bestämmelsen en särskild betydelse då Kommunikationsverket överväger att uppställa skyldigheter. Bestämmelsen begränsar Kommunikationsverkets prövningsrätt när det gäller att ålägga tillträdesskyldigheter. Kommunikationsverket konstaterar att det således är främst punkterna fyra, fem och sju i förteckningen som kan ha betydelse på den aktuella marknaden i praktiken.

Teleföretag behöver samtalstermineringstjänster för att tillhandahålla samtalstjänster till sina abonnenter. Köp av samtalstermineringstjänster förutsätter att ett kommunikationsnät kopplas samman med ett annat. Sammankoppling av kommunikationsnät och tillhörande samtalstermineringstjänster är förutsättningar för att ett teleföretag kan tillhandahålla kommunikationstjänster mellan de abonnenter som har anslutit sig till olika telenät och att slutkunderna kan ringa till abonnemang för slutkunder som använder ett annat nät.

I den bifogade marknadsanalysen har Kommunikationsverket utrett konkurrensläget på grossistmarknaden för samtalsterminering i mobilnät. Utifrån analysen har Ålands Telekommunikation Ab, TeliaSonera Finland Oyj, DNA Ab och Elisa Abp en ställning som företag med betydande marknadsinflytande på den aktuella marknaden. Varje mobiloperatör administrerar all den trafik som slutar i abonnemangen för de slutkunder som har anslutit sig till operatörens nät och har på det sätt som visats i marknadsanalysen möjlighet att verka oberoende av konkurrenter och slutkunder.

Om samtalstermineringstjänsterna inte omfattades av någon förhandsreglering, skulle företag med betydande marknadsinflytande ha incitament och möjlighet att prissätta tjänsterna på så sätt att de blir orimligt dyra. I situationer som inte omfattas av förhandsreglering kan företagen dessutom vägra att koppla samman nät och tillhandahålla samtalstermineringstjänster till konkurrerande teleföretag, eller tillhandahålla grossisttjänster till olika köpare på olika villkor till exempel vad gäller priset eller kvaliteten.

I praktiken skulle vägran att koppla samman nät leda till att nya konkurrenter i branschen utesluts från detaljistmarknaden. Det skulle kunna hända i en situation där mobiloperatörer med betydande marknadsinflytande anser att ett nytt företag som vill komma in på detaljistmarknaden, till exempel en virtuell mobiloperatör, utgör ett hot mot den egna affärsverksamheten. Dessutom utgör stora grossistavgifter för samtalsterminering ett konkurrenshinder på detaljistmarknaden, eftersom höga produktionskostnader försvagar konkurrerande teleföretags möjligheter att tillhandahålla konkurrenskraftiga tjänster på de-

taljistmarknaden. Särskilt skadligt är detta för nya och små konkurrerande teleföretag vars nät i stor omfattning används för samtal till abonnemang för företag med betydande marknadsinflytande. Det är svårt för sådana konkurrenter att erbjuda tjänster med konkurrenskraftiga priser till slutkunder samt att få kunder och utvidga verksamheten, om de redan etablerade mobiloperatörerna tar ut stora avgifter för samtals-termineringstjänsterna.

Kommunikationsverket anser att de skyldigheter⁷ som åläggs Ålands Telekommunikation Ab på grossistmarknaden för samtalsterminering i bolagets eget mobilnät är nödvändiga för att främja konkurrensen. När Kommunikationsverket har ålagt skyldigheterna, har det säkerställt att de är rimliga och proportionella med tanke på verksamhetens art och de konkurrensfrämjande mål som ska uppnås genom skyldigheterna, och att de tryggar konkurrensen på lång sikt. Genom skyldigheterna är det möjligt att säkerställa samtalstjänster med rimliga priser och ett brett utbud av tjänster till slutkunder samt en jämlik konkurrensställning både för de företag som redan är verksamma i branschen och för de företag som vill etablera sig i branschen.

7.2 Samtrafikskyldighet

Enligt 61 § 1 mom. i informationssamhällsbalken kan Kommunikationsverket genom ett beslut enligt 53 § ålägga ett företag med betydande marknadsinflytande att sammankoppla ett kommunikationsnät med ett annat teleföretags kommunikationsnät. Enligt bestämmelsen ska företaget då förhandla om samtrafiken med det andra nätföretaget på villkor som inte står i strid med de skyldigheter som ålagts företaget genom beslutet i fråga.

Med samtrafik avses fysisk och logisk sammankoppling av olika kommunikationsnät för att säkerställa att användarna får tillgång till ett annat teleföretags kommunikationsnät och kommunikationstjänster. För att en mobiloperatör eller ett företag som är verksamt i ett fast nät ska kunna erbjuda slutkunderna i sitt nät möjlighet att ringa samtal till abonnemang för slutkunder i ett enskilt mobilnät, ska operatören eller företaget anskaffa samtalstermineringstjänster av den berörda mobiloperatören. Köp av samtalstermineringstjänster förutsätter att nätet kopplas samman med det berörda mobilnätet genom samtrafikprodukter och -tjänster.

Kommunikationsverket anser att det på så sätt är nödvändigt att ålägga Ålands Telekommunikation Ab samtrafikskyldighet i syfte att säkerställa verksamhetsförutsättningarna för de redan etablerade företagen och nybörjarföretagen på detaljistmarknaden samt att undanröja konkurrenshinder och främja konkurrensen. Det kan inte anses vara orimligt att ålägga samtrafikskyldigheten om hänsyn tas till att sammankoppling av nät är

⁷ Kommunikationsverket har genom beslut av den 10 augusti 2015 ålagt DNA Ab, Elisa Abp och TeliaSonera Finland Oyj delvis motsvarande skyldigheter.

en förutsättning för att samtal mellan olika nät överhuvudtaget är möjliga.

Förutom att Ålands Telekommunikation Ab är skyldigt att koppla samman sitt kommunikationsnät med ett annat teleföretags kommunikationsnät, ska bolaget iaktta skyldigheter för utförande av samtrafik enligt 63 § i informationssamhällsbalken och skyldigheter för samtrafik mellan internationella telefonnät enligt 64 §, om en överenskommelse om innehållet i samtrafiken inte kan nås på något annat sätt. Därutöver ska Ålands Telekommunikation Ab iaktta skyldigheter enligt 65 § och 66 §.

Det bör dock beaktas att ett samtrafikskyldigt företag enbart ska godkänna sådana krav på samtrafik som är skäliga. Enligt 63 § i informationssamhällsbalken kan företaget vägra tillhandahålla samtrafik, om det är tekniskt oändamålsenligt eller oskäligt för det teleföretag som är skyldigt att bedriva samtrafik. I paragrafens 3 mom. konstateras särskilt att också den ersättning som tas ut för användningen av ett telefonnät som ägs av det nätföretag som anholder om sammankoppling ska vara skälig.

7.3 Skyldighet att offentliggöra leveransvillkor, prislister och beskrivningar av gränssnitten för samtrafik

Enligt 69 § 1 mom. i informationssamhällsbalken kan Kommunikationsverket genom ett beslut enligt 53 § ålägga teleföretag skyldighet att lämna insyn, vilket innebär att teleföretaget ska offentliggöra information som är relevant för samtrafik, såsom leveransvillkor, tekniska specifikationer, prislister samt ingångna avtal, till den del som de inte innehåller affärshemligheter eller konfidentiell information.

