

Mobiltelemarknaden i
Sverige ur ett konsument-
och konkurrensperspektiv

Mobiltele marknaden



En rapport från Post- och telestyrelsen,
Konsumentverket och Konkurrensverket

1. Förord

Ett av de grundläggande syftena med den svenska telelagen är att alla ska ha tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Medlet för att uppnå detta är att skapa utrymme för en effektiv konkurrens inom teleområdet. En konkurrensutsatt mobiltelemarknad är alltså den förutsättning som ska ge konsumenterna tillgång till bra tjänster till rimliga priser.

Mobiltelemarknaden kännetecknas av betydande etableringshinder på grund av att tillgången till radiospektrum är begränsad. Endast ett litet antal aktörer på marknaden, i förhållande till dem som önskar, kan ges radiotillstånd för mobiltelefoni. Dessutom är det förenat med betydande kostnader att anlägga mobiltelenät. Samtidigt är det viktigt att dessa förhållanden inte utgör hinder för att flera företag kan tillhandahålla teletjänster i mobilnäten. Mobiltelemarknadens speciella förutsättningar ställer krav på att utvecklingen på marknaden noga följs i syfte att skapa beredskap för berörda myndigheter att vid behov vidta åtgärder och föreslå eventuella regeländringar.

Post- och telestyrelsen, Konsumentverket och Konkurrentverket konstaterade i den gemensamma rapporten 1999 Svenska mobiltelemarknaden ur ett konsument- och konkurrensperspektiv att den svenska mobiltelemarknaden inte fungerade tillfredsställande i ett antal avseenden. När nu de tre myndigheterna gemensamt följer upp rapporten, konstateras åter att mobilmarknaden i princip fortfarande präglas av samma oligopolliknande struktur som tidigare och att det finns brister i konkurrensen på mobilteleområdet. Visserligen har olika tjänstetillhandahållare börjat erbjuda teletjänster på den svenska mobilmarknaden, men omfattningen är ännu så länge tämligen begränsad och deras inverkan på konkurrensen har hittills varit förhållandevis liten.

Vid prisjämförelser inom Norden för olika slag av mobila teletjänster framstår de svenska slutkundspriserna som höga, och detta är särskilt markant för SMS-meddelanden. Detta talar för att det finns ett fortsatt utrymme för ökad priskonkurrens på mobiltelemarknaden. Samtidigt kan konstateras att de åtgärder som genomförts under den gångna perioden har resulterat i förbättringar för konsumenterna, exempelvis de åtgärder som gjorts för att sänka samtrafikavgifterna och att till viss del få marknaden fri från de för kunderna mindre fördelaktiga varianterna av pottabonnemang. Vissa insatser kommer dock att få effekt på marknaden först under de närmast kommande åren. Här kan man peka på de nyligen utdelade tillstånden för UMTS – tredje generationens mobiltelefonisystem – men även på mobil nummerportabilitet som har trätt i kraft i september i år.

Eftersom mobiltelemarknaden ännu inte kännetecknas av en väl fungerande konkurrens kommer de tre myndigheterna att fortsätta samarbetet för att gemensamt följa utvecklingen på marknaden och vid behov föreslå åtgärder för att ytterligare stärka konkurrensen till nytta för konsumenterna.

Nils Gunnar Billinger

Karin Lindell

Ann-Christin Nykvist

Post- och telestyrelsen

Konsumentverket

Konkurrensverket

Innehållsförteckning

1. Förord	3
2. Marknaden för mobila teletjänster	5
2.1 Operatörer och tjänstetillhandahållare	5
2.2 Marknadens storlek och utveckling	6
2.2.1 <i>Abonnemang</i>	6
2.2.2 <i>Omsättning</i>	7
2.2.3 <i>Genomsnittlig intäkt per GSM-abonnemang</i>	7
2.2.4 <i>SMS</i>	8
3. Mobilmarknaden och konkurrenslagstiftningen	9
4. Från oligopol till mångfald?	11
4.1 Nationell roaming	11
4.2 Skyldighet att tillhandahålla nätkapacitet	12
4.3 Tilldelning av UMTS-tillstånd	14
4.4 Utökning av antalet tillstånd för GSM-verksamhet	14
5. Samtrafik mellan operatörer	16
5.1 Samtrafikavgifter	16
5.2 Studsning	18
5.3 Effekter på slutkundpriser	18
6. Inlåsnings effekter och omställningskostnader	20
6.1 Pottabonnemang och långa bindningstider	20
6.2 Kontantkort och SIM-locking	22
6.3 Nummerportabilitet för digital mobiltelefonitjänst	23
6.4 Indirekt anslutning via förval och prefix	24
7. Slutkundpriser	26
7.1 Prisinformation till och marknadsföring mot kund	26
7.2 Transparens i prisstrukturer och abonnemangsformer	27
7.3 Nordisk/Europeisk prisjämförelse	28
7.3.1 <i>Mobiltelefonipriser</i>	28
7.3.2 <i>T-Basket – dess begränsningar</i>	30
7.3.3 <i>SMS-priser</i>	31
8. Framtidens mobilmarknad	33
9. Sammanfattande slutsatser	35

2. Marknaden för mobila teletjänster¹

2.1 Operatörer och tjänstetillhandahållare

Det finns för närvarande tre mobiloperatörer med egna mobilnät i Sverige: Telia, Tele2² och Europolitan. Tidigare innehade även Tele8 Kontakt AB, sedermera ägt av Telenordia AB, ett fjärde tillstånd för att tillhandahålla mobila teletjänster baserade på GSM-teknik i frekvensbandet 1800 MHz. PTS återkallade dock detta tillstånd vid årsskiftet 1999/2000 då ingen aktivitet påbörjats av företaget. Utöver detta har Tele2 AB upphört att erbjuda mobila teletjänster i sitt analoga nät (NMT 900), varpå PTS, på Tele2:s begäran, även återkallat det tillståndet. Likaledes har Telia sedan 2 januari 2001 slutat erbjuda tjänster i sitt NMT 900-nät i samband med att radiotillståndet löpte ut. Däremot kommer Telia att fortsätta att driva sitt analoga NMT 450-nät. PTS kommer framöver att dela ut ytterligare GSM-tillstånd i frekvensbandet 900 MHz.³

I december 2000 beslutade PTS om fyra nya tillstånd för att tillhandahålla nätkapacitet för mobila teletjänster baserade på UMTS-tekniken. Tillstånden tilldelades Europolitan, Hi3G, Orange och Tele2. PTS beslut överklagades till Länsrätten i Stockholm av Telia, Reach Out Mobile och Telenordia. Länsrätten beslutade dock den 27 juni 2001 att fastställa Post- och telestyrelsens beslut om UMTS-tillstånd från den 16 december 2000. Enligt länsrätten fanns det inte anledning att ändra PTS beslut. Beslutet överklagades inte och har sedan 31 juli 2001 vunnit laga kraft.

Utöver de tre mobiloperatörerna finns tjänstetillhandahållare⁴ för mobila teletjänster såsom Sense Communications AB, som började sin verksamhet under förra året, och Song Networks (tidigare Tele1 Europe) som startade redan 1999. Dessutom började företagen Dial n' Smile, Glocalnet, Djuice⁵, LunarMobile, Tango (Optimal Telecom) och HemEl erbjuda sina tjänster under egna varumärken innevarande år. ICA och Mobyson meddelade tidigare att de skulle börja erbjuda telefoni, men har därefter framfört att deras satsningar avbryts. Utöver dessa företag finns två som inte erbjuder mobiltelefoni, utan telematik⁶: Wireless Maingate och WirelessCar⁷.

¹ Informationen i detta kapitel är hämtad ur rapporten Svensk telemarknad 2000 (maj 2001, PTS).

² Tele2 använder sig både av Tele2 och Comviq som produktnamn.

³ Se avsnittet Utökning av antalet tillstånd för GSM-verksamhet.

⁴ Motsvarar engelskans Service provider och Mobile Virtual Network Operator (MVNO)

⁵ Zlato Communications AS är ett dotterbolag till Telenor Mobile Communications.

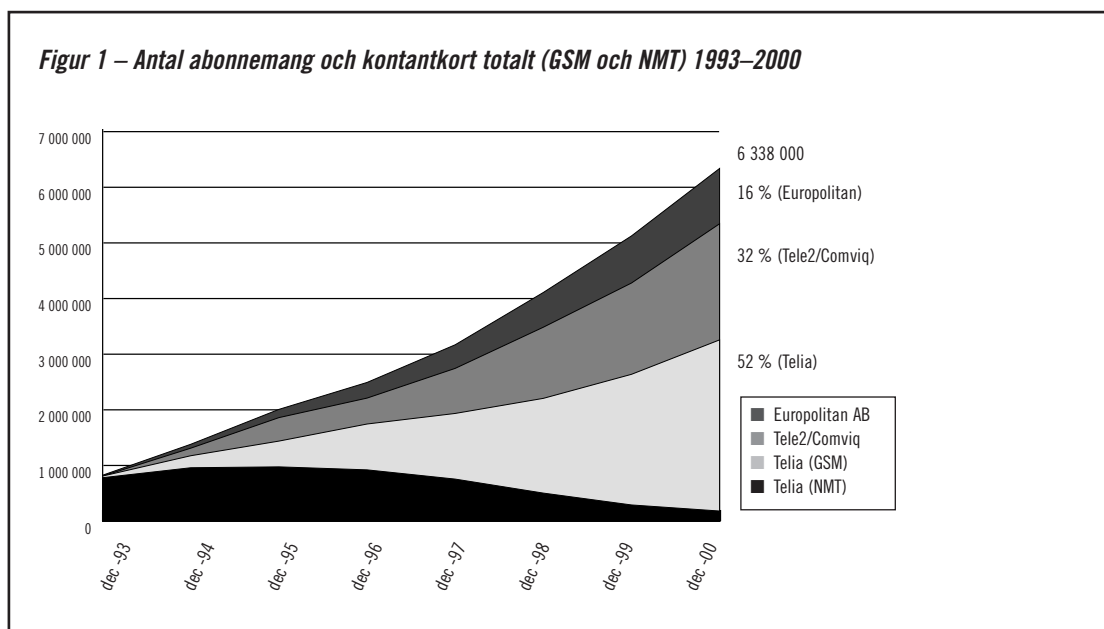
⁶ Med telematik avses mobil kommunikation mellan maskiner, något som är särskilt användbart inom bl.a. områden som transport/logistik och larm/säkerhet.

⁷ Ytterligare ett företag, Doubleway, erbjöd tidigare telematik, men har sedermera försatts i konkurs.

2.2 Marknadens storlek och utveckling

2.2.1 Abonnemang

Under 2000 fortsatte antalet mobilabonnemang att öka kraftigt, från 5 126 000 till 6 338 000 vilket motsvarar 1 212 000 fler abonnemang. Räknat i antalet abonnemang, har tillväxten aldrig varit högre. I procent svarar detta mot en årstillväxt om knappt 24 procent vilket är marginellt mindre än året innan då den låg på nära 25 procent.



GSM är fortfarande den helt dominerande formen för mobiltelefoni i Sverige. Antalet NMT-abonnemang – som enbart Telia erbjuder och som har en stadigt minskande andel av marknaden – var endast 181 000 vid slutet av 2000, vilket motsvarar 3 procent av alla abonnemang sammantaget. Av dessa var 27 000 NMT 900 och resten NMT 450. Vid slutet av 1999 var andelen NMT-abonnemang närmare 6 procent, vilket då motsvarade 290 000 abonnemang.

Antalet privata abonnemang var vid slutet av året 4 610 000, eller 73 procent av samtliga abonnemang. Närmare 60 procent av dessa privata abonnemang utgjordes av kontantkort. Antalet företagsabonnemang var vid motsvarande tidpunkt 1 728 000.

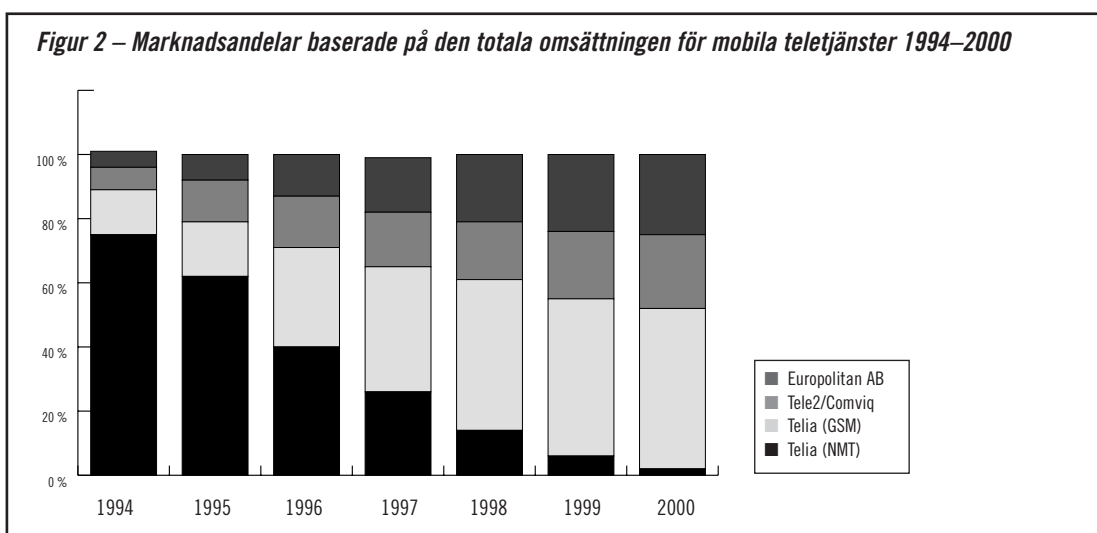
Av samtliga GSM-kunder utgör andelen kontantkortskunder ca 44 procent, vilket är en ökning med fem procentenheter från en nivå på knappt 39 procent vid slutet av 1999. Vid slutet av 1998 var andelen 25 procent av GSM-kunderna. Av samtliga under året nytillkomna GSM-kunder, utgjorde kontantkortskunderna drygt hälften.