Enligt motiveringarna till lagen är syftet med bestämmelsen att främja avtalsförhandlingar om samtrafik samt att underlätta övervakningen av att villkor är rimliga och icke-diskriminerande. Kommunikationsverket anser att skyldigheten att offentliggöra leveransvillkor och prislister över samtalstermineringstjänster och de samtrafikprodukter och -tjänster som är nödvändiga för att genomföra tjänsterna samt gränssnittsbeskrivningar gällande samtrafik, så som det konstateras i förarbetena för lagen, är nödvändig för att främja avtalsförhandlingar om samtrafik samt att möjliggöra övervakning av att villkoren för samtrafik och samtalstermineringstjänster är rimliga och icke-diskriminerande och att underlätta övervakningen. Att fullgöra skyldigheten på internet förbättrar insynen i prissättning och är särskilt nödvändig med tanke på nybörjarföretag och utländska företag i branschen.

7.4 Icke-diskriminerande prissättning och övriga villkor

Enligt 68 § i informationssamhällsbalken kan Kommunikationsverket genom ett beslut enligt 53 § ålägga teleföretag icke-diskrimineringsskyldighet för samtrafik.

Enligt 2 mom. i paragrafen avses med icke-diskrimineringsskyldighet skyldighet att iaktta prissättning (icke-diskriminerande prissättning) eller villkor (icke-diskriminerande villkor) som på ett jämbördigt sätt berör teleföretag som är i samma situation. Om ett teleföretag använder en viss tjänst självt eller levererar den till sitt dotterbolag eller till någon annan sådan aktör, ska det till konkurrerande teleföretag tillhandahålla motsvarande tjänst på motsvarande villkor och av motsvarande beskaffenhet.

Skyldigheten om icke-diskriminering säkerställer att företag med betydande marknadsinflytande inte kan snedvrida konkurrensen, särskilt när det rör sig om vertikalt integrerade företag, det vill säga företag som tillhandahåller tjänster till företag som de konkurrerar med på detaljistmarknader.

Om icke-diskrimineringsskyldigheten inte ålades Ålands Telekommunikation Ab, skulle bolaget som ett företag med betydande marknadsinflytande ha möjlighet att försvåra verksamheten i andra företag som tillhandahåller eller avser att tillhandahålla samtalstjänster, genom att tillämpa diskriminerande leveransvillkor för samtrafik, diskriminerande prissättning av samtalstermineringstjänster eller på något annat sätt olika villkor på konkurrerande teleföretag än på sitt eget tjänsteföretag.

På så vis anser Kommunikationsverket att det är nödvändigt att ålägga Ålands Telekommunikation Ab icke-diskrimineringsskyldighet i syfte att säkerställa lika konkurrensförutsättningar för de redan etablerade företagen och särskilt nybörjarföretagen. Att ålägga skyldigheten anses inte heller vara orimligt med tanke på de konkurrensfrämjande mål som ska uppnås genom skyldigheten.

7.5 Skyldighet att tillämpa en rättvis och rimlig prissättning vid tillhandahållande av samtalstermineringstjänster

Enligt 71 § 1 mom. i informationssamhällsbalken kan Kommunikationsverket genom ett beslut enligt 53 § ålägga ett företag med betydande marknadsinflytande skyldigheter i samband med prissättning av samtrafik, om en marknadsanalys visar att det inte råder någon effektiv konkurrens på marknaden och att företaget därför har möjlighet att ta ut överpriser eller använda prispress som missgynnar användarna av kommunikationstjänster. Enligt motiveringarna till lagen ska bristen på konkurrens även missgynna användarna av kommunikationstjänster.

Utifrån den bifogade marknadsanalysen och slutsatserna i analysen kan det konstateras att det inte råder någon effektiv konkurrens på den aktuella marknaden. Mobiloperatörerna har ett betydande marknadsinflytande och därför kan de ta ut överpriser för samtalstermineringstjänsterna.

För att en mobiloperatör eller ett företag som är verksamt i ett fast nät ska kunna erbjuda slutkunderna i sitt nät möjlighet att ringa samtal till abonnemang för slutkunder i ett enskilt mobilnät, ska operatören eller företaget anskaffa samtalstermine-

ringstjänster av den berörda mobiloperatören. Den mottagande slutkundens mobiloperatör tar på grossistmarknaden ut ersättningar per minut för samtalstermineringen i sitt eget nät av andra nätföretag.

Varje mobiloperatör har incitament att av andra teleföretag ta ut ett högre pris för samtalstermineringen i sitt eget nät, för att maximera inkomsterna av samtalstermineringen i mobilnätet och höja produktionskostnaderna för konkurrenternas tjänster till slutkunder. Om prissättningen av samtalsterminering endast omfattades av icke-diskrimineringsskyldighet, skulle alla mobiloperatörer med betydande marknadsinflytande fortfarande ha möjlighet att ta ut överpriser för samtalstermineringstjänsterna.

Höga grossistpriser på samtalsterminering höjer produktionskostnaderna för tjänsterna till slutkunder i de konkurrerande företagen och företagen verksamma i fasta nät. Företagen antas i sin tur överföra ökningen i produktionskostnaderna till detaljistpriserna, eftersom höga grossistavgifter för samtalsterminering i sista hand täcks med högre samtalsavgifter till slutkunderna.⁸ Höga detaljistpriser medför välfärdsförluster för de slutkunder som använder kommunikationstjänster. De extra inkomster som mobiloperatörerna samlar in betalas i sista hand av de slutkunder som använder samtalstjänsterna.

Stora grossistavgifter för samtalsterminering utgör dessutom ett konkurrenshinder på detaljistmarknaden, eftersom höjning i produktionskostnader försvagar konkurrerande teleföretags möjligheter att tillhandahålla konkurrenskraftiga tjänster på detaljistmarknaden. Om prissättningen av samtalsterminering endast omfattades av icke-diskrimineringsskyldighet, skulle mobiloperatörerna med betydande marknadsinflytande ha möjlighet att överprissätta samtalstermineringstjänsterna till sina konkurrenter. Mest skada skulle detta orsaka för små och nya företag på detaljistmarknaden, såsom virtuella mobiloperatörer.

Dessutom ska det beaktas att ovan nämnda konkurrensproblem till sist skulle resultera i att slutkunderna har färre alternativa tjänster av hög kvalitet att välja emellan.

Utifrån ovan nämnda omständigheter anser Kommunikationsverket att Ålands Telekommunikation Ab skulle ha möjlighet att ta ut ett för högt pris för samtalstermineringstjänsten, om inte bolaget ålades prissättningsskyldighet. Detta skulle till sist i och med förhöjningen i detaljistpriserna medföra negativa konsekvenser för de slutkunder som använder slutkundstjänster. Därför anser Kommunikationsverket att det är nödvändigt att ålägga skyldighet avseende prissättning av samtalstermineringstjänster för att främja konkurrensen och förebygga negativa konsekvenser för slutkunderna.

⁸ Europeiska kommissionen har också konstaterat detta om frågan i sin termineringsrekommendation, Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU. C(2009) 3359, Brussels, 7.5.2009. Skälen (3) och (7).

Enligt 71 § 2 mom. i informationssamhällsbalken kan prissättningsskyldigheten gälla prissättning av en reglerad produkt eller tjänst och fastställande av priset. Kommunikationsverket kan ålägga ett företag med betydande marknadsinflytande skyldighet att vid samtrafik tillämpa 1) kostnadsorienterad prissättning, 2) prissättning som baseras på avdrag från detaljistpriset, eller 3) rättvis och rimlig prissättning.

I motiveringarna till lagen konstateras det att Kommunikationsverket kan ålägga ett företag med betydande marknadsinflytande en prissättningsskyldighet som verket anser vara mest ändamålsenlig med beaktande av marknadssituationen för respektive produkt eller tjänst och de konkurrensproblem som konstaterats.

Enligt motiveringarna till lagen avses med rättvis och rimlig prissättning en prissättning som innebär att det pris som tas ut för en reglerad produkt eller tjänst bestäms utifrån den prissättning som tillämpas av marknadsledaren eller annars av företag som är verksamma under motsvarande förhållanden. Modellen lämpar sig t.ex. för reglering av mindre företag med betydande marknadsinflytande eller för reglering på marknader där prissättningen är ömsesidig. Användning av denna prissättningsmodell leder till enhetlig prissättning på hela marknaden.

Kommunikationsverket har ålagt de riksomfattande mobiloperatörerna skyldighet att tillämpa ett kostnadsorienterat maximipris vid tillhandahållande av samtalstermineringstjänster. Ålands Telekommunikation Ab är en betydligt mindre aktör än de övriga mobiloperatörerna. Med beaktande av omfattningen av företagets affärsverksamhet och företagets tillgängliga resurser kan det inte anses vara ändamålsenligt och inte heller proportionellt att ålägga Ålands Telekommunikation Ab samma skyldighet.

Det är emellertid viktigt att säkerställa enhetliga priser på grossistmarknaden för samtalsterminering i mobilnät för samtliga mobiloperatörer, och därför är det nödvändigt att ålägga även Ålands Telekommunikation Ab prissättningsskyldighet. Kommunikationsverket anser att en enhetlig prissättning kan säkerställas genom att ålägga Ålands Telekommunikation Ab skyldighet till en rättvis och rimlig prissättning.

Skyldigheten lämpar sig för prisreglering av samtalsterminering i mobilnät i en situation där ett kostnadsorienterat maximipris har fastställts för större teleföretag och där det är ändamålsenligt att anvisa betydligt mindre teleföretag att tillämpa samma prisnivå. Huruvida prissättningen är rättvis och rimlig bedöms i efterhand, men i princip ska övriga mobiloperatörers gällande pris på samtalsterminering betraktas som ett rättvist och rimligt pris.

Genom skyldigheten uppnås målen för regleringen utan att mindre företag är skyldiga att använda ett kostnadsberäkningssystem som kräver avsevärda arbetsinsatser. Eftersom Ålands Telekommunikation Ab sedan 2010 prissätter samtalstermine-

ringstjänsten i mobilnätet enligt samma prisnivå som de större mobiloperatörerna, medför den skyldighet som företaget åläggs inga nämnvärda ändringar i företagets verksamhet. På ovan nämnda grunder och i förhållande till Ålands Telekommunikation Ab:s ställning och storlek kan skyldigheten till en rättvis och rimlig prissättning anses vara rimlig och ändamålsenlig.

På den aktuella marknaden är prissättningen ömsesidig. Det ska beaktas att Europeiska kommissionen år 2009 gav en rekommendation om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila nät inom EU (2009/396/EG).⁹ Genom rekommendationen strävar kommissionen efter att harmonisera priserna på samtalsterminering i fasta och mobila nät inom EU. Kommunikationsverket anser att det även med tanke på denna omständighet är ändamålsenligt att ålägga Ålands Telekommunikation Ab den aktuella prissättningsskyldigheten för att garantera en enhetlig prissättning på alla grossistmarknader för samtalsterminering i mobilnät.

När Kommunikationsverket ålägger skyldighet till en rättvis och rimlig prissättning, ska det beakta 71 § 5 mom. i informations-samhällsbalken. Enligt momentet ska prissättningsskyldigheterna 1) främja kommunikationsmarknadens effektivitet och en hållbar konkurrens, 2) skapa nytta för dem som använder kommunikationstjänster, 3) vara rimliga i förhållande till de eftersträfvade målen, 4) sporra företaget till framtida investeringar, och 5) tillåta en rimlig avkastning på det kapital som bundits i den reglerade verksamheten.

Kommunikationsverket anser att skyldigheten till en rättvis och rimlig prissättning främjar kommunikationsmarknadens effektivitet och en hållbar konkurrens samt skapar nytta för dem som använder kommunikationstjänster. Genom prissättningsskyldighet sjunker produktionskostnaderna för tjänster till slutkunder i konkurrerande teleföretag, vilket i sin tur bidrar till lägre priser på detaljistmarknaden för samtalstjänster. Skyldigheten till en rättvis och rimlig prissättning sporrar Ålands Telekommunikation Ab att minimera sina produktionskostnader och höja effektiviteten i produktionen. Såsom det konstateras i motiveringarna till lagen, är avsikten med att ålägga prissättningsskyldigheter på grossistmarknaden att öppna och främja konkurrensen så att det på detaljistmarknaden kan komma in nya aktörer som erbjuder slutkundstjänster till användarna. Konkurrensen på slutkundsnivån främjar utvecklingen av tjänsterna och leder på sikt i allmänhet också till lägre slutkundspriser och till bättre kvalitet på tjänsterna. Att ålägga Ålands Telekommunikation Ab prissättningsskyldighet främjar nya företags inträde på detaljistmarknaden och konkurrensförutsättningarna för de redan etablerade företagen. Tack vare de konkurrensfrämjande effekterna skapar det också nytta för dem som använder kommunikationstjänster.

⁹ Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU. C(2009) 3359, Brussels, 7.5.2009.

Dessutom kan skyldigheten till en rättvis och rimlig prissättning anses sporra företaget till investeringar. Generellt kan det konstateras att konkurrenstrycket ökar investeringsincitamenten på många sätt och minskar särskilt ineffektiva investeringar och överkapacitet. Konkurrensen sporrar både de redan etablerade teleföretagen och de konkurrerande företagen till investeringar. Om en viss marknad är mycket koncentrerad och konkurrenstrycket svagt, har företagen svaga incitament att ta fram serviceinnovationer och förbättra servicekvaliteten. I en ställning som ett företag med betydande marknadsinflytande kan ett företag ta ut en för hög grossistavgift och samla in extra inkomster utan insatser i produktutvecklingen.

Kommunikationsverket har genom beslut ålagt DNA Ab, Elisa Abp och TeliaSonera Finland Oyj skyldighet att tillämpa ett kostnadsorienterat maximipris vid prissättning av samtalstermineringstjänster. När Kommunikationsverket fastställde nivån för maximipriset, har det särskilt beaktat kraven på en rimlig avkastning och investeringar enligt 71 § 5 mom. 5 punkten och 53 § 2 mom. 4 punkten i informationssamhällsbalken. Skyldigheten att tillämpa ett kostnadsorienterat maximipris tillåter en effektiv aktör en rimlig avkastning på det investerade kapital som bundits i den reglerade verksamheten, och beaktar risker med investeringar. Därför kan även skyldigheten till en rättvis och rimlig prissättning anses tillåta en rimlig avkastning på det investerade kapital som bundits i den reglerade verksamheten, och skyldigheten beaktar också risker med investeringar.