Telia är Sveriges största mobiloperatör med en marknadsandel på 51 procent av samtliga svenska abonnemang. Därmed har Telia samma marknadsandel som man hade vid slutet av 1999. Ser man enbart till GSM-marknaden, så har Telia ökat sin marknadsandel något. Tele2 är den näst största mobiloperatören med 33 procent av abonnemangen, vilket innebär en marginell ökning med 1 procentenhet. Euro-

politian behåller sin marknadsandel om 16 procent även för 2001. De nya tjänstetillhandahållarna för mobila teletjänster är alltså små, och har en sammantagen marknadsandel som knappast överstiger några få promille av det totala antalet abonnemang.

2.2.2 Omsättning

Omsättningen för mobila teletjänster⁸ ökade från 12,7 miljarder kronor 1999 till 14,4 miljarder kronor 2000, vilket är en ökning med nära 14 procent. Av omsättningen står NMT endast för lite mer än 2 procent. 45 procent av de totala intäkterna härrör sig från privatkunder och resten från företagskunder. Trots att 44 procent av alla kunder använder kontantkort utgör intäkterna från dessa mindre än 11 procent av den totala omsättningen för mobila teletjänster.



Telia hade vid slutet av 2000 en marknadsandel för mobila teletjänster på knappt 53 procent, och har därmed förlorat marknadsandelar till sina konkurrenter Tele2 och Europolitian. Tele2 hade en marknadsandel på närmare 23 procent och Europolitian knappt 25 procent. Europolitian behåller därmed sin plats som nummer två på marknaden, sett ur ett omsättningsperspektiv, även om marginalerna till Tele2 minskar något.

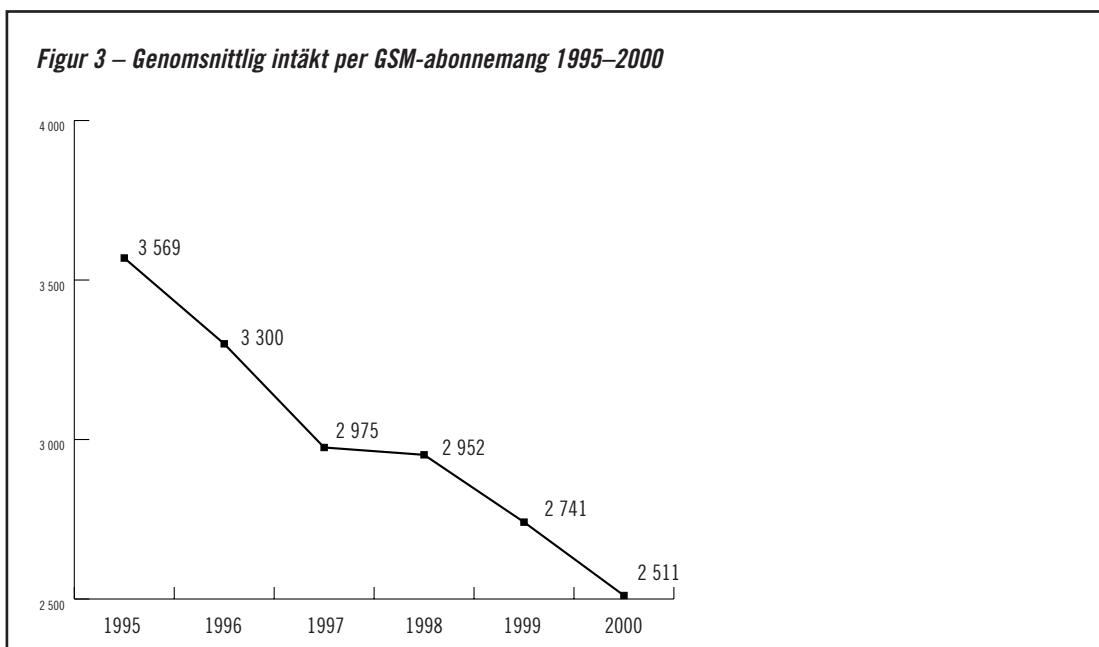
2.2.3 Genomsnittlig intäkt per GSM-abonnemang

Den genomsnittliga intäkten per GSM-abonnemang (inkl. kontantkort)⁹ har sjunkit under de senaste åren. Här finns dock en osäkerhet såtillvida att material för att se den historiska utvecklingen uppdelad på privat- och företagsabonnemang inte finns tillgängligt, vilket är nödvändigt för att säkert konstatera sjunkande genom-

⁸ Baserat på intäkter (exkl. moms) från slutkund, dvs. avser abonnemangsavgifter och trafikintäkter för både abonnemang och aktiva kontantkort, samt intäkter från mobila mervärdetjänster. Samtrafikintäkter är exkluderade.

⁹ Motsvarar engelskans ARPU (Average return per user).

snittsintäkter. Utvecklingen mot ett ökat användande av kontantkort utgör ytterligare en faktor som troligen har lett till att genomsnittsintäkterna minskat. Därutöver kan orsaker stå att finna i att nya kundgrupper, t.ex. barn¹⁰, har tillkommit. Under 1998 uppgick den genomsnittliga intäkten per GSM-abonnemang (inkl. kontantkort) till ca 2 950 kronor per år, under 1999 var den 2 740 kronor och under 2000 var den 2 510 kronor¹¹.



Skillnaden i genomsnittlig intäkt mellan ett sedvanligt abonnemang och ett kontantkort är markant. För ett sedvanligt abonnemang uppgick intäkten under 2000 på 4 030 kronor per abonnent och år, medan motsvarande nivå för kontantkort var 640 kronor.

2.2.4 SMS

Användandet av SMS-meddelanden¹² har onekligen tagit fart under 2000. Som en effekt av denna utveckling har den ekonomiska betydelsen av tjänsten SMS tilltagit ordentligt för mobiloperatörerna under året. Omsättningen för SMS är förhållandevis betydande och utgjorde med sina ca 502 miljoner kronor 4,4 procent av den totala omsättningen för mobila teletjänster under helåret 2000. För första halvåret 2000 utgjorde SMS knappt 4,2 procent av den totala omsättningen för mobila teletjänster, vilket innebär att SMS har förstärkt sin position något som intäktskälla för mobiloperatörerna.

Under 2000 skedde en markant ökning i antalet sända SMS från 141 miljoner 1999 till 494 miljoner 2000, vilket motsvarar en ökning om 250 procent. Det mesta tyder på att tillväxten för antal sända SMS kommer att vara substantiell även under 2001.

¹⁰ Förutsätter att mobilabonnemanget tecknas av målsman eller annan person över 18 år.

¹¹ Genomsnittliga intäkten per abonnent är beräknad som årets totala GSM-intäkter för mobila teletjänster dividerat med det genomsnittliga antalet GSM-kunder (abonnemang och kontantkort) under året.

¹² Short Message Services, dvs. korta textmeddelanden som sänds bl.a. mellan mobiltelefoner.

3. Mobilmarknaden och konkurrenslagstiftningen

Konkurrensverket skall motverka skadliga konkurrensbegränsningar på ett aktivt sätt samt föreslå regeländringar för att undanröja hinder mot en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet. En annan betydelsefull uppgift är att verka för ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

Konkurrenslagen är baserad på EG:s konkurrensregler och innehåller förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning. Konkurrenslagen har betydelse för hur företagen väljer att agera på marknaden. Ett företag som medvetet eller av oaktsamhet bryter mot något av förbuden i konkurrenslagen kan bli skyldigt att betala en konkurrensskadeavgift, dvs. ett slags böter. Konkurrensskadeavgiften kan uppgå till högst 10 procent av företagets totala årsomsättning. En ändring har gjorts i konkurrenslagen för att öka möjligheterna att upptäcka och undanröja konkurrensbegränsningar. Ändringen innebär att företag som underlättat utredningsarbetet av den egna överträdelsen kan få sänkt konkurrensskadeavgift.

Konkurrensverket utreder för närvarande om nätsamarbetet mellan Telia och Tele2 respektive HI3G och Europolitan är förenliga med konkurrenslagens bestämmelser. Företagen har för respektive samarbete ansökt om icke-ingripandebesked alternativt undantag. Ett icke-ingripandebesked innebär en förklaring från verkets sida att inget av förbuden i konkurrenslagen överträds och att verket därför inte kommer att ingripa. För ett konkurrensbegränsande samarbete kan undantag beviljas om de positiva effekterna av samarbetet överväger de negativa.

Konkurrensverket har dessutom i rapporter och skrivelser till regeringen lämnat förslag på åtgärder som syftar till att främja konkurrensen i svenskt näringsliv. Inom teleområdet har dessutom specifika konkurrenshinder identifierats, vilket beskrivs närmare nedan.

I början av år 2000 publicerade Konkurrensverket rapporten ”Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag”. I rapporten, som gjorts på uppdrag av regeringen, analyseras hur konkurrensen utvecklats på den svenska marknaden under 1990-talet. Vidare lämnas ett stort antal förslag för att förbättra konkurrensen inom olika områden. Flera förslag är inriktade på att allmänt förstärka konkurrenspolitiken och skapa ökade möjligheter att ingripa mot konkurrensbegränsningar som hotar konsumentintresset. Rapporten har legat till grund för regeringens konkurrenspolitiska proposition (prop. 1999/2000:140). Propositionen behandlades i näringsutskottet under hösten (2000/01:NU04) och i november 2000 beslutade riksdagen att godkänna regeringens förslag till den fortsatta inriktningen av konkurrenspolitiken (Rskr 2000:16).

Rapporten har också bidragit till att regeringen tillsatt en utredning (dir 2000:40) som fått till uppgift att lämna förslag till effektivare kartellbekämpning. Utgångspunkten för arbetet är verkets förslag om sänkning av konkurrensskadeavgiften för företag som avslöjar karteller, stärkt sekretesskydd och ökade möjligheter till informationsutbyte med konkurrensmyndigheter i andra länder, kriminalisering av förbudsreglerna i konkurrenslagen samt regler om uppbrytning av företagskoncentrationer. Utredningens arbete skall vara klart senast den 31 oktober i år.

Att effektivt bekämpa karteller och andra konkurrensbegränsningar som allvarligt skadar konsumentintresset är särskilt betydelsefullt i en liten ekonomi som

den svenska där flertalet branscher fortfarande karakteriseras av begränsad konkurrens och tillika hög koncentration. Exempelvis kan konstateras att för flera branscher gäller att de fyra största företagen svarar för minst 80 procent av den totala inhemska omsättningen. Detta gäller även mobiltelemarknaden som fortfarande, trots att antalet tjänstetillhandahållare har ökat, kännetecknas av en oligopolliknande struktur där ett ömsesidigt beroende råder mellan företagen. Exempelvis har Konkurrensverket i skilda sammanhang pekat på att mobiloperatörerna har begränsade incitament att hålla låga samtrafikavgifter¹³, vilket kan leda till att utfallet på marknaden blir sämre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Den mobiloperatör som sänker sina priser till slutkunder på utgående samtal i syfte att få större vinster drabbas nämligen av ökade samtrafikavgifter då samtalsvolymen ökar. Därmed har man mindre intresse av att sänka priset, i synnerhet då samtrafikavgiften utgör en betydande del av slutkundspriset. De beslut om sänkt ersättning för att överlämna samtal i Telias mobilnät som PTS fattat med stöd av telelagen under år 2000 har förbättrat förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens. Detta utvecklas närmare i avsnittet ”Samtrafik mellan operatörer”.

I ovan nämnda rapport till regeringen framhöll verket att en väl fungerande konkurrens också förutsätter att konsumenterna är väl informerade och kan göra rationella val. I och med att utbudet av olika tjänster ökar på telemarknaden, växer också kraven på att konsumenterna informerar sig om operatörernas olika villkor. Vid t.ex. prisjämförelser, speciellt mellan olika mobilteleabonnemang, är det många faktorer som kunden måste ta hänsyn till. Denna informationsinhämtning kan underlättas om informationen om abonnemangsvillkoren inklusive avgifterna för olika tjänster som operatörerna publicerar är lättillgänglig och tydlig. Sedan den föregående rapporten presenterades har PTS inlett ett samarbete med ett företag som på Internet redovisar vad det kostar att ringa från olika mobiloperatörers nät, vilket beskrivs i avsnittet ”Slutkundspriser”.

¹³ Vad samtrafik innebär utvecklas närmare i avsnittet Samtrafik mellan operatörer.