Utifrån omständigheterna ovan anser Kommunikationsverket att det är nödvändigt att ålägga Ålands Telekommunikation Ab skyldighet att tillämpa en rättvis och rimlig prissättning för att främja och trygga konkurrensen på lång sikt. Genom att ålägga skyldigheten säkerställs särskilt verksamhetsförutsättningarna för teleföretag som vill komma in på detaljistmarknaden och för de redan etablerade konkurrerande teleföretagen.

Med beaktande av de omständigheter som presenteras i detta beslut och marknadsanalysen och som rör de rådande konkurrensproblemen på den aktuella marknaden, samt de konkurrensfrämjande mål som eftersträvas och kan uppnås genom prissättningsskyldighet, anser Kommunikationsverket att det inte ska anses vara orimligt att ålägga Ålands Telekommunikation Ab prissättningskyldighet.

Skyldigheten att prissätta grossisttjänsten för samtalsterminering kostnadsorienterat gäller terminering från både mobilnät och från fasta nät. Med stöd av 43 § 4 mom. i kommunikationsmarknadslagen har mobiloperatörerna inte tidigare behövt prissätta inkommande trafik särskilt om förbindelsen upprättas från ett fast telefonnät till ett mobilnät.¹⁰ Den gällande informationssamhällsbalken innehåller inte längre denna undantagsbestämmelse. Utifrån 65 § 3 mom. i informationssamhällsbalken ska en mobiloperatör separat prissätta även all terminering

¹⁰ Utom om förbindelsen har valts med prefix eller förhandsval.

av samtal från fasta nät. Enligt förarbetena för informations-samhällsbalken tillämpas dock 43 § 4 mom. i kommunikations-marknadslagen i prissättningen av samtrafiken mellan telefon-nät till och med utgången av 2015. Kommunikationsverket har beaktat denna omständighet när det fastställde giltighetstiden för beslutet.

Såsom konstaterats ovan får den ersättning som hos ett företag som är skyldigt att bedriva samtrafik tas ut för användningen av ett telefonnät som ägs av det nätföretag som anholder om sammankoppling inte vara oskälig enligt 63 § i informations-samhällsbalken. Kommunikationsverket anser att bestämmel-sen kan vara relevant närmast i en situation där priset för sam-talsterminering hos ett utländskt nätföretag som anholder om sammankoppling inte alls är reglerat i landet i fråga eller där priset annars avsevärt avviker från Ålands Telekommunikation Ab:s grossistpris för samtalsterminering.

8 Bedömning av skyldigheternas inverkan

Enligt 53 § 3 mom. i informationssamhällsbalken ska Kommu-nikationsverket i sitt beslut om betydande marknadsinflytande bedöma vilken inverkan de skyldigheter som åläggs företag har på marknaden.

Enligt förarbetena för bestämmelsen ska bedömningen vara täckande och t.ex. beakta i vilken utsträckning skyldigheterna sporrar till investeringar. Dessutom ska Kommunikationsverket t.ex. när det i enlighet med 71 § ålägger prissättningsskyldighet bedöma effekterna på prisnivån för reglerade produkter och motsvarande slutkundsprodukter.

Genom detta beslut har Kommunikationsverket ålagt Ålands Te-lekommunikation Ab samtrafikskyldighet, icke-diskrimineringsskyldighet, skyldighet att offentliggöra leverans-villkor, prislistor och beskrivningar av gränssnitten för samtrafik och skyldighet att tillämpa en rättvis och rimlig prissättning vid tillhandahållande av grossisttjänster för samtalsterminering.

Kommunikationsverket har ålagt DNA Ab, Elisa Abp och Telia-Sonera Finland Oyj samtrafikskyldighet, icke-diskrimineringsskyldighet, skyldighet att offentliggöra leverans-villkor, prislistor och beskrivningar av gränssnitten för samtra-fik, skyldighet att tillämpa en kostnadsorienterad prissättning vid samtrafik och tillhandahållande av samtalsterminerings-tjänster, skyldighet att tillämpa ett maximipris vid tillhandahål-lande av grossisttjänster för samtalsterminering och skyldighet att använda kostnadsberäkningssystem.

Ålands Telekommunikation Ab har inte tidigare varit skyldigt att tillämpa en rättvis och rimlig prissättning vid tillhandahållande av samtalstermineringstjänster i mobilnätet. De övriga skyldig-heterna gäller sedan förut för Ålands Telekommunikation Ab.¹¹

¹¹ Den ovan avsedda skyldigheten att offentliggöra leveransvillkor m.m., som gäller för alla mobiloperatörer, har inte tidigare omfattat beskrivningar av gränssnitten för samtrafik.

TeliaSonera Finland Oyj, DNA Ab och Elisa Abp har inte tidigare varit skyldiga att tillämpa ett maximipris vid tillhandahållande av samtalstermineringstjänster i mobilnätet. De övriga skyldigheterna gäller sedan förut för de riksomfattande mobiloperatörerna. Den tidigare gällande särredovisningsskyldigheten slopas för företagen i fråga.

I bedömningen av skyldigheternas inverkan utvärderas vilka ekonomiska konsekvenser de skyldigheter som åläggs företag med betydande marknadsinflytande har för konkurrensen på grossist- och detaljistmarknaderna, grossist- och slutkundsprodukternas prisnivå och branschens investeringar. Dessutom görs en särskild bedömning av de ekonomiska konsekvenserna per målgrupp. Målgrupperna är företag med betydande marknadsinflytande, konkurrenter och slutkunder.

Inverkan på konkurrensen på grossist- och detaljistmarknaderna

Företagen med betydande marknadsinflytande har en marknadsandel på 100 procent av samtalstermineringen i det egna nätet. Dessutom är det inte ens på längre sikt möjligt för alternativa tjänsteleverantörer att komma in på grossistmarknaden. De skyldigheter som åläggs kan därför inte öka konkurrensen på grossistmarknaden. I stället kan skyldigheterna främja konkurrensen på detaljistmarknaden.

Skyldigheten att sammankoppla nät garanterar att alla nätföretag har tillträde till SMP-företagens mobilnät och därigenom till tjänster för samtalsterminering. Skyldigheten att prissätta de samtrafikprodukter och -tjänster som behövs för förmedling av samtalsterminering på ett kostnadsorienterat sätt utgör ett hinder för de riksomfattande mobiloperatörerna att överprissätta tjänsterna och produkterna i fråga och på så sätt ger konkurrenterna möjlighet att etablera sig på detaljistmarknaden. Prissättningsskyldigheterna vid samtalsterminering utgör på motsvarande sätt ett effektivt hinder för företag med betydande marknadsinflytande att överprissätta partiersättningar för samtalsterminering och förhindrar därigenom att konkurrenternas konkurrensförutsättningar på detaljistmarknaden blir svagare. Icke-diskrimineringsskyldigheten säkerställer att företag med betydande marknadsinflytande vid samtrafik och tillhandahållande av samtalstermineringstjänster tillämpar lika villkor för samtliga konkurrenter och att mobiloperatörer tillhandahåller motsvarande tjänster på motsvarande villkor som till sig själva eller sina tjänsteföretag. Skyldigheten att offentliggöra leveransvillkor främjar avtalsförhandlingar om samtrafik mellan nät och förbättrar insynen i samtrafiks- och samtalstermineringspriser och övriga leveransvillkor.