4. Från oligopol till mångfald?

I den föregående rapporten¹⁴ konstaterades att mobiltelemarknaden kännetecknades av en oligopolliknande struktur där ett ömsesidigt beroende rådde mellan de tre verksamma företagen som innehade egna nät och att det inte fanns större incitament till priskonkurrens mellan dessa företag. I rapporten ansågs det exempelvis att flera faktorer – exempelvis tillgängligt frekvensutrymme och ökad konkurrens – talade för att åtminstone ytterligare ett tillstånd för GSM-verksamhet¹⁵ borde kunna ges ut, något som det också fanns stöd för i telelagen. Det påpekades även att det fanns behov av att införa vissa konkurrensbefrämjande åtgärder såsom nationell roaming och skyldighet att tillhandahålla mobil nätkapacitet. Vid rapportens utgivning fanns ett förslag från PTS om ett införande i telelagen av just en skyldighet att tillhandahålla mobil nätkapacitet. Under hösten 1999 arbetade PTS även med ett förslag om införande av nationell roaming.

4.1 Nationell roaming

Roaming är en tjänst som ger abonnenten möjlighet att använda en annan operatörs nät för mobila teletjänster i områden där abonnentens egen operatör saknar täckning. Nationell roaming kräver ett avtal mellan två operatörer som båda innehar tillstånd för att tillhandahålla mobil nätkapacitet eller mobila teletjänster enligt 7 § telelagen. Abonnenten behöver därigenom inte sluta enskilt avtal hos den operatör där roamingen sker. I Sverige finns det för närvarande ingen mobiloperatör som utnyttjar nationell roaming.

Ett införande av nationell roaming bedömdes nödvändigt i och med tilldelningen av UMTS-tillstånd. Att som ny operatör etablera sig på den redan väl utvecklade svenska mobiltelemarknaden, utan att samtidigt få möjlighet att nyttja redan befintlig infrastruktur för mobila tjänster, skulle vara förknippat med stora svårigheter och betydande kostnader. Om operatören saknar möjlighet att erbjuda god täckning under uppbyggnadsfasen, kan det bli svårt att attrahera kunder. Med andra ord, det är angeläget att en ny nätoperatör – oavsett om det är på GSM- eller UMTS-marknaden – genom nationell roaming snabbt kan etablera sig och överkomma den konkurrensnackdel det innebär att inte från början ha ett fullt utbyggt nät.

I slutet av december 1999 föreslog PTS, med anledning av ovanstående, att telelagen bör ändras på så sätt att en skyldighet att ingå avtal om nationell roaming införs. 23 b § telelagen¹⁶ föreskriver numera att den som innehar ett telenät för mobila teletjänster och som har tillstånd att tillhandahålla mobila teletjänster eller nätkapacitet skall tillgodose en begäran av en annan tillståndshavare om att på marknadsmässiga villkor låta abonnenter hos denne via detta nät sända och ta emot teledelanden.

Synen på hur nationell roaming skall användas varierar. Dels kan nationell roaming användas som en temporär åtgärd för att nya operatörer skall få möjlig-

¹⁴ Svenska mobiltelemarknaden ur ett konsument- och konkurrensperspektiv; 1999;PTS, KOV och KKV; s. 28.

¹⁵ Vid slutet av 1999 innehade fyra företag tillstånd för GSM, numera är det tre.

¹⁶ Trädde i kraft 1 juli 2000.

het att etablera sig på marknaden, dels kan nationell roaming bidra till att det inte byggs fler och större mobilnät än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. I det senare fallet krävs att rätten till nationell roaming inte avgränsas för snävt i tid och omfattning.

Samtidigt med införandet av nationell roaming, infördes i telelagen en regel med innebörden att rätten till roaming upphör efter det att tillståndshavaren som begärt roaming innehaft sitt tillstånd att tillhandahålla mobila teletjänster eller nätkapacitet i som mest sju år. Denna regel påverkar framförallt de operatörer som:

1. erhållit UMTS-tillstånd i Sverige
2. inte bedriver GSM-verksamhet i Sverige
3. inte samtidigt med att de sökte UMTS-tillstånd även sökte GSM-tillstånd.

När dessa UMTS-operatörers lagliga rätt att begära roaming hos GSM-operatörerna upphör, uppstår eventuellt behov av att kompensera detta med viss nätkapacitet, t.ex. längs de svenska europavägarna. Om detta kompenseras genom en utbyggnad med eget UMTS-nät, kommer det troligen innebära betydande investeringar för UMTS-operatören. Nackdelen med en sådan utbyggnad kan vara att de UMTS-operatörer som inte har egna GSM-nät får en mindre gynnsam position på marknaden i förhållande till de UMTS-operatörer som redan har GSM-nät i dessa områden. Myndigheterna kommer framöver att behöva vara uppmärksam på att en sådan utveckling inte leder till högre priser för mobilteletjänster än vad som annars skulle vara fallet.

För att ytterligare ge den nya operatören utrymme att bygga upp sitt nät och etablera sig på marknaden, innehåller 23 b § telelagen även en regel om att nätoperatören ska ha innehaft sitt tillstånd i mer än fem år innan en annan nätoperatör kan begära rätt till roaming i dennes nät.

4.2 Skyldighet att tillhandahålla nätkapacitet

Den oligopolliknande struktur som kännetecknar den svenska mobilmarknaden – oberoende av om man avser tillhandahållandet av nätkapacitet eller mobila teletjänster – fortsätter att utgöra ett påtagligt hinder mot en god utveckling av konkurrensen på den svenska marknaden för mobila teletjänster. Grundorsaken till den oligopolliknande strukturens uppkomst står att finna i att radiofrekvenser för mobiltelefoni utgör en begränsad resurs och att det därför endast finns utrymme för ett fåtal nätoperatörer. Dessutom är det förenat med betydande kostnader att anlägga mobiltelenät. Stora inträdeskostnader begränsar möjligheterna till etablering vilket innebär att hotet om potentiell konkurrens från företag som kan etablera sig på marknaden blir mindre verkningsfullt, åtminstone så länge som detta kräver uppbyggnad av egna nät.

Att nätoperatörerna även skulle vara dem som ensam tillhandahöll tjänsterna till kunderna ifrågasattes inte tidigare. Det finns logik i resonemanget om att utrymmet för antalet mobiloperatörer med egna nät är begränsat, däremot inte när

det gäller att de ensamma också ska tillhandahålla tjänsterna. Istället finns det möjligheter att öka konkurrensen inom själva tillhandahållandet av mobilteletjänster genom att nätoperatören ingår avtal om uthyrning av nätkapacitet med företag utan egna nät. Genom att på detta sätt minska den vertikala integrationen, dvs. att samma företag är verksamma och kontrollerar ett flertal led i förädlingskedjan, kan en mångfald tjänstetillhandahållares affärsidéer ges tillträde till marknaden, vilket bör leda till ett bredare urval av tjänster. En sådan utveckling främjar både konkurrensen och ökar valfriheten för konsumenten. Om befintlig nätkapacitet kan användas av fler företag finns förutsättningar för ett effektivare utnyttjande av befintliga investeringar. Samverkan mellan nätoperatörer och tjänstetillhandahållare kan mycket väl visa sig vara en affärsmässigt motiverad verksamhet till gagn för alla parter.

Frågan om tillhandahållande av nätkapacitet för mobila teletjänster uppmärksammades genom en begäran från teleoperatören Sense Communications AS (Sense), om att få bedriva samtrafik med Telia enligt en form som förutsätter tillträde till Telias nät på ett sätt som inte var vedertaget i Sverige. I februari 1999¹⁷ meddelade PTS sitt beslut som grundade sig på att bestämmelserna i telelagen inte gav Telia en skyldighet att tillmötesgå en sådan begäran. Redan den 2 mars 1999 överlämnade dock PTS ett förslag till regeringen om ändringar i telelagen. De slutgiltiga ändringarna i telelagen¹⁸ trädde i kraft den 1 maj 2000 och innebär att den som innehar ett telenät för mobila teletjänster och som har tillstånd att tillhandahålla mobila teletjänster eller nätkapacitet skall tillgodose en begäran om att, på marknadsmässiga villkor, upplåta nätkapacitet i nätet för tillhandahållande av mobila teletjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät.

Intresset för att ingå avtal om nätkapacitet med tjänstetillhandahållare har ökat bland de nätägande operatörerna (se avsnittet Operatörer och tjänstetillhandahållare). Det är dock för tidigt att bedöma om de avtal som nu ingås mellan mobilnätoperatörer och tjänstetillhandahållare nödvändigtvis har sin direkta upprinnelse i de krav som ställs i telelagen. Skyldighet att tillhandahålla nätkapacitet, såsom den nu är formulerad i lagen, har nämligen vissa begränsningar: skyldigheten finns endast i den mån det finns tillgänglig kapacitet i nätet. Vid sidan av den i telelagen fastslagna skyldigheten, har nätoperatörerna givetvis möjlighet att sluta andra avtal om upplåtelse av nätkapacitet, exempelvis avtal i vilka nätoperatörerna åtar sig att bygga ut nätkapaciteten i sina mobilnät i den omfattning som det finns behov av från tjänstetillhandahållarna. Därmed blir det inte fråga om s.k. tillgänglig kapacitet i nätet på det sätt som det beskrivs i telelagen. Så vitt erfarits är samtliga avtal som skrivits mellan nätoperatörerna och tjänstetillhandahållare av det slag att nätoperatörerna åtar sig att bygga ut nätkapaciteten efter de behov som föreligger.

Verksamheten som bedrivs av de tjänstetillhandahållare som tecknat avtal med nätoperatörer har ännu så länge en relativt begränsad omfattning och deras på-

¹⁷ PTS diarienummer 98-11267.

¹⁸ 23 a § telelagen.

verkan på marknaden är hittills marginell. Det finns tecken som tyder på att tjänstetillhandahållare har en så svag ställning gentemot de nätägande operatörerna att detta på ett allvarligt sätt hämmar deras möjligheter att på ett effektivt sätt ta upp konkurrensen med de etablerade operatörerna. En mer grundlig uppföljning om vilka effekter skyldigheten om upplåtande av nätkapacitet lett till på den svenska marknaden kommer att genomföras av PTS under hösten.

PTS möjlighet att påverka mobiloperatörerna, vad avser deras skyldighet att tillhandahålla nätkapacitet, kommer sannolikt att öka framöver. I likhet med andra typer av tvister på telemarknaden kan PTS, efter begäran, även medla i tvister som rör tillhandahållande av nätkapacitet för mobila teletjänster eller nationell roaming (23 a § och 23 b §). Däremot kan inte myndigheten, i denna typ av ärenden fatta beslut om vad som ska gälla mellan parterna i de fall medling inte leder till att parterna kommer överens. I övriga tvister (t ex. samtrafik) har PTS mandat att fatta sådana beslut. Enligt ett utredningsförslag¹⁹ skall dock PTS ges möjlighet att fatta beslut i ärenden gällande nätkapacitet och roaming. En ändring i befogenheter skulle ge bättre förutsättningar för en effektiv hantering av också denna typ av tvister.

4.3 Tilldelning av UMTS-tillstånd

I december 2000 beslutade PTS om fyra nya tillstånd för att tillhandahålla nätkapacitet för mobila teletjänster baserade på UMTS-tekniken. Tillstånden tilldelades Europolitan, Hi3G, Orange och Tele2. PTS beslut överklagades till Länsrätten i Stockholm av Telia, Reach Out Mobile och Telenordia. Länsrätten beslutade dock den 27 juni 2001 att fastställa Post- och telestyrelsens beslut om UMTS-tillstånd från den 16 december 2000. Enligt länsrätten fanns det inte anledning att ändra PTS beslut. Länsrättens dom har vunnit laga kraft²⁰.

I PTS riktlinjer inför UMTS-ansökan ingick regeln om att tillståndshavarna vid utbyggnaden av radioinfrastruktur skall tillse att minst 30 procent av den utfästa befolkningstäckningen sker genom egen radioinfrastruktur. Under våren 2000 har Europolitan och HI3G meddelat att de bildar ett gemensamt bolag för att bygga ett UMTS-nät till den del som det är tillåtet. Eventuellt kommer även Orange att ingå. Även Telia, som inte blev tilldelat ett tillstånd, och Tele2 har inlett ett samarbete om att i ett gemensamt bolag bygga ett UMTS-nät.

Konkurrensverket utreder för närvarande om olika operatörers samarbeten om att anlägga och driva UMTS-nät är förenliga med konkurrenslagens bestämmelser.

4.4 Utökning av antalet tillstånd för GSM-verksamhet

PTS erbjöd vid inbjudningsförfarandet för tredje generationens mobilsystem (UMTS) nya operatörer som inte tidigare innehade tillstånd för GSM-verksamhet att ansöka om tillstånd även för detta. Förutsättningen för att få ett GSM-tillstånd var att operatören blev tilldelad ett UMTS-tillstånd. Av de operatörer som erhö

¹⁹ Effektivare tvistelösning på teleområdet. Ds 2000:56, Näringsdepartementet.

²⁰ Möjligheten att överklaga länsrättens dom löpte ut den 30 juli 2001.

UMTS-tillstånd och som därmed uppfyllde kraven för att söka GSM-tillstånd, var det dock ingen som kom in med en ansökan. Därmed kvarstår för PTS att så snart som möjligt i enlighet med efterfrågan möjliggöra att de återstående frekvensutrymmena i 900 MHz- och 1800 MHz-bandet²¹ tas i bruk för mobila teletjänster enligt GSM-standard såsom förutses i Post- och telestyrelsens allmänna råd om frekvenstilldelning²². Frekvensutrymmena skall, om förutsättningar i övrigt föreligger, fördelas efter ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan enligt 14 § telelagen.

Då det är PTS uppgift att se till att ledigt frekvensspektrum kommer till användning har PTS under början av år 2001 gått ut till marknadens aktörer med en intressentundersökning för att få en överblick av intresset för frekvensspektrum för GSM-verksamhet. Intressentundersökningen är en del i PTS underlag i arbetet med att utforma olika alternativa lösningar för att effektivt utnyttja det ännu ej tilldelade frekvensspektrumet. Alternativen för att uppnå målen kan vara att meddela tillstånd till en eller två nya operatörer, eller utöka frekvensspektrum för befintliga operatörer, eller att kombinera dessa alternativ på ett lämpligt sätt.

Ett väsentligt kriterium vid valet av den modell PTS använder för tilldelning av frekvenser är att den ska bidra till ökad konkurrens på den svenska marknaden för mobila teletjänster. Med andra ord, att begränsa den oligopolliknande struktur som för närvarande bedöms råda i Sverige.

²¹ Det finns även möjlighet att använda frekvensutrymmena i 1800 MHz-bandet för mobila teletjänster enligt UMTS-standard.

²² PTSFS 1999:12.

5. Samtrafik mellan operatörer

I den förra rapporten redogjordes för att Telia 1998 av PTS anmälts till EU-kommissionen som ett företag med betydande inflytande på den svenska marknaden för samtrafik. Med detta följde bl.a. ett krav, enligt telelagen, att Telias samtrafikavgifter skulle vara kostnadsbaserade. Det konstaterades att samtrafikavgifterna till mobilnät hade en stor betydelse för mobilmarknadens funktionssätt. Det fastslogs även att Telias samtrafikavgifter inte var kostnadsbaserade och att PTS hade beslutat att de skulle sänkas. Sänkningarna av samtrafikavgifterna för samtal till Telias mobilnät bedömdes ha fått positiva effekter för slutkunderna: både Telia och Tele2 sänkte slutkundspriserna något för samtal från fasta nät till mobilnät.

I den förra rapporten konstaterades även att dirigerings av teletrafik via utlandet och tillbaks, s.k. studsning, blivit betydande i omfattning. Ett troligt scenario, vilket framlades i rapporten, var att en differentierad prissättning för internationellt inkommande samtal skulle komma att införas och att studsning därigenom skulle minska betydligt. Ett stort antal internationella samtrafikavtal skulle dock komma att behöva omförhandlas.

5.1 Samtrafikavgifter

När en abonnent hos en operatör ringer en abonnent som är ansluten till en annan operatör nödvändiggör detta att den ena operatören trafikerar den andra operatörens telenät för att samtalet ska kunna kopplas fram. Denna teletrafik, när teleoperatörer trafikerar varandras nät, kallas för samtrafik. Alla teleoperatörer som är anmälningspliktiga på den svenska telemarknaden är skyldiga att bedriva samtrafik med varandra. Skälet till detta är att alla abonnenter ska kunna nå varandra oavsett vilken operatörs nät respektive abonnent är ansluten till.

Samtrafik till mobiltelenäten kommer antingen från ett annat mobilnät eller ett fast nät. För prestationen att ta emot och förmedla ett samtal vidare till abonnent i eget nät tar mobiloperatören ut en samtrafikersättning av samtrafikerande operatör. Samtrafikavgifterna har en stor betydelse för marknadens funktionssätt. Dessa avgifter utgör en betydande del av slutkundpriset för att ringa till en mobilabbonent.

Telia är anmält till EU-kommissionen som en operatör med betydande inflytande på den svenska marknaden för samtrafik. Genom detta föreligger ett krav på Telia Mobile att hålla kostnadsorienterade samtrafikavgifter. PTS inledde granskningen av Telias samtrafikavgifter under våren 1999. Det första beslutet fattades i maj 1999 och innebar en sänkning på ca 20 procent från 2,75 kronor per minut dagtid och 1,60 kronor per minut övrig tid till ett genomsnittligt pris på 1,89 kronor per minut. I samband med sänkningen av samtrafikavgiften sänkte samtliga operatörer slutkundspriserna med ungefär 20 procent. Reduceringen av Telia Mobiles samtrafikavgift kom således slutkunderna till godo i mycket stor utsträckning.

Trots att kravet om sänkt samtrafikavgift endast riktade sig mot Telia, kom både Tele2 och Europolitan att också sänka sina samtrafikavgifter, om än efter en viss fördröjning. Myndigheterna gjorde då bedömningen att det av marknads-mässiga skäl var svårt för Telias konkurrenter att upprätthålla en prisnivå som avsevärt skilde sig från marknadsledaren.

I den förra myndighetsgemensamma rapporten konstaterades att mycket ännu talade för att Telia Mobiles samtrafikavgifter är för höga för att kunna anses vara

kostnadsbaserade. PTS fortsätter därför granskningen av samtrafikavgifterna. Denna, förutskickade, granskning av Telia Mobiles samtrafikavgifter ledde till att PTS i mars 2000 beslutade att Telias samtrafikavgifter skulle sänkas med ytterligare 40 procent (till 1,18 kronor per minut). Telia överklagade detta beslut men sänkte samtidigt på eget initiativ priset med ca 20 procent (till 1,53 kronor per minut). PTS stod fast vid sitt krav på en sänkning till ett genomsnittligt pris på 1,18 kronor per minut. Länsrätten i Stockholm har den 28 februari 2001 beslutat att Telia skall sänka samtrafikavgiften till den nivå som PTS krävt. Det nya priset på 1,18 kronor per minut började gälla fr.o.m. den 28 februari 2001.

Telia Mobile har en skyldighet att styrka att samtrafikavgiften är kostnadsorienterad. PTS begär därför årligen in kalkylunderlag från operatören. Dessa underlag granskas sedan av myndigheten för att avgöra om rådande avgifter överensstämmer med kostnadsorienteringskravet. Det förefaller också naturligt att ett kostnadsorienterat samtrafikavgift har en sjunkande utveckling i detta GSM-nät som kännetecknas av minskade investeringsbehov och kraftigt ökade trafikvolymmer.

Baserat på nya samtrafikkalkyler samt den vägledning som gavs i länsrättens dom (28 februari 2001) angående hur ett kostnadsorienterat samtrafikavgift bör beräknas, kom PTS fram till att samtrafikavgiften bör sänkas ytterligare. PTS förelade därför Telia att sänka priset till 98 öre från den 1 juni i år. Detta beslut har överklagats av Telia och i avvaktan på länsrättens behandling av ärendet har beslutet inhiberats. Telia har således fortfarande rätt att ta ut 1,18 kronor per minut av andra teleoperatörer för att terminera samtal i sitt mobilnät.

Myndigheterna bedömer att den situation som nu uppstått på den mobila samtrafikmarknaden inte är önskvärd. Hittills har den kännetecknats av återkommande myndighetsingripanden och efter överklaganden och långa, resurskrävande rättsprocesser, har prisnivåer fått avgöras i domstol. Detta skapar en osäkerhet och en oförutsägbarhet som inte är till gagn för någon aktör på marknaden. Skälet till att utvecklingen blivit sådan är att PTS och Telia har olika syn på hur den kostnadsorienterade samtrafikavgiften bör beräknas och det är denna bristande samsyn som lett till de återkommande rättstvisterna på området.

PTS ambition är att skapa förutsättningar för en dialog med aktörerna på marknaden, syftande till en ökad samsyn i frågan hur denna samtrafikavgift bör beräknas. Som ett led i denna strävan anordnade myndigheten i juni innevarande år ett seminarium rörande kalkylmodeller för fast och mobil samtrafik där ett femtontal operatörer deltog. Detta seminarium kommer att följas av fler aktiviteter i samma riktning.

Europolitan och Tele2 har denna gång inte ännu reagerat på Telia Mobiles sänkta samtrafikavgifter genom att sänka sina egna avgifter. Operatörerna tillämpar nu olika avgiftsnivåer. Europolitan har de högsta samtrafikavgifterna, därefter följer Tele2 och lägst samtrafikavgifter har Telia Mobile.

Telia har i samband med PTS föreläggande om sänkning av samtrafikavgiften till 98 öre per minut deklarerat att man nu vill omförhandla samtrafikavtalen med övriga mobiloperatörer. Det förefaller uppenbart att Telia inte är berett att betala en avsevärt högre samtrafikavgift till andra mobiloperatörer än vad man kan få i ersättning. Europolitan och Tele2, som inte anses ha ett betydande inflytande på den svenska marknaden i telagens mening, har rätt att basera sina samtrafik-

avgifter på marknadsmässiga villkor. PTS har i ett beslut fastslagit att denna avgift får avvika med högst 10 procent från Telias kostnadsorienterade samtrafikavgift. Detta beslut har överklagats av Tele2.

Myndigheterna bedömer som troligt att sänkningarna av Telias samtrafikavgifter, till följd av kostnadsorienteringskravet, får till följd att även övriga mobiloperatörer tvingas sänka sina avgifter, även om detta kan komma att ske med en viss tidsfördröjning. Om så inte blir fallet aktualiserar detta ytterligare analys för att identifiera behov av förändrat regelverk.

5.2 Studsning

Genom att dirigera teletrafik via utlandet och tillbaka, oftast via Telia fastnät, till de svenska mobilnäten har vissa operatörer kunnat åtnjuta väsentligt lägre internationella termineringsavgifter i mobilnäten. Denna möjlighet, som kallas ”hubbing”, ”tromboning” eller ”studsning”, har under ett antal år utnyttjats flitigt och lett till att ett flertal ”lågprisalternativ” vad gäller samtalslaget fast till mobil erbjudits på marknaden. Denna s.k. studsade trafik har nu nästan upphört. Framst beror detta på att Telia har omförhandlat de flesta internationella avtal med andra operatörer vilket gjort det betydligt dyrare att studsa trafiken via utlandet. Priserna på inkommande internationell trafik är numera differentierade, beroende på om trafiken ska till ett fast nät eller ett mobilnät.

Fastnätsoperatörer som tidigare erbjudit sina kunder låga priser för studsade samtal från fasta nät till mobilnät har således mindre möjligheter att göra detta. Deras marginaler påverkas negativt då kostnaderna för dessa operatörer har höjts som en följd av att möjligheterna till studsning i stort sett upphört. Förmodligen innebär detta att det blir svårare att konkurrera med väsentligt lägre slutkundspriser på samtal från fasta nät till mobilnät framöver. Det finns också exempel på att operatörer som tidigare nyttjat studsning höjt sina slutkundspriser för samtal från fasta nät till mobilnät.

5.3 Effekter på slutkundpriser

Sänkningen av Telias samtrafikavgifter 1999 följdes snabbt av motsvarande sänkningar hos de andra mobiloperatörerna och sedan även av prissänkningar mot slutkunder för samtal från fasta nät till mobilnät. Effekter av den senaste sänkningen av samtrafikavgiften har inte alls varit lika tydliga. Som beskrivits har övriga mobiloperatörer inte följt Telias förelagda sänkningar som tidigare. De fastnätsoperatörer som sänkt sina slutkundpriser för samtal från fast till mobil, har sänkt dessa priser till Telia Mobile och inte i samma utsträckning till övriga mobiloperatörer.

Det är i första hand konkurrensen som styr slutkundspriserna. De operatörer som erbjudit billig studsad trafik från fast till mobil har tidigare haft en positiv inverkan på konkurrensen. Det som till viss del kan motverka en effektiv priskonkurrens för den här deltjänsten är att konsumenterna normalt inte väljer mobiloperatör efter vad det kostar andra att ringa till mobiltelefonen utan efter vad det kostar att ringa från den. Dvs. i valet av mobiloperatör tar man hänsyn till sina egna kostnader och inte till andras kostnader.

När det gäller slutkundspriserna till stora företagskunder har dessa även fortsättningsvis möjlighet att förhandla till sig bra priser på samtal från fasta nät till mobilnät. Det är i dag, hos ett flertal operatörer, billigare att ringa samtal från fasta nät till Telia Mobiles nät än till andra mobiloperatörers nät vilket kan antas bero på Telia Mobiles lägre samtrafikavgift.

En intressant iakttagelse är att Telia Mobile nu har samma samtrafikavgift både dag och kväll. För samtrafikerande operatörer med stora volymer av trafik dagtid till Telia Mobile är effekten snarare att kostnaden för samtrafik minskar. Detta kan återspeglas i lägre slutkundspriser till företag. För operatörer med stora volymer kvällstid ökar kostnaderna för att samtrafikera med Telia Mobile kvällstid.

När det gäller samtalsslaget mobil till fast kan konstateras att priset ofta skiljer sig mycket lite jämfört med samtalsslaget mobil till mobil trots att samtrafikavgiften för terminering i ett fast nät uppgår till mindre än en tiondel av samtrafikavgiften för terminering i exempelvis Telias mobilnät. Detta talar för att det borde finnas ett stort utrymme för en ökad priskonkurrens på marknaden för samtal från mobilnät till fasta nät. Några sådana tendenser har emellertid ännu inte varit synliga på marknaden.

6. Inlåsnings effekter och omställningskostnader

Både inlåsnings effekter och omställningskostnader uppmärksammades i föregående rapport. Bland annat konstaterades att samtliga mobiloperatörer erbjöd s.k. pottabonnemang och att det inte var ovanligt att abonnenter kunde ha flera tusen kronor ackumulerade i dessa pottar. Denna pott förlorade dock abonnenten om abonnemanget annullerades. I rapporten ansågs pottabonnemang medföra både en påtaglig omställningskostnad och en märkbar inlåsnings effekt.