På så vis utgör skyldigheterna en förhandsregleringshelhet som på ett effektivt sätt kan undanröja konkurrenshinder på detaljistmarknaden, främja en hållbar konkurrens på detaljistmarknaden och skapa nytta för de slutkunder som använder samtalstjänster. De i huvudsak symmetriska skyldigheterna samt enhetliga grossistpriser på samtalsterminering skapar lika kon-

kurrensförutsättningar för såväl de för företag med betydande marknadsinflytande som de konkurrerande teleföretag som omfattas av reglering. En effektiv konkurrens bidrar till lägre priser på detaljistmarknaden, tjänster av högre kvalitet och utveckling av nya tjänster.

Europeiska teleföretag gynnas också av de prissättningsskyldigheter som åläggs, eftersom dessa gör att ersättningarna för samtalsterminering i finländska mobilnät närmar sig den genomsnittliga europeiska nivån. De skyldigheter som åläggs främjar totalt sett utvecklingen av den sameuropeiska kommunikationsmarknaden.

Inverkan på prisnivån på grossisttjänster och tjänster till slutkunder

Sedan september 2014 är ersättningen för grossisttjänsterna för samtalsterminering 1,87 cent per minut i alla företag med betydande marknadsinflytande. Till följd av de ålagda skyldigheterna vid prissättning av samtalstermineringstjänster kan riksomfattande mobiloperatörer ta ut högst 1,25 cent per minut för samtalstermineringstjänsterna under de tre följande åren. Grossistpriserna på samtalsterminering per minut sjunker på så sätt med minst 0,62 cent, eller cirka 33 procent. Prissättningsskyldigheterna gör att priset på grossisttjänster sjunker lika mycket hos alla mobiloperatörer. Skyldigheten att tillämpa en rättvis och rimlig prissättning som ålagts Ålands Telekommunikation Ab medför en likadan inverkan på priset på företagets grossisttjänst.

Enligt beräkningar kan lägre grossistpriser på samtalsterminering i sin tur bidra till lägre samtalspriser i mobilnät och lägre detaljistpriser i teleföretag som tillhandahåller samtalstjänster i fasta nät. Partiersättningarna för samtalsterminering är så kallade rörliga kostnader inom produktionen av samtalstjänster, och företagen beaktar dem vid prissättning av tjänster till slutkunder. Dessutom främjar skyldigheterna som helhet konkurrensen på detaljistmarknaden. Effektiv konkurrens på detaljistmarknaden säkerställer för sin del förmånliga detaljistpriser för slutanvändare.

De riksomfattande mobiloperatörernas skyldighet att tillämpa en kostnadsorienterad prissättning vid sammankoppling av nät hindrar företagen från att ta ut oskäligen höga priser även för andra samtrafikprodukter och -tjänster. De riksomfattande mobiloperatörerna har sedan tidigare omfattats av denna skyldighet och därför väntas det inga större ändringar i priserna för andra samtrafikprodukter och -tjänster. Ersättningar som tas ut för andra samtrafikprodukter och -tjänster som behövs för förmedling av samtalsterminering nät är icke-återvinningsbara kostnader av engångskaraktär för konkurrerande teleföretag och därför inverkar de sannolikt inte på de avgifter som tas ut från slutkunderna. Skyldigheterna vid prissättning av andra samtrafikprodukter och -tjänster kan därför ha en indirekt inverkan på de avgifter som tas ut på detaljistmarknaden närmast på så sätt att de undanröjer hinder för inträde på mark-

naden och kan bidra till lägre priser på detaljistmarknaden i och med en ökad konkurrens.

Inverkan på investeringar

De skyldigheter som åläggs kan som helhet uppskattas sporra till investeringar i branschen. Skyldigheterna undanröjer konkurrenshinder och främjar en hållbar konkurrens på detaljistmarknaden, vilket ytterligare sporrar till serviceinvesteringar på kort sikt och nätinvesteringar på lång sikt.¹² De i huvudsak symmetriska skyldigheterna, de lika skyldigheterna samt en oförutsebar prisnivå på samtalsterminering möjliggör jämlika utgångspunkter för investeringar, såväl för de företag med betydande marknadsinflytande som omfattas av reglering som för de övriga teleföretagen.

De prissättningsskyldigheter som åläggs företag med betydande marknadsinflytande tillåter en rimlig avkastning på det investerade kapital som bundits i den reglerade verksamheten, och beaktar risker med investeringar. Skyldigheterna utgör ett hinder för företag med betydande marknadsinflytande att överprissätta berörda produkter eller tjänster, men de garanterar samtidigt företaget en ersättning för alla kostnader och investeringar som föranletts av tillhandahållandet av tjänster. Skyldigheterna sporrar företagen med betydande marknadsinflytande till effektiva investeringar. Genom att investera för effektivisering av produktionen kan ett sådant företag behålla effektivitetsnyttan mellan grossistavgifter och produktionskostnader. Prissättningsskyldigheternas inverkan på de investeringar som görs av företagen med betydande marknadsinflytande kan emellertid uppskattas vara tämligen liten. Dessutom kommer företagets investeringsbeslut även framöver främst att bygga på andra faktorer än på inkomsterna av samtalsterminering och samtrafik.

Ekonomiska konsekvenser för företagen med betydande marknadsinflytande

En nedgång i samtalstermineringspriset till följd av prissättningsskyldigheterna minskar omsättningen för samtalstermineringen i mobilnät i företagen med betydande marknadsinflytande, och därigenom även den sammanlagda omsättningen, om de övriga faktorerna är oförändrade. Enligt en grov uppskattning minskar en nedgång i grossistpriset på samtalsterminering mobiloperatörernas sammanlagda omsättning med 1–2 procent. Hur företagets omsättning utvecklas beror emellertid även på många andra faktorer. Totalt sett kan det anses vara sannolikt att prissättningsskyldigheterna minskar omsättningen för företagen med betydande marknadsinflytande på kort sikt. Det ska beaktas att företagets tidigare större omsättningar för samtalsterminering har byggt på företagets förmåga att över-

¹² De så kallade investeringsstegen (ladder of investment) har konstaterats gälla exempelvis på den europeiska mobilmarknaden. De nya tjänsteföretagen på detaljistmarknaden har ofta i enlighet med principen om investeringsstegen börjat utveckla ett eget konkurrerande nät på lång sikt och blivit fristående mobiloperatörer genom virtuell operatörsverksamhet.

prissätta grossisttjänsterna för samtalsterminering. Då har företagen lätt kunnat samla in en extra omsättning utan att behöva skapa ny affärsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad.

Avgifterna för samtalsterminering är ömsesidiga och de inkomster av samtalsterminering som företagen med betydande marknadsinflytande samlar in samt utgifterna för de samtalstermineringstjänster som företagen köper av andra företag är huvudsakligen i balans. Enligt bedömningen har prissättningskyldigheterna därför ingen större inverkan på lönsamheten i företagen med betydande marknadsinflytande.