Likaså för kontantkort konstaterades inlåsnings effekter. Om kunden köpte ett kontantkort som inkluderade en subventionerad telefon band kunden sig i vissa fall till att kunna använda telefonen endast hos den aktuella mobiloperatören (s.k. SIM-locking). För att "låsa upp" telefonen, så att kunden kunde använda kontantkort från alternativa mobiloperatörer, tog mobiloperatören ut en relativt hög avgift.

Mobil nummerportabilitet var ytterligare en konkurrensbefrämjande åtgärd som togs upp i förra rapporten och som då utreddes av PTS. Även indirekt anslutning via förval och prefix för mobiltelefonitjänster uppmärksammades och här angavs att PTS skulle komma att utreda de närmare formerna för införandet.

6.1 Pottabonnemang och långa bindningstider

I den tidigare rapporten konstaterades att pottabonnemangen är en företeelse som kan fungera som en form av inlåsningsmetod. Om abonnenterna har samlat ihop relativt stora samtalspottar som förverkas när abonnenterna byter teleoperatör, har abonnenterna inte särskilt starka incitament att byta teleoperatör. Detta leder till att abonnenterna behåller sin operatör under längre tid utan att överväga om någon annan operatör kan ge dem ett bättre erbjudande, vilket måste anses hämma konkurrensen på mobiltelemarknaden.

Bland andra har Telia erbjudit s.k. pottabonnemang (Mobitel Pott och Mobitel Pott Bonus) till konsumenter där konsumenten betalat inträdesavgift för abonnemanget, en fast periodisk avgift i förskott samt samtalsavgift för utförda samtal. Den periodiska avgiften bildade en samtalspott som kunde sparas till nästkommande månad om den inte förbrukats. I enlighet med de villkor som då gällde, återbetalades inte denna samtalspott.

Följderna av villkoret att abonnenter inte äger rätt till återbetalning av periodisk avgift uppmärksammades särskilt när Telia beslöt att avveckla mobiltelenätet NMT 900. En konsekvens av nedläggningen var att de som ville fortsätta använda mobiltelefon måste köpa en GSM-telefon, eftersom NMT-telefonen inte går att använda i GSM-näten. Telia erbjöd de kunder som ville vara kvar hos Telia att föra över eventuell samtalspott till ett Telia GSM-abonnemang och erbjöd nya GSM-telefoner till varierande priser. Om abonnenten inte ville fortsätta använda mobiltelefon eller byta till annan operatör gick kunden miste om sin eventuella samtalspott.

Konsumentombudsmannen (KO) lämnade in en ansökan till Marknadsdomstolen och yrkade att Telia vid vite skulle förbjudas att använda villkoret "Abonnenten äger inte rätt till återbetalning av Periodisk avgift" vid erbjudande av mobiltelefonabonnemang till konsumenter. KO ansåg att pottabonnemangen marknadsförts som abonnemang med förskottsbetalningsfunktion, att konsumenter uppfattat abonnemangen på detta sätt och att Telia tillämpat abonnemangen som abonnemang med förskottsbetalning.

Den 25 oktober 2000 meddelade Marknadsdomstolen dom i målet och konstaterade bland annat att den periodiska avgiften kan innehålla flera olika komponenter, bl.a. ersättning för tillgång till Telias tjänster, men att utredningen i målet visade att den periodiska avgiften av konsumenterna uppfattas som en förskottsinsbetalning för samtalsavgifter. Konsumenternas uppfattning synes främst grunda sig på förhållandet att avgiften till den del den inte förbrukats får föras över till en kommande avgiftsperiod för att användas till betalning av samtalsavgifter. Marknadsdomstolen fann att den periodiska avgiften till den del den får användas till betalning av samtalsavgifter eller sparas är att anse som en förskottsinsbetalning av sådana avgifter.

Marknadsdomstolen konstaterade vidare att Telia enligt villkoren har rätt att säga upp abonnemangsavtal utan att abonnenten gett anledning till uppsägning och att Telia då kan behålla inbetalda, oförbrukade periodiska avgifter. Villkoret ”Abonnenten äger inte rätt till återbetalning av Periodisk avgift” är inte förenligt med EG-direktivet om oskäligen villkor i konsumentavtal (93/13/EEG). I punkten 1 d i villkorslistan ges ett exempel på när ett avtalsvillkor är oskäligt; att en näringsidkare tillåts behålla pengar som betalats av konsumenten när denne beslutar att inte ingå eller fullfölja avtalet, utan att konsumenten ges rätt till motsvarande ersättningsbelopp från näringsidkaren då denne säger upp avtalet. Marknadsdomstolen konstaterade slutligen att det påtalade villkoret är oskäligt enligt avtalsvillkorslagen (1994:1512) och förbjöd Telia att fortsättningsvis använda villkoret vid erbjudande av mobiltelefonabonnemang till konsumenter.

Marknadsdomstolen har således vid vite om tvåhundra tusen kronor förbjudit Telia AB, Telia Nära AB och Telia Mobile AB att vid erbjudande av mobiltelefonabonnemang till konsumenter för enskilt bruk använda avtalsvillkoret ”Abonnenten äger inte rätt till återbetalning av Periodisk avgift” eller väsentligen samma villkor, om därmed avses inbetalda, oförbrukade periodiska avgifter som får användas till betalning av samtalsavgifter.

Domen har lett till att varken Telia eller Europolitan längre tillämpar aktuella villkor och att bolagen arbetar med att ta bort villkoren ur sina allmänna avtalsvillkor. Dessutom har bolagen utfäst sig att återbetala de inestående samtalspottorna till abonnenterna när avtalen upphör efter det att bindningstiden löpt ut. Tele2 har dock inte gjort någon liknande utfästelse.

Konsumentverket/KO har fått in ett flertal anmälningar från konsumenter som inte har fått tillbaka sina samtalspottor från Tele2 när avtalen har upphört. I de allmänna avtalsvillkor som Tele2 tillämpar finns det över huvud taget inte angivet vad som sker med samtalspotten när abonnemanget upphör – varken när abonnenten eller när Tele2 säger upp avtalet. Frågan om vad som sker med inestående samtalspott vid avtalets upphörande regleras således inte av de skriftliga villkoren. Enligt samstämmiga uppgifter från anmälarna till Konsumentverket/KO framgår dock att Tele2 i sin tillämpning faktiskt inte återbetalar samtalspottor när abonnemangen upphör. Det finns, såvitt framkommit, inte heller några muntliga avtal som ger Tele2 rätt att förverka förskottsinsbetalningarna. Konsumentverket/KO har därför varit i kontakt med Tele2 för att utröna vad bolaget har för stöd för att förverka pottorna. Tele2 har anfört att de håller på med en översyn av sina villkor och att de beslutat att återbetala samtalspottor under vissa omständigheter när

Tele2 säger upp ett abonnemang. Om konsumenten säger upp avtalet återbetalas inte samtalspotten. KO har därför lämnat in en ansökan om grupptalan till Allmänna reklamationsnämnden och yrkat att nämnden ska rekommendera Tele2 att återbetala inestående potter till de abonnenter vars abonnemang har avslutats efter den 25 oktober 2000.

Abonnemangen då en konsument köper en mobiltelefon för en krona mot att denne binder sig till en viss operatör under exempelvis två år och betalar en viss avgift per månad som kunden helt eller delvis kan ringa för har minskat efter domen. Istället betalar konsumenten en fast månadsavgift samt ett bestämt pris per minut för de samtal som kunden ringer. Detta innebär att en inlåsningsmetod som kan vara hämmande för konkurrensen har minskat i omfattning. Dessutom blir det tydligare vad konsumenten betalar för med en fast avgift kombinerad med ett lägre samtalspris. Däremot kvarstår problemet med långa bindningstider för olika mobiltelefonabonnemang på marknaden. Denna inlåsningsmetod har inte försvunnit i och med Marknadsdomstolens dom.

6.2 Kontantkort och SIM-locking

Konsumentverket har mottagit ett flertal anmälningar och telefonsamtal angående Telia Mobile AB:s Särskilda villkor för Mobitel Refill avseende villkoret Abonnemanget gäller tills vidare. Om kontantkortet inte fyllts på med samtalsstid under en sammanhängande period om 12 månader eller om kunden ej lämnat erforderliga uppgifter inom angiven tid, upphör dock abonnemanget att gälla med omedelbar verkan utan föregående uppsägning från Telia. Samtalsstid som kvarstår outnyttjad vid uppsägningstillfället går förlorad och eventuellt ingående tilläggstjänster upphör. Avgifter som betalats förskottsvis återbetalas ej till kunden. Villkoret innebär alltså att abonnemanget upphör att gälla och samtalspotten förloras för de konsumenter som inte fyller på sitt kontantkort var tolfte månad.

Efter kontakt mellan Konsumentverket/KO och Telia har Telia utfäst sig att återaktivera konsumentens kort och återföra konsumentens inestående samtalspott för de konsumenter som drabbats. Vidare har Telia meddelat att man kommer att undersöka olika alternativ till skyldigheten för konsumenten att ladda sitt kort var tolfte månad. I och med Telias utfästelse förlorar inte Telias kontantkortskunder längre sitt abonnemang och sin samtalspott om de av någon anledning glömmer att fylla på sitt kontantkort var tolfte månad.

Ytterligare en inlåsnings effekt som uppmärksammades redan i förra rapporten, men som fortfarande kvarstår, är det som kallas SIM-locking. SIM-locking innebär att den kund som erbjuds en subventionerad mobiltelefon i samband med att de köper ett kontantkort, samtidigt ingår ett avtal med mobiloperatören som innebär att den mobiltelefon som medföljer inte kan brukas för ett abonnemang hos någon annan operatör under en viss tidsperiod, ofta 12 månader, och att telefonen fortsätter att vara s.k. operatörlåst även efter denna period. För att låsa upp mobiltelefonen, så att ett nytt SIM-kort kan användas, tvingas kunden betala en upplåsningsavgift²³. Under en lång tidsperiod har Tele2 varit ensam om att använda SIM-locking, men på senare tid har även Europolitan börjat att använda metoden.

6.3 Nummerportabilitet för digital mobiltelefonitjänst

Med nummerportabilitet (NP) avses att en abonnent ges möjlighet att behålla sitt telefonnummer när denne byter teleoperatör. Mobil NP, som införts i Sverige den 1 september 2001, har framförallt två syften:

1. Att få bort olägenheten för en abonnent att byta ett inarbetat telefonnummer eftersom en sådan förändring ofta är förenad med betydande kostnader, särskilt för företag i form av administration, informationsinsatser och eventuellt även mindre intäkter genom förlust av kunder.
2. Att åstadkomma en ökad konkurrens mellan mobilteleoperatörerna och andra tjänsteställhandahållare genom att minska omställningskostnaderna för kunderna. Med andra ord, ett införande av mobil NP underlättar en abbonnets byte av operatör och leder till en ökad rörlighet, vilket i sin tur borgar för en mer utvecklad konkurrens på telemarknaden.

Sverige införde NP för fasta telefonitjänster 1 juli 1999, men reformen har ännu inte haft så stor inverkan på denna marknad. Delvis beror detta på att endast en bråkdel av alla direktanslutningar till ett fast nät innehas av någon annan operatör än Telia. En annan delorsak ligger i de brister som finns i det nuvarande ersättningsprinciper som tillämpas mellan teleoperatörer. Framst gäller detta hanteringen av ökade trafik kostnader i den överlämnande teleoperatörens telenät vid samtal mot överlämnade telefonnummer som med nuvarande regelverk ska ersättas av den mottagande operatören. Detta innebär att alla samtal som (i den mottagande operatörens nät) sker mot porterade nummer kostar den mottagande operatören mer än övriga samtal. Den mottagande operatören har emellertid små möjligheter att kompensera sig för detta genom att ta ut högre ersättning av slutkund för dessa samtal. Konsekvensen av detta blir att de affärsmässiga incitamenten att överta telefonnummer från en annan operatör varit för små för att reformen ska få ett önskat genomslag på marknaden.

Det har funnits ett uppenbart behov av att genomföra förändringar i telelagen för att mobil NP, när detta trätt i kraft den 1 september 2001, ska få en reell effekt. En ändring av 42 § telelagen trädde i kraft den 1 juli i år och därmed har förändringarna i ersättningsprinciperna kommit att gälla innan PTS föreskrifter om införandet av mobil NP börjat gälla.

Till skillnad från införandet av NP för fasta telefonitjänster kan ett införande av mobil NP förväntas få en högst påtaglig inverkan på marknaden för mobila tele-tjänster; förutsättningarna är nämligen delvis annorlunda. I dag finns det tre mobiloperatörer med relativt jämbördiga radioaccessnät och ett stort antal direktanslutna kunder vardera.

Ytterligare en aspekt är viktig för att uppnå ett gott resultat för mobil NP, nämligen tillgången till en referensdatabas. En förutsättning för en effektiv diriger

²³ Upplåsningsavgifter på 350 kronor har noterats.

av trafiken vid nummerportabilitet är nämligen att det finns tillgång till referensdata (dvs. information om telefon- och mobiltelefonnummer samt tidpunkten när dessa överlämnades till en ny mottagande teleoperatör och vilken denne är). Ett antal större teleoperatörer har, inom ramen för IT-företagen och under insyn av PTS, arbetat med att etablera en sådan central referensdatabas. I detta syfte har ett bolag, SNPAC Swedish Number Portability Administrative Centre AB (SNPAC AB), bildats. Detta bolag är till lika delar ägt av Europolitan, Tele1 Europe, Tele2, Telia och Telenordia. Bolaget ska tillhandahålla referensdata till konkurrensneutrala villkor och kostnadsbaserade priser till alla teleoperatörer. Detta bedöms skapa förutsättningar för en effektiv trafikdirigering i telenäten samt en rationellare hantering av den administrativa porteringsprocessen vilket bör inverka positivt på antalet porteringar och därmed genomslaget för reformen. Konkurrensverket har lämnat icke-ingripandebesked för bildandet av SNPAC.