Prissättningskyldigheterna sporrar dessa företag att sänka produktionskostnaderna för samtalstermineringstjänsterna genom att effektivisera sin verksamhet. När kostnaderna underskrider den prisnivå som fastställts på förhand, kan företaget behålla effektivitetsnyttan. En lägre omsättning för grossistinkomsterna av samtalsterminering sporrar dessutom företagen att söka extra inkomster någon annanstans ifrån, vilket kan öka serviceinnovationerna på detaljistmarknaden. Den tidigare gällande skyldigheten att tillämpa en kostnadsorienterad prissättning sporrade inte lika effektivt till vare sig effektivitet i produktionen eller innovativitet, eftersom Kommunikationsverkets uppfattning om ett kostnadsorienterat pris inte var bindande för företagen.

Samtrafikskyldigheten, skyldigheten till icke-diskriminerande prissättning och övriga villkor samt skyldigheten att offentliggöra leveransvillkor och prislistor gäller sedan tidigare för alla företag med betydande marknadsinflytande, och därför medför skyldigheterna inte mera administrativa kostnader för företagen. Prissättningskyldigheterna och skyldigheterna avseende kostnadsberäkningssystem orsakar inte heller mera administrativa kostnader för de riksomfattande mobiloperatörerna. Operatörernas ovan avsedda kostnader minskar däremot till följd av att den tidigare gällande särredovisningsskyldigheten har slopats och avtalskostnaderna för samtalstermineringsavgifter har minskat. Skyldigheten till en rättvis och rimlig prissättning har inte tidigare gällt för Ålands Telekommunikation Ab. Skyldigheten medför emellertid inte mera administrativa kostnader för företaget, eftersom prissättningskyldigheten inte innebär att företaget ska lämna uppgifter om kostnader till Kommunikationsverket.

Ekonomiska konsekvenser för konkurrerande företag

Samtrafikskyldigheten, icke-diskrimineringskyldigheten och skyldigheten att offentliggöra leveransvillkor och prislistor förbättrar möjligheterna för konkurrenterna till företagen med betydande marknadsinflytande att komma in på marknaden genom att garantera samtrafiken för alla nätföretag, genom att säkerställa konkurrenterna jämlika och icke-diskriminerande avtalsvillkor för samtrafik och samtalsterminering och genom att främja insynen i avtalsvillkor.

Utan prissättningsskyldigheter skulle mobiloperatörerna dock ha incitament och möjlighet att överprissätta samtalstermineringstjänster till konkurrerande teleföretag. Prissättningsskyldigheterna undanröjer hinder för konkurrenterna att etablera sig på marknaden och garanterar konkurrenterna på detaljistmarknaden förmånligare grossisttjänster för samtalsterminering. Detta minskar konkurrenternas produktionskostnader och förbättrar därmed möjligheten att tillhandahålla konkurrenskraftiga tjänster på detaljistmarknaden. Prissättningsskyldigheterna avseende samtalsterminering säkerställer att de grossistavgifter som tas ut från konkurrenterna ligger på en rimlig nivå. På så sätt förbättrar de prissättningsskyldigheter avseende samtalssterminering som nu åläggs ytterligare konkurrenternas konkurrensförutsättningar. Grossistpriser som fastställs på förhand medför också en viss förutsägbarhet för konkurrenternas produktionskostnader för tjänster till slutkunder och underlättar planeringen av affärsverksamheten, genom att undanröja osäkerheten om samtalstermineringens prisnivå under de följande tre åren.

Ekonomiska konsekvenser för slutkunder

Samtrafikskyldigheten, icke-diskrimineringsskyldigheten och skyldigheten att offentliggöra leveransvillkor och prislistor främjar det att slutkunderna kan välja mellan flera olika tjänsteleverantörer och att olika teleföretags slutkunder kan ringa samtal till abonnemang i andra mobilnät.

Utan prissättningsskyldigheter har företagen med betydande marknadsinflytande dock incitament och möjlighet att överprissätta ersättningar för samtalstermineringstjänster till konkurrerande teleföretag. Prissättningsskyldigheterna främjar nya konkurrenters inträde på detaljistmarknaden och förbättrar konkurrensförutsättningarna för de redan etablerade teleföretagen på marknaden. De skyldigheter avseende prissättning av samtalsstermineringstjänster som nu åläggs bidrar till lägre produktionskostnader för tjänster till slutkunder i konkurrerande teleföretag, vilket i sin tur leder till lägre detaljistpriser. Främjandet av en fungerande konkurrens på detaljistmarknaden säkerställer ett förmånligt, mångsidigt och högsklassigt utbud av tjänster till slutkunder och skapar till sist en högre totalnytta för slutkunderna. Dessutom hjälper enhetliga priser för samtalssterminering i alla företag med betydande marknadsinflytande till att ta fram tydliga modeller för prissättning av tjänster till slutkunder, där exempelvis samtalen till abonnemang i olika mobilnät har samma priser eller att priset på samtalstjänster kan ingå i månadsavgiften för abonnemanget.

Skyldigheter som åläggs kan snabbare och effektivare än tidigare lösa de konkurrensproblem som beror på mobiloperatörernas ställning som företag med betydande marknadsinflytande, vilket gynnar såväl de finländska som de europeiska slutkunderna.

Övriga konsekvenser

I anslutning till bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna har Kommunikationsverket analyserat om de skyldigheter som nu åläggs har andra ekonomiska konsekvenser utöver de som behandlas ovan, såsom konsekvenser för samhällsekonomin och den offentliga ekonomin. Kommunikationsverket anser att skyldigheterna kan ha vissa positiva effekter på samhällsekonomin, särskilt på prisnivån och användningen av teletjänster. Skyldigheterna bedöms inte ha några effekter på den offentliga ekonomin.

Kommunikationsverket har också utvärderat vilka effekter skyldigheterna har på myndighetens verksamhet, miljön och samhället. Enligt Kommunikationsverkets bedömning har de inga effekter i detta hänseende.

9 Offentligt samråd

9.1 Nationellt samråd

Enligt 310 § i informationssamhällsbalken ska Kommunikationsverket innan beslut meddelas ge företrädare för teleföretag och användare tillfälle att yttra sig om beslut enligt 51–79 §, om de har en betydande inverkan på kommunikationsmarknaden.

Kommunikationsverket skickade ut marknadsanalysen och förslag till beslut om betydande marknadsinflytande på nationellt samråd den 15 januari 2015. Ämbetsverket fick ta emot fyra utlåtanden.

Konkurrens- och konsumentverket (KKV) konstaterade att KKV:s åsikt i huvudsak var enhetlig med Kommunikationsverkets åsikt i fråga om både detaljist- och grossistmarknaden. KKV ansåg att med tanke på den samhällseliga välfärden är fastställandet av optimala mobiltermineringsavgifter dock ett komplicerat problem och att den ekonomiska forskningen kring ärendet har kommit till delvis annorlunda slutsatser om regleringen av termineringsavgifter och om den optimala nivån av termineringsavgifter. KKV framförde att även empiriska forskningsresultat om termineringsavgifternas inverkan på detaljistprisnivån är delvis motstridiga. KKV konstaterade att verket inte utan mera detaljerade utredningar har möjlighet att ta ställning till nödvändigheten att reglera termineringsavgifterna eller till den optimala nivån av termineringsavgifterna. På basis av marknadsanalysen verkar det enligt KKV dock vara så att utan reglering kan termineringsavgiften sättas på en nivå som medför skadliga verkningar för konkurrensen och konsumenternas välfärd. Enligt KKV:s uppfattning verkar Kommunikationsverkets beslut därför vara motiverat.