En konsekvens av införandet av mobil nummerportabilitet är att den inneboende prisinformationen som finns i ett mobiltelefonnummer försvinner. I praktiken har det dock endast varit de verkligt initierade kunderna som har haft klart för sig vilka nummerserier som innehas av respektive mobiloperatör och därigenom kunnat utläsa de prisskillnader som finns för olika typer av samtal. Vad gäller prisinformation förtjänar att nämnas att danska teleoperatörer fr.o.m. 1 juli i år är skyldiga att tillhandahålla en uppringbar prisinformationsfunktion om hur mycket ett samtal kommer att kosta. Det finns visserligen inga krav på att samtalen till denna typ av tjänst ska erbjudas kunden via ett frisantalsnummer, men operatörer inom branschen har ansett att en sådan lösning vore lämplig. Enligt föreskrift²⁴ ska tjänsten antingen vara gratis eller kostnadsbaserad.

6.4 Indirekt anslutning via förval och prefix

Indirekt anslutning för mobiltelefonitjänst (inkl. SMS-meddelanden) via förval och prefix har ännu inte införts i Sverige och det är inte heller fastlagt något datum för när det ska införas. En möjlighet till införande av indirekt anslutning finns dock uttryckt i telelagen (TL). Enligt 40 § telelagen skall en tillståndshavare som tillhandahåller digital mobiltelefonitjänst erbjuda sina abonnenter tillgång till teletjänster som tillhandahålls av någon annan som tillståndshavaren bedriver samtrafik med genom ett stående val (s.k. förval). Det skall vara möjligt att välja bort förvalet vid enstaka telefonsamtal.

Det finns olika sätt att införa indirekt anslutning. Antingen kan förval införas i endast de fall då abonnenten ringer ett utlandssamtal från sin mobiltelefon eller så styr abonnenten hela eller delar av sin trafik till en annan operatör.

Vid indirekt anslutning via förval eller teleoperatörsprefix av utlandssamtal betalar abonnenten ordinarie taxa för den del av mobilsamtalet som sker inom nationens gränser, till detta kommer sedan en utlandstaxa som motsvarar den taxa som vald operatör tillämpar vid utlandssamtal i det fasta nätet. Förval i detta fall avser endast val av operatör till den internationella delen av den utgående trafiken.

²⁴ § 4 i bekendtgørelse nr. 1169 af 15 december 2000 om udbud af telenet og teletjenster.

I ljuset av de i dag väsentligt lägre telefonpriserna för internationella samtal kan det framstå som om en sådan reform skulle vara ointressant, men samtidigt har PTS kunnat visa att för internationell trafik till – i telefonisammanhang – mindre vanliga länder, kan prisskillnaderna vara exceptionellt stora.²⁵ Det kan därför, för vissa abonnentgrupper, vara betydande att få tillgång till ett förval av det här slaget. Dock bidrar denna variant av indirekt anslutning inte till att öka konkurrensen mellan de svenska mobiloperatörerna.

Indirekt anslutning kan, som redan sagts, även innebära att abonnenten styr hela eller delar av sin trafik till en annan operatör än accessnätsoperatören på samma sätt som nu är möjligt inom fast telefoni. Detta kan antingen ske samtal för samtal, genom användande av teleoperatörsprefix, eller genom ett stående förval. Abonnenten faktureras för sin mobiltelefonitrafik av sin förvalsoperatör och för abonnemang och eventuellt trafik av accessnätsoperatören. Operatörerna har avtal om ersättning m.m. sinsemellan.

Ett införande av indirekt anslutning skulle kunna leda till en ökad priskonkurrens på den svenska mobiltelefonimarknaden. Betydelsen av en mer heltäckande indirekt anslutning för mobiltelefonitjänst är dock inte lika stor som den är för fastnätstelefo­ni där det i praktiken endast existerar ett accessnät. Avsikten med indirekt anslutning är att skapa en ökad möjlighet till rörlighet för mobiltelefonikunden, dvs. att kunden lättare ska kunna byta mellan tjänsteleverantörer av mobila teletjänster. Då vi i dag ser en ökad användning av kontantkort, en viss ökad konkurrens genom att mobila tjänstetillhandahållare etablerat sig på marknaden och att pottabonnemang inte längre har samma relevans, så ger det förhoppningar om att rörligheten nu ökar. Ett införande av indirekt anslutning skulle då eventuellt ytterligare kunna förstärka konkurrensen, men det skulle även kunna innebära att ett sådant införande inte längre har samma relevans.

Möjligheten för ett eventuellt införande av förval i digitala mobiltelefoninät utreds för närvarande av Post- och telestyrelsen och kommer att presenteras under hösten 2001. Bland annat behöver de tekniska och ekonomiska konsekvenserna belysas ytterligare.

²⁵ Jämförelse av Telias priser med några andra operatörers, september 2000, PTS.

7. Slutkundspriser

I föregående rapport konstaterades att mobiloperatörerna presenterade pris- och abonnemangsinformation på olika sätt och att det förekom många olika typer av abonnemang. Resultatet av detta var att det kunde vara svårt för kunderna att jämföra de olika operatörernas erbjudanden.

Det konstaterades även att listpriserna för privataabonnenter varit mer eller mindre oförändrade sedan 1995. I rapporten presenterades även en prisjämförelse baserad på användarmönster som framtagits av OECD. I jämförelsen konstaterades att priserna för privatpersoner var högre i Sverige än i övriga nordiska länder.

7.1 Prisinformation till och marknadsföring mot kund

En väl fungerande konkurrens förutsätter att konsumenterna har tillräcklig information om produkternas egenskaper och priser. För att kunna jämföra samtalspriser och olika abonnemangsformer måste konsumenten ta hänsyn till en rad olika aspekter, exempelvis om abonnenten oftast ringer under låg- eller högtrafik-taxa, om det finns volymrabatter att ta hänsyn till, vilka tilläggstjänster man är intresserad av, om det lönar sig att köpa en subventionerad telefon med bindningstid etc.

Att jämföra de olika mobilteleoperatörernas erbjudanden kan vara svårt. Som regel vet man nämligen inte på förhand hur mycket man kommer att ringa eller vilka tilläggstjänster man kan komma att ha behov av. Det kan t.o.m. förhålla sig så att ett förhållandevis lågt pris på en viss typ av mobiltelefon ó som ofta erbjuds under en begränsad tidsperiod ó kan ha varit skälet till att man tecknade abonnemang hos en viss mobilteleoperatör i fråga utan att närmare beakta framtida konsekvenser i form av exempelvis lång bindningstid eller förhållandevis höga samtalsavgifter.

Sedan Marknadsdomstolens dom den 25 oktober 2000 har både Telia och Europolitan i princip slutat att erbjuda s. k. pottabonnemang till konsumenter, vilket har lett till att utbudet av abonnemangsformer har ändrat karaktär. Både Telia och Europolitan erbjuder istället mobiltelefonabonnemang där konsumenten betalar en fast månadsavgift och sedan ett bestämt pris per minut för själva telefonsamtalen. Tele2 har dock kvar olika typer av pottabonnemang. Det kan fortfarande ifrågasättas om konsumenterna har tillräcklig information om priser och olika abonnemangsformer för att göra rationella val, vilket är en förutsättning för en väl fungerande konkurrens.

Som ett led i att underlätta för konsumenterna att jämföra olika operatörers priser på telefonitjänster och skapa förutsättningar för effektiv konkurrens inledde PTS i oktober 2000 ett samarbete med CintIndex AB (Cint). Avsikten är att via PTS hemsida (www.pts.se) presentera en informationstjänst riktad mot slutkund. I praktiken fungerar det så att besökaren via PTS hemsida länkas till Cints informationssida. Cint är ansvarig för materialet som presenteras, medan tjänsten bekostas av PTS.

På Cints hemsida kan konsumenten finna en aktuell förteckning över de svenska operatörer som vänder sig till privatkunder och som är verksamma inom mobiltelefoni, fast telefoni och Internet. På hemsidan har besökaren dels möjlighet att jämföra svenska operatörers priser, dels använda den s.k. teleräknaren. Teleräk-

naren är en funktion för interaktiv prisjämförelse där abonnenten kan ange sitt trafikmönster för att utifrån detta få besked om vilka prisskillnader som föreligger mellan de olika operatörerna. Målet är att informationen skall underlätta för konsumenten att på ett överskådligt sätt få vägledning för att välja den operatör som passar ens preferenser bäst. Det ges inga rekommendationer angående val av operatör utan endast objektiv information.

Även internationellt ses prisinformation som en viktig fråga, bl.a. inom Independent Regulators Group (IRG), en samarbetsgrupp där PTS som representant för Sverige deltar tillsammans med övriga teleregleringsmyndigheter i Europa. Inom IRG har bildats ett antal arbetsgrupper som arbetar med en rad telekommunikationsfrågor. För närvarande tittar olika arbetsgrupper inom IRG på frågor rörande prisinformation och villkor för exempelvis mobil roaming. Mobil roaming innebär att abonnenten nyttjar telefonen i ett annat mobilnät än det för vilket abonnemanget är tecknat, något som svenskar kommer i kontakt med vid utlandsbesök²⁶.

En omständighet som inte alla användare känner till är att det är abonnenten som får betala inte enbart för samtal som rings från utlandet utan även för samtal som tas emot i utlandet. Priserna för att ringa och ta emot samtal i utlandet är förhållandevis höga och överstiger vida priserna för att ringa ett nationellt samtal. En arbetsgrupp inom IRG förbereder en kontakt med EU-kommissionen för ett eventuellt samarbete i frågor rörande just mobil roaming. Kommissionen har uttryckt oro för att priserna för mobil roaming tenderar att stiga samtidigt som priskonkurrensen mellan olika operatörer tenderar att försämrats kontinuerligt. Kommissionen har även fått in klagomål angående villkoren för mobil roaming och under sommaren 2001 gjort tillslag mot vissa större teleoperatörer i Europa.

En annan arbetsgrupp inom IRG riktar in sitt arbete på att granska hur användarna i de olika medlemsstaterna får tillgång till prisinformation om telefoni samt hur denna information kan förbättras.

7.2 **Transparens i prisstrukturer och abonnemangsformer**

Skillnaderna i transparens mellan fasta teletjänsters och mobila teletjänsters prisstrukturer är påtaglig. Generellt sett är prisregleringen för fast telefoni också mer omfattande än för mobil telefoni. Bland annat gäller enligt telelagen att abonnemangsavgifter och samtalstaxor för telefonitjänster mellan fasta nätanslutningspunkter skall vara kostnadsbaserade för de operatörer som har ett betydande inflytande på marknaden (SMP-status). Ännu så länge är det endast Telia som har bedömts ha en sådan ställning.

Mobiloperatörerna erbjuder en mångfald av abonnemangsformer för mobila teletjänster. Till att börja med varierar förhållandet mellan den fasta avgiften och nivån på samtalstaxorna för olika abonnemangstyper, där en högre fast månadsavgift i regel ger lägre minutavgifter. Spannet för månadsavgifter, i de fall månadsavgifter debiteras, varierar mellan 25 kronor och 369 kronor (inkl. moms). Mobiloperatörerna erbjuder även volymrabatter där de kunder som ringer mycket åt-

²⁶ Nationell mobil roaming är möjlig, men erbjuds ännu inte i Sverige (se även avsnittet Nationell roaming).

njuter lägre priser. Utöver detta så sker subventionering av mobiltelefoner, vilket ofta kombineras med längre bindningstider²⁷ och därmed inlåsnings av kunder till vissa typer av abonnemangsformer. Ytterligare faktorer som försvårar konsumenternas möjligheter att jämföra priserna för mobila teletjänster mellan olika operatörer är mobiloperatörernas utbud av pottabonnemang och kontantkort²⁸. För kontantkortet gäller att merparten av samtliga privatkunder betalar mellan 5,50 kronor och 6 kronor per minut under högtrafiktid, dvs. dagtid, måndag till fredag, och 0,40 kronor och 0,80 kronor per minut övrig tid om kunden ringer inom den egna operatörens nät. Om kunden däremot ringer till någon som är ansluten till en annan mobiloperatörs nät är priset ofta 2 kronor per minut. Mobiloperatörerna tar dock inte ut några fasta avgifter vid användande av kontantkort.

Förutom den stora floran av abonnemangsformer med skiftande samtalspriser, skiljer sig mobiloperatörernas debiteringsintervall åt. Tele2 debiterar vanligtvis samtalen i 10-sekundersintervall, medan Europolitan och Telia debiterar i 1-sekundersintervall. I Tele2 fall debiteras således varje samtal med i genomsnitt fem sekunder i tillägg.

Sammantaget kan konstateras att det är allt annat än enkelt att jämföra samtalspriser och olika abonnemangsformer och därför är det även en grannliga uppgift att redovisa rättvisande prisjämförelser. Sett ur ett abonnentperspektiv kan bristen på god prisinformation medföra att kunden lämnas att fatta beslut utifrån svårbedömbart information och därmed i slutändan får en abonnemangsform som inte är den bästa för just dennes behov av mobila teletjänster.