DNA Ab ansåg att verkets slutsatser om konkurrensproblem på marknaden och om nödvändig reglering är felaktiga. Enligt DNA Ab är marknadsdefinitionen för snäv och den bör beakta alla existerande samtalstjänster. DNA Ab ansåg att det på mark-

naden finns ett konkurrenstryck som i synnerhet bildats av (icke-administrerade) OTT-samtalstjänster. DNA Ab ansåg att det inte finns grunder eller behov för att fastställa ett maximipris. Om maximipriset ändå skulle fastställas, bör det då tas hänsyn till licensavgifter i mobilnätet samt alla investeringsrelaterade risker, och prisnivån bör vara högre än 1,25 cent per minut. Enligt DNA Ab är konsekvensbedömningen för allmän och av den framgår inte hur de skyldigheter som åläggs sporrar till investeringar. DNA Ab understöder att särredovisningsskyldigheten upphävs.

Elisa Abp ansåg att detaljistmarknaden för mobilsamtalstjänster är hårt konkurrensutsatt och att verkets regleringsåtgärder är överdimensionerade. Elisa Abp ansåg att fastställandet av ett maximipris på basis av det viktade medelvärde av företagens kostnader i princip är motiverat, men att kostnadsnivån inte bör bedömas på basis av nuvarande komponentpriser. Enligt Elisa Abp:s uppfattning bör verket överväga att höja maximiprisnivån med cirka 20 procent och maximiprisregleringen bör träda i kraft tidigast den 1 december 2015 så att man kan hålla sig till gjorda investeringsplaner. Elisa Abp ansåg att ett maximipris som fastställs för tre år medför förutsägbarhet.

TeliaSonera Finland Oyj ansåg att detaljistmarknadsanalysen är bristfällig och att OTT-tjänsternas inverkan på konkurrensläget har underskattats. På mobilabonnemangsmarknaden råder det enligt TeliaSonera Finland Oyj hård konkurrens och det finns inte några konkurrensproblem som hänför sig till tjänsternas kvalitet, tillgång eller priser. TeliaSonera Finland Oyj ansåg att Kommunikationsverket inte har motiverat varför det skulle vara nödvändigt att ingripa i marknadens funktion genom reglering. Enligt TeliaSonera Finland Oyj har Kommunikationsverket inte motiverat varför det skulle vara nödvändigt att fastställa ett maximipris, och fastställandet av maximipriset är enligt företaget varken ändamålsenligt eller proportionellt. Den föreslagna prisregleringen sporrar enligt TeliaSonera Finland Oyj inte till investeringar samtidigt som den försvårar nya aktörers tillträde till marknaden. TeliaSonera Finland Oyj ansåg dessutom att det reglerade priset för samtalsterminering endast bör gälla trafik från EU/ETA-området.

9.2 Internationellt samråd

Kommunikationsverket ska, enligt 82 § i informationssamhällsbalken, ge kommissionen och organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (BEREC) tillfälle att yttra sig inom en månad före en marknadsanalys eller ett beslut om betydande marknadsinflytande, om åtgärden eller beslutet påverkar handeln mellan EES-staterna.

Förslag till marknadsanalys och beslut om betydande marknadsinflytande skickades ut på internationell remiss 27.2.2015.

Kommissionen yttrade sig¹³ över Kommunikationsverkets marknadsanalys och förslag till beslut om betydande marknadsinflytande 26.3.2015. I sitt yttrande baserat på artikel 7a.1 i ramdirektivet hyste kommissionen allvarliga tvivel om beslutsutkastens överensstämmelse med EU-rätten. Därför påbörjade kommissionen en s.k. fas II undersökning av de skyldigheter som Kommunikationsverket ålagt. Däremot godkände kommissionen slutsatserna i Kommunikationsverkets marknadsanalys i fråga om marknadsdefinitionen och utseende av företag med betydande marknadsinflytande.

Kommission hyste allvarliga tvivel om huruvida den beräkningsmetod som Kommunikationsverket föreslagit för riksomfattande mobilnätföretag för att fastställa ett kostnadsorienterat maximipris för samtalsterminering överensstämmer med artikel 8.4 och artikel 13.2 i tillträdesdirektivet och med artikel 8 och artikel 16.4 i ramdirektivet. Enligt kommissionen skulle de mål som ställs i artiklarna i fråga, bl.a. främjande av effektivitet och en hållbar konkurrens, den maximala nyttan för konsumenter och främjande av den inre marknaden, bäst uppnås genom att använda den rena BU-LRIC-beräkningsmetoden. Enligt kommissionens uppfattning skulle Kommunikationsverkets åtgärdsförslag om maximipris skapa hinder för funktionen av den inre marknaden.

BEREC yttrade sig över ärendet 7.5.2015¹⁴ och ansåg att kommissionens tvivel var motiverade. Enligt BEREC har Kommunikationsverket inte kommit med några goda ekonomiska grunder på hur regleringens mål kan uppnås med hjälp av den beräkningsmetod för maximipris verket har valt.

Efter fas II undersökningens slut gav kommissionen 24.7.2015 en rekommendation¹⁵ baserad på artikel 7a.5 punkt a i ramdirektivet. I rekommendationen krävde kommissionen att Kommunikationsverket ska ändra eller dra tillbaka sina beslutsförslag i fråga om maximipriser som åläggs. Enligt kommissionens rekommendation bör Kommunikationsverket fastställa maximipriset för grossisttjänsten för samtalsterminering med den rena BU-LRIC-metoden, eftersom den, enligt kommissionens åsikt, lämpar sig bäst för att uppnå regelverkets mål (främjande av effektivitet och en hållbar konkurrens, den maximala nyttan för konsumenter och främjande av den inre marknaden). Kommissionen anser att fastställandet av priset för grossisttjänsten för samtalsterminering med den rena BU-LRIC-metoden också skulle främja opartiska verksamhetsförutsättningar för operatörerna genom att undanröja konkurrenssnedvridningar mellan det fasta nätet och mobilnätet i samtalster-

¹³ Europeiska kommissionens yttrande http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=9183

¹⁴ BERECs yttrande http://www.berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/opinions/5000-berec-opinion-on-phase-ii-investigation-pursuant-to-article-7a-of-directive-200221ec-as-amended-by-directive-2009140ec-case-fi20151718-wholesale-voice-call-termination-on-individual-mobile-networks-in-finland-market-2

¹⁵ Kommissionens rekommendation 24.7.2015: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/european-commission-demands-finnish-regulator-sets-mobile-termination-rates-according-most>

mineringstjänster och mellan operatörer med asymmetriska marknadsandelar.

Kommissionen ansåg i rekommendationen att Kommunikationsverket inte har visat att fastställandet av maximipriset för grossisttjänsten för samtalsterminering med FIFAC-metoden skulle motsvara regelverkets politikmål och regleringsprinciper eller att metoden skulle vara bättre eller åtminstone lika bra som den rena BU-LRIC-metoden på denna marknad i Finland. Kommissionen ansåg också att de finska mobilnätföretagen, på grund av den i Europa allmänna "uppringaren betalar"-principen, kan dra nytta av den högre prisnivån som FIFAC-metoden medför, på bekostnad av operatörer och i sista hand konsumenter i de medlemsstater från vilka samtalet originerar och som tillämpar helt kostnadsorienterade avgifter för grossisttjänster för samtalsterminering. Kommissionen ansåg att asymmetrin i dessa avgifter skapar ett avsevärt hinder för den inre marknaden.

Kommissionen gav i sin rekommendation 24.7.2015 inte några anmärkningar i fråga om skyldigheter för Ålands Telekommunikation Ab.

9.3 Ändringar efter de offentliga samråden

Kommunikationsverket anser att de utlåtanden som det fått i samband med det nationella samrådet inte ger anledning till att bedöma marknadsanalysens slutsatser eller nödvändigheten av de skyldigheter som åläggs på ett annat sätt. På basis av åsikter i utlåtandena har Kommunikationsverket dock gjort vissa preciseringar såväl i marknadsanalysen som i förslag till beslut om betydande marknadsinflytande.

Enligt artikel 7a.7 i ramdirektivet ska den nationella regleringsmyndigheten, om den beslutar att inte ändra eller dra tillbaka den föreslagna åtgärden på grundval av den rekommendation som utfärdats enligt punkt 5 a, ge en motiverad förklaring.

Kommunikationsverket anser att varken det internationella samrådet eller kommissionens rekommendation av den 24 juli 2015 ger anledning att ändra eller dra tillbaka regleringsförslaget. Kommunikationsverket konstaterar att det inte är möjligt att ändra regleringsförslaget såsom kommissionen har föreslagit, eftersom den gällande lagstiftningen i Finland inte möjliggör fastställandet av priset vid grossisttjänster för samtalsterminering i enlighet med den rena BU-LRIC-metoden som ingår i kommissionens termineringsrekommendation. När det gäller en teoretiskt modellerad, effektiv aktörs kostnader är det enligt motiveringen i regeringens proposition till informationssamhällsbalken¹⁶ skäl att i rimlig utsträckning också beakta de allmänna kostnaderna i anslutning till genereringen av produkten eller tjänsten. Enligt motiveringen kan sålunda den i vissa EU-

¹⁶ RP 221/2013 rd, s. 134.

länder i vissa situationer tillämpade rena BU-LRIC-modellen i princip inte anses vara rimlig.

I sin rekommendation har kommissionen i synnerhet hävdade att Kommunikationsverkets regleringsförslag inte skulle vara i överensstämmelse med artikel 8.4 och artikel 13.2 i tillträdesdirektivet eller uppfylla målen i artikel 8 i ramdirektivet. Skyldigheter i enlighet med artikel 8.4 i tillträdesdirektivet ska grundas på det fastställda problemets art, vara proportionella och motiverade. Enligt artikel 13.2 i tillträdesdirektivet ska varje system för kostnadstäckning eller för prissättning som föreskrivs bidra till att främja effektivitet och hållbar konkurrens samt ger största möjliga nytta åt konsumenterna. Kommunikationsverket konstaterar att direktiven i fråga har satts i kraft nationellt genom informationssamhällsbalken och att Kommunikationsverket har grundat de i beslutet ålagda skyldigheterna på bestämmelserna i informationssamhällsbalken och på så sätt på föreskrifterna i direktiven i fråga.

Enligt EU-rättens företrädesprincip ska en myndighet inte tillämpa sådana bestämmelser i nationell lagstiftning som står i strid med EU-rätten. Dock endast en klar och entydig bestämmelse kan få företräde i förhållande till den nationella lagstiftningen. I tillträdesdirektivet föreskrivs inte vilket kostnadsberäkningssystem en nationell regleringsmyndighet ska använda. Tillträdesdirektivet ger enligt Kommunikationsverkets åsikt prövningsrätt för de nationella myndigheterna med tanke på hur kostnadsorienteringen genomförs och vilket system för kostnadstäckning som bäst svarar mot konkurrensproblemen på marknaden i fråga. Även om Kommunikationsverket enligt artikel 19 i ramdirektivet ska ta största möjliga hänsyn till kommissionens rekommendationer, är de inte juridiskt bindande. Enligt Kommunikationsverkets uppfattning har det ännu inte blivit visat att kommissionens åsikt om den bästa kostnadsberäkningsmetoden, som givits genom termineringsrekommendationen, uppfyller direktivens mål och är ett klart och entydigt bevis på direktivets bestämmelse som Kommunikationsverket skulle kunna ge företräde för i förhållande till den nationella lagstiftningen.

Kommunikationsverket är av den åsikt att fastställandet av grossistavgifter för samtalsterminering i enlighet med FIFAC-modellen är en beräkningsmetod som uppfyller bestämmelserna i informationssamhällsbalken och kan därför väljas av Kommunikationsverket, och att den också uppfyller de mål och förutsättningar som uppställts för kostnadsorienterad prissättning i EU-regelverket. Kommunikationsverket har i sitt beslut motiverat hur den ålagda prissättningskyldigheten främjar kommunikationsmarknadens effektivitet och en hållbar konkurrens, skapar nytta för dem som använder kommunikationstjänster, är rimlig i förhållande till de eftersträlvade målen, sporrar företaget till framtida investeringar, och tillåter en rimlig avkastning på det kapital som bundits i den reglerade verksamheten.

10 Tillämpliga bestämmelser

51 §, 52 §, 53 §, 61 §, 63 §, 64 §, 65 §, 66 §, 68 §, 69 §, 71 §, 74 §, (75 §), 82 §, 83 §, 310 §, 345 § i informationssamhällsbalken.

11 Beslutets övergångs- och giltighetstid

De skyldigheter som föreskrivs genom detta beslut, med undantag av skyldigheten att tillämpa en rättvis och rimlig prissättning, börjar gälla när beslutet har delgivits. Beslutet är i kraft tillsvidare, om inte Kommunikationsverket ändrar det i fråga om de omständigheter som avses i 53 § 1 eller 2 mom. i informationssamhällsbalken eller på grund av betydande förändringar i konkurrensläget på marknaden.

Kommunikationsverket anser att det är rimligt att bestämma en övergångstid för skyldigheten till en rättvis och rimlig prissättning vid samtalsterminering. Skyldigheten att tillämpa en rättvis och rimlig prissättning vid samtalsterminering i mobilnätet träder i kraft 1.12.2015.

Enligt 351 § i informationssamhällsbalken tillämpas bestämmelserna i 43 § 3 och 4 mom. i kommunikationsmarknadslagen till och med den 31 december 2015.

12 Ändringssökande

Detta beslut kan överklagas vid högsta förvaltningsdomstolen såsom bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Enligt lagens 6 § får beslutet överklagas av den som berörs av beslutet, eller av den vars rättigheter, skyldigheter eller intressen direkt påverkas av beslutet. Besväransvisningen finns bifogad till beslutet.

Generaldirektör

Asta Sihvonen-Punkka

Direktörens ställföreträdare,
Biträdande direktör

Marja Lehtimäki

BILAGOR

1. Marknadsanalys
2. Besväransvisning