7.3 Nordisk/Europeisk prisjämförelse

7.3.1 Mobiltelefonipriser

För att jämföra mobiltelefonipriserna i olika länder används här *OECD residential Mobile Basket*²⁹ där en årskostnad för en privat mobilanvändare beräknas. Jämförelsen ska ses som en indikation på årskostnaden för en kund i relation till den allmänna prisnivån i olika länder. Motsvarande studie användes även i den föregående rapporten.

Korgen inkluderar fasta kostnader³⁰ och rörliga kostnader för en abonnent under ett års tid. Eventuella subventioner av mobiltelefoner ingår inte. Årskostnaderna är exklusive moms och justerade med ett köpkraftsparitetsindex. Korgen baseras på 200 nationella samtal och två internationella samtal per år där varje samtal varar i tre minuter. Samtalen rings i huvudsak (ungefär två tredjedelar) till lågtrafikstaxa, dvs. under kvällstid och lördagar och helger. De samtalsslag som har beaktats är samtal från mobil till mobil, mobil till fast och mobil till utlandet. Samtal från fasta nät till mobilnät ingår inte i korgjämförelsen.

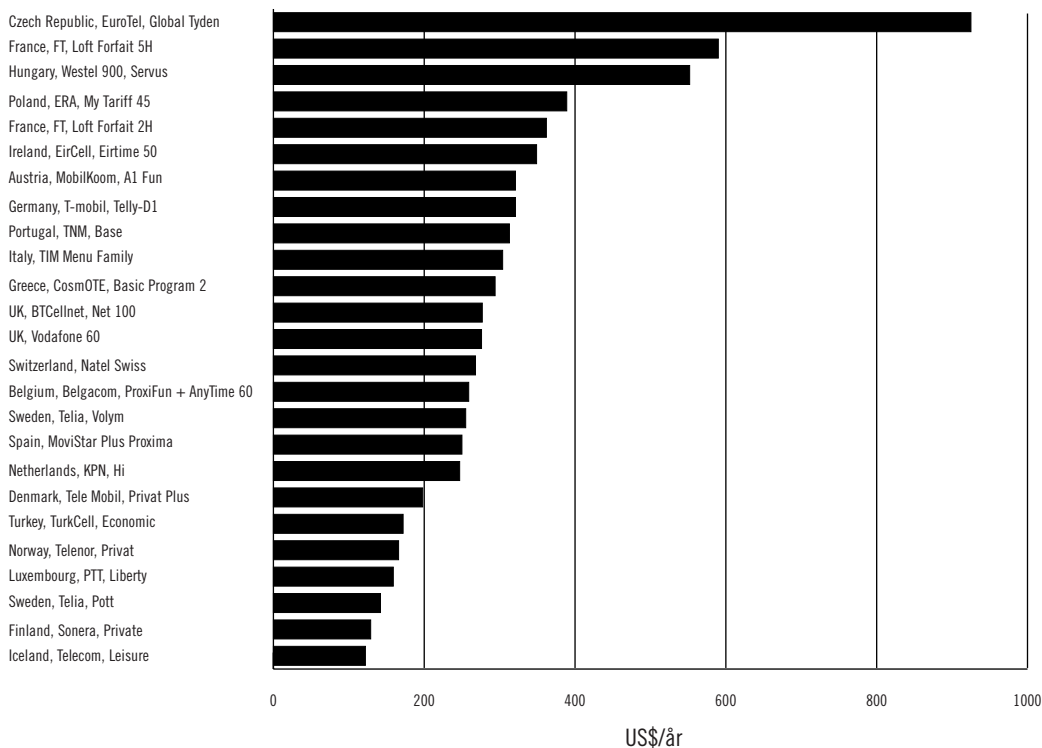
²⁷ Se avsnittet Inlåsnings effekter och omställningskostnader.

²⁸ Se avsnittet Inlåsnings effekter och omställningskostnader.

²⁹ OECD har fastställt korgens parametrar, jämförelsen (T-basket) har tagits fram av Teligen Ltd (tidigare Eurodata).

³⁰ En treårig avskrivningstid används för engångskostnader.

Figur 5 – Prisjämförelse Europa – OECD residential mobile basket maj 2001 (källa: Teligen Ltd)



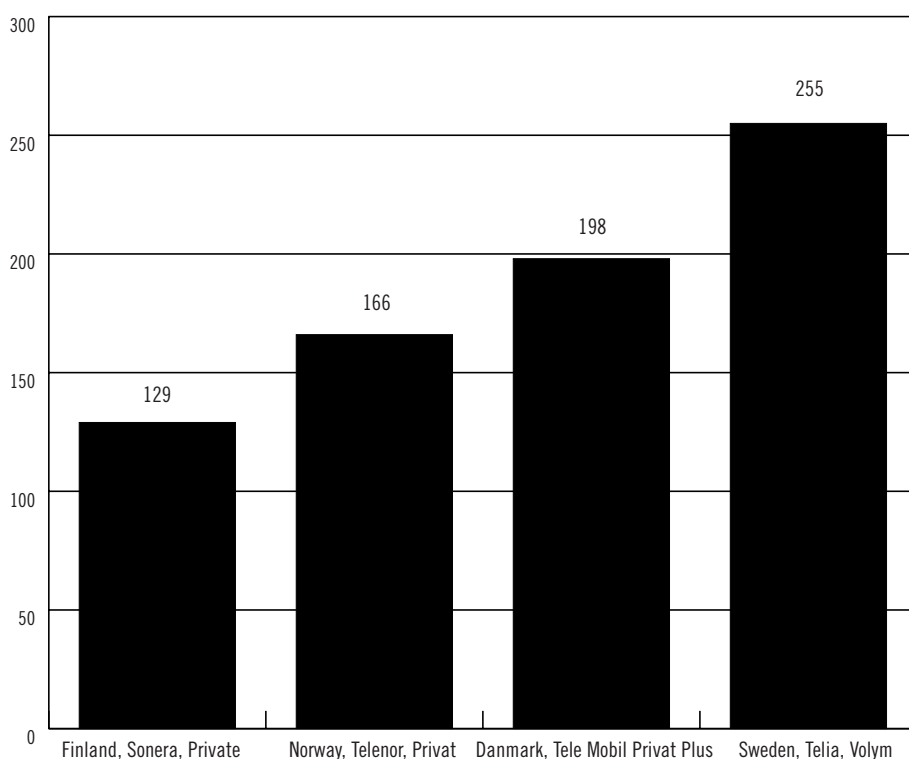
De operatörer som är representerade i studien är antingen de tidigare nationella televerken eller den största mobiloperatören i respektive land. För Sveriges del används i jämförelsen Telias abonnemang Mobitel Pott och Mobitel Volym. Varken Pott eller Volym kan i dag nytecknas hos Telia, men finns fortfarande kvar för dem som tidigare tecknat sig för dessa abonnemang. Eftersom Telia numera inte erbjuder nya kunder någon form av pottabonnemang, så minskar betydelsen av att jämföra Mobitel Pott med övriga abonnemang redovisade i studien. Abonnemanget Volym är däremot mer representativt för de abonnemang som Telia erbjuder i dag; framför allt Mobitel Plus. Dock skiljer sig prisplanerna åt mellan Mobitel Volym och Mobitel Plus.

I tabellen framgår att skillnaderna i årsutgiften i relation till den allmänna prisnivån för mobilanvändare varierar betydligt mellan de europeiska OECD-länderna. Det framgår också att de nordiska länderna utgör en grupp där årsutgifterna relativt de allmänna prisnivåerna är lägre jämfört med de flesta övriga europeiska OECD-länderna.

I den föregående rapporten framkom vid motsvarande jämförelse för ett antal abonnemang i de nordiska länderna (Danmark, Finland, Norge och Sverige) att Telia Pott var det dyraste alternativet, och Telia Volym det näst dyraste. Nämnas bör dock att ett flertal av dessa abonnemang antingen har upphört att erbjudas av mobiloperatörerna eller inte längre ingår i Teligens redovisning. OECD-korgen genomgick även en revidering under 2000 och är därför numera annorlunda definierad än då den användes i den förra rapporten. Att vi ser en förändrad bild kan därför både bero på att korgen omdefinierats och att prisrelationerna mellan abonnemangen faktiskt har förändrats.

Myndigheterna anser att det är av intresse att även jämföra de nordiska länderna för sig, eftersom marknadsförutsättningarna och mobiltelefonins historia är snarlika i dessa länder. Fortfarande framstår Telias priser som förhållandevis höga (se figur 6). Av de jämförda abonnemangen i Norden är Telia Volym det som ger den högsta årliga utgiften för en privatkund jämfört med den allmänna prisnivån i landet. Eftersom Telia upphört att erbjuda nyteckning av pottabonnemang i någon form samtidigt som inga av de övriga nordiska ländernas abonnemang som ingår i Teligens studie är pottabonnemang, så är Telia Pott inte medtaget i figur 6.

Figur 6 – Prisjämförelse Norden – OECD residential mobile basket maj 2001 (källa: Teligen Ltd)



Då Telia upphört att erbjuda nyteckning av pottabonnemang i någon form och då inga av de övriga nordiska ländernas abonnemang som ingår i Teligens studie är pottabonnemang, så är Telia Pott inte medtaget i jämförelsen.

7.3.2 T-Basket – dess begränsningar

Teligens OECD-korg använder sig av parametrar som baserar sig på genomsnittliga användarmönster i samtliga OECD:s medlemsländer. Fördelen med detta är att man uppnår en hög jämförbarhet mellan olika länder. Metodens begränsning är att jämförbarheten uppnås till priset av att korgarna inte speglar någon enskild kund. Snarare har vi att göra med korgar som inte är representativa för någon enskild kund eller kundgrupp. Mer fördelaktigt skulle vara att använda en serie korgar där var och en har karaktärsdrag från olika kundgrupper. En sådan modell skulle på ett mer nyanserat sätt ge ett representativt material. Sådant material fanns dock inte tillgängligt inför denna rapport.

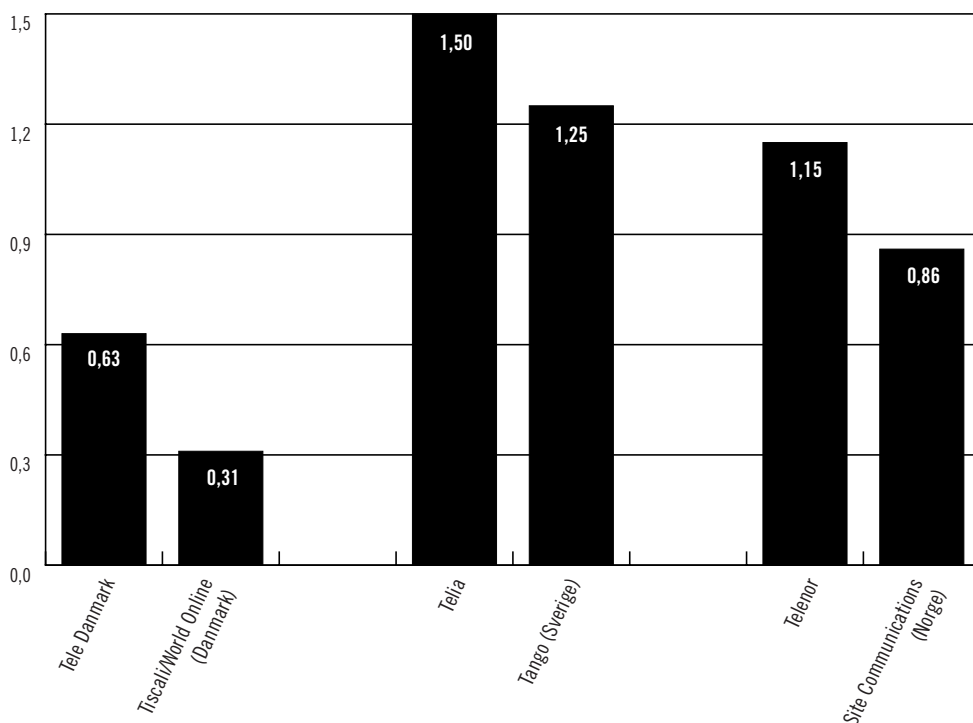
I OECD-korgarna tas inte hänsyn till mobiltelefonens pris, ej heller till eventuella subventioner som ges när mobilkunden binder sig för en viss abonnemangstid. Detta kan kritiseras eftersom det kan argumenteras att subventionerna påverkar de abonnemangspriser och minutpriser som kunden får betala. Det finns emellertid skäl till att göra prisjämförelser utifrån endast de fasta och rörliga kostnader som faktureras abonnenten, dvs. att subventioner inte inkluderas. Abonnenten erhåller, enligt myndigheterna, en subventionerad telefon i utbyte mot att binda sig för en viss tidsperiod.

Om subventioner skulle inkluderas, är det osäkert hur värdet av dessa skall beräknas. Vid en sådan beräkning bör beaktas vilken inverkan som inlåsnings-effekter och omställningskostnader för att byta abonnemang under avtalstiden har för kunden och vilket värde bindningstiden kan tillmätas operatören.

7.3.3 SMS-priser

Priset för att sända ett SMS sjönk markant i början av 2000, från ca 2,50 kronor till 1,50 kronor. Detta sammanhänger med att tjänstetillhandahållaren Sense vid lanseringen av sin mobiltelefonverksamhet erbjöd SMS till ett pris av 1,50 kronor. Övriga mobiloperatörer följde efter och sänkte sina priser från ca 2,50 kronor till ca 1,50 kronor.

**Figur 4 – Jämförelser av SMS-priser (svenska kronor) för privatkunder
Sverige, Norge och Danmark, 22 augusti 2001**



Tele Danmark erbjuder samma SMS-pris i alla sina abonnemang utom i VicTid, Tele Danmarks kontantkort, där priset är 1,00 dansk krona.

Tango ägs av Optimal Telecom.

Växelkurser den 22 augusti 2001 (Forex): Från danska kronor: 1,25335; från norska kronor: 1.1490.

Vid en jämförelse av SMS-priser i Sverige, Norge och Danmark (se figur 4), framstår Sverige som ett dyrt land för en privatkund att sända SMS i. Jämförelsen i figur 4 är inte heltäckande, utan beaktar SMS-priser enbart från de tre stora operatörerna Telia, Telenor och Tele Danmark samt från en tjänstetillhandahållare per land.³¹ Tjänstetillhandahållarna är utvalda på grundval av att de har bland de lägsta priserna för att sända SMS i sitt land. Eftersom materialet inte är heltäckande kan det finnas företag som erbjuder SMS till lägre priser än vad som här redovisas³². Av figuren framgår vidare att prisskillnaderna mellan länderna är betydande: Telias pris är nära 140 procent högre än Tele Danmarks och hela 384 procent högre än den danska tjänstetillhandahållarens. Prisspannet mellan den etablerade mobiloperatören och tjänstetillhandahållaren i respektive land skiljer sig också åt mellan länderna. I Sverige är spannet litet och tjänstetillhandahållaren erbjuder ett pris som endast är 17 procent lägre än Telias. I Danmark är tjänstetillhandahållarens pris 50 procent lägre än den dominerande mobiloperatörens pris och i Norge 25 procent lägre. Detta pekar på att priskonkurrensen på SMS är sämre i Sverige än i Danmark och Norge.

SMS betraktas av många som inkörsporten till mobildata. Genom SMS har abonnenterna redan börjat ändra sina beteendemönster vid mobiltelefonanvändandet. En sådan beteendeförändring kan vara grundläggande för en framgång för UMTS. Att genom höga priser på SMS motverka en än starkare utveckling av SMS-användandet, är ur ett sådant perspektiv olyckligt. I Sverige sände varje GSM-abbonent i genomsnitt 90 textmeddelanden under 2000, i Danmark var motsvarande genomsnitt 244³³ och i Norge 430³⁴, dvs. en abonnent i Norge sände genomsnittligt sett nära fem gånger fler SMS-meddelanden än en abonnent i Sverige. Priserna för att sända SMS i Sverige har i princip varit oförändrade sedan våren 2000. De bestående höga priserna pekar på brister i marknadens funktionssätt och att det finns ett fortsatt utrymme för en ökad priskonkurrens.

³¹ Enligt information från Trafikministeriet i Finland varierade SMS-priserna i Finland mellan 0,45 svenska kronor och 1,53 svenska kronor i mars 2001. (Växelkurs den 28 augusti 2001 (Forex): från finska mark 1,5487.

³² Exempelvis erbjuder Europolitan genom sitt abonemang, Easy SMS, SMS-priser som är beroende av hur många SMS som abonnenten sänder per månad. Stegvis sjunker priset och är som lägst efter det att abonnenten sänt 30 SMS; då är priset 0,90 kr. Abonnenten får dock betala 1,50 kronor per SMS när en ny månad börjar.

³³ Baserad på statistik från Telestyrelsen i Danmark.

³⁴ Baserad på statistik från Post- og teletilsynet i Norge.

8. Framtidens mobilmarknad

Möjligheter att uppnå en mer diversifierad marknadssituation för mobila teletjänster är tydligt förknippad med mobiltelefonens tekniska utveckling. Det gäller vare sig det handlar om att uppnå ett mer varierat tjänsteutbud eller en mångfald av tjänstetillhandahållare. Även om vi redan nu ser tendenser till både förändringar i användarmönster för mobila teletjänster och vissa branschmässiga förändringar – som att nya tjänstetillhandahållare kommer in på marknaden – så är det mesta sig ganska likt; mobiltelefonen har fram till nu uppfattats främst som ett redskap för talkommunikation. Det är riktigt att GSM sedan en tid har kunnat användas för uppkoppling till Internet, men bandbredden har då endast nått upp till blygsamma 9,6 kbps, vilket ansetts som otillräckligt. Tillsammans har de svenska mobiloperatörerna endast ca 55.000 kunder som via GSM kopplar upp sig mot Internet, något som ska jämföras med de 2,5 miljoner Internetkunder som finns totalt i Sverige.³⁵ Ändå talar både leverantörer av telekommunikationsutrustning och mobiloperatörer unisont om att det inom ett fåtal år finns fler som kopplar upp sig till Internet via mobilnäten än via någon annan accessform och att intäktsströmmarna för mobila teletjänster allt mer växlas över till att komma från mobila datatjänster. Om detta blir verklighet står mobiltelefonen inför en konceptuell förändring av stora mått.

Ett första viktigt steg är införandet av GPRS³⁶, en teknik med vilken det är möjligt att uppgradera GSM-näten så att bandbredden blir avsevärt högre: upp till 115 kbps enligt telekommunikationsleverantören Ericsson, men i praktiken ofta lägre³⁷. Dessutom ger tekniken möjlighet för abonnenten att ständigt vara uppkopplad till Internet. Förbättringar av GSM-näten kommer även att vara möjliga genom en implementering av tekniken EDGE³⁸ som avses ge bandbredder på upp till 384 kbps eller till och med högre. Ytterligare ett viktigt steg för mobila teletjänster tas vid införandet av UMTS³⁹, eller 3G (tredje generationens mobilnät) vilket är det namn tekniken ofta går under. I Sverige delades som nämnts ovan fyra tillstånd för UMTS ut i december 2000 och de mobiloperatörer som erhöll tillstånd skall enligt PTS tillståndsvillkor börja erbjuda de första tjänsterna i januari 2002. Redan 31 december 2003 skall UMTS-näten vara fullt utbyggda.

Mobiltelemarknaden kan komma att påverkas på olika sätt av denna, förhållandevis snabba scenförändring. En av de stora fördelarna med mobila datatjänster, sett ur ett konkurrensperspektiv, kan vara att de verkar pådrivande på mobiloperatörerna att öppna sina nät för andra tjänstetillhandahållare och innehållsleverantörer. Orsaken till detta är att branschen går från att leverera relativt enkla och homogena tjänster – nämligen rösttelefoni – till att leverera ett stort och komplext utbud av

³⁵ Svensk telemarknad 2000, PTS, maj 2001

³⁶ General Packet Radio Service.

³⁷ Vid rapportens publicering har endast Europolitan börjat erbjuda GPRS-tjänster i Sverige. Den högsta överföringshastigheten som Europolitan erbjuder är 43,2 kbps.

³⁸ Enhanced Data rates for Global Evolution.

³⁹ Universal Mobile Telecommunications System.

tele-, data- och innehållstjänster. Mobiloperatörerna skulle under sådana omständigheter drivas till att rikta in sig mot allt smalare segment av marknaden med allt mer komplexa och diversifierade tjänster. En sådan utveckling bör öka intresset hos operatörerna att tillvarata andra företags kunskaper och idéer. Kraven på lönsamhet för de i flera fall mycket stora investeringar som behöver göras under de närmaste åren, bland annat i UMTS-nät, ställer höga krav på framgång för de nya tjänsterna. Den vertikala integrationen kan därför komma att bli mer uppluckrad eftersom det för nätoperatörerna bör bli alltmer ekonomiskt fördelaktigt att ingå avtal med tjänstetillhandahållare.

9. Sammanfattande slutsatser

Mobiltelemarknaden framstår som en allt mer betydelsefull del av telemarknaden i Sverige och utgör en dryg tredjedel av den sammanlagda marknaden omsättning för fasta och mobila teletjänster. Under de senaste åren har den årligen ökat sin andel med 3 procentenheter. Mobilmarknaden är inte längre en nischmarknad, utan en marknad som tillhandahåller tjänster av stor betydelse för det svenska samhället. I en sådan situation är det inte önskvärt att mobilmarknaden präglas av en oligopolliknande struktur. I rapporten har kunnat konstateras att den svenska mobilmarkanden fortfarande kännetecknas av en sådan struktur där ett ömsesidigt beroende råder mellan operatörerna – på samma sätt som den gjorde 1999 då föregångaren till denna rapport publicerades.

Samtidigt kan konstateras att processer har startats – både genom legala åtgärder och teknisk utveckling – som förutsätts leda till att antalet aktörer ökar och att den vertikala integration som är tydlig på mobilmarknaden, dvs. att samma företag är verksamma och kontrollerar ett flertal led i förädlingskedjan, börjar luckras upp. Det finns med andra ord en positiv anda i utvecklingen på mobilmarknaden.

Under perioden som gått sedan föregående rapport utkom, har ett flertal åtgärder vidtagits. Bland annat har skyldighet att tillhandahålla nätkapacitet införts i telelagen. I vilken grad detta har påverkat intresset hos mobiloperatörerna att ingå avtal med tjänstetillhandahållare är ännu för tidigt att bedöma. Ett fåtal tjänstetillhandahållare är nu etablerade på marknaden. Under perioden har Post- och telestyrelsen även fortsatt sin granskning av samtrafikavgifterna vilket lett till att dessa sjunkit och att slutkundspriserna för samtal från fasta nät till mobilnät fallit, i varje fall initialt. Såvitt kan bedömas bör förutsättningar finnas för att dessa slutkundspriser bör kunna sänkas ytterligare.

Vad gäller priser för samtal från mobilnät kan konstateras att mobiloperatörerna har stora möjligheter att via samtrafikavgifterna påverka varandras kostnader. Den mobiloperatör som sänker sina priser till slutkunder på utgående samtal i syfte att få större vinster drabbas nämligen av ökade kostnader för samtrafik då samtalsvolymen ökar. Därmed har man mindre intresse av att sänka priset, i synnerhet då samtrafikavgiften utgör en betydande del av slutkundspriset. De sänkta samtrafikavgifterna för att överlämna samtal i Telias mobilnät har dock förbättrat förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens.

Inlåsnings effekterna med pottabonnemang, vilka uppmärksammades i föregående rapport, har delvis försvunnit då denna abonnemangsform tagits bort av både Telia och Europolitan. Pottabonnemang har bidragit till att abonnenter knutits till en viss operatör, i synnerhet då kunder ofta kunde ha flera tusen kronor ackumulerade i dessa pottor som kunder gick miste om för det fall abonnemangen annullerades. En bidragande orsak till att pottabonnemangen minskat i omfattning är att KO vunnit en talan i Marknadsdomstolen om att det är ett oskäligt avtalsvillkor att potten aldrig återbetalas. Tele2 fortsätter dock att marknadsföra pottabonnemang.

Trots något sjunkande priser för mobila teletjänster såsom telefoni, framför allt under s.k. lågtrafik och under helger, och trots att ett visst antal tjänstetillhandahållare numera finns på marknaden, så domineras mobilmarknaden fortfarande helt av de tre mobiloperatörerna och tillika nätägarna Telia, Tele2 och Europolitan. Bland annat speglas detta förhållande i att slutkundspriserna i Sverige är höga jämfört med övriga nordiska länder. Enligt myndigheterna bör det finnas utrymme för ökad priskonkurrens mellan operatörerna. Något som till viss del kan inverka positivt på konkurrenssituationen är införandet

av mobil nummerportabilitet den 1 september 2001. Mobil nummerportabilitet minskar omställningskostnaderna för kunderna och leder till en ökad rörlighet på marknaden. Arbetet med utdelning av tillstånd för GSM-verksamhet har också påbörjats under 2001, vilket troligen kommer att leda till att Sverige får ytterligare minst en GSM-operatör.

I slutet av 2000 fördelades fyra UMTS-tillstånd i Sverige. UMTS kan väntas påverka konkurrensen på mobilmarknaden genom att det tillkommer ytterligare två utöver de tre operatörer som innehar egen nätkapacitet. Konkurrensverket utreder för närvarande om olika operatörers samarbeten om att anlägga och driva UMTS-nät är förenliga med konkurrenslagens bestämmelser. Ett samarbete som påverkar konkurrensen på ett märkbart sätt får exempelvis inte leda till en samordning av konkurrensbeteendet på angränsande marknader.

UMTS betoning av mobil data kan också komma att påverka konkurrensen. Om mobil data blir en viktig tjänst på den svenska marknaden, betyder det att operatörerna går från att leverera relativt enkla och homogena tjänster – såsom rösttelefoni – till att leverera ett stort och komplext utbud av tele-, data- och innehållstjänster. Mobiloperatörerna skulle under sådana omständigheter drivas till att rikta in sig mot allt smalare segment av marknaden med allt mer komplexa och diversifierade tjänster. En sådan utveckling bör göra operatörerna alltmer intresserade av att ta vara på andra företags kunskaper och idéer.

Det kan konstateras att mobilmarknaden ännu inte kännetecknas av en väl fungerande konkurrens och åtgärder för att uppnå ökad konkurrens och konsumentnytta kommer att behöva vidtas även framöver av samtliga tre myndigheter. Exempelvis kommer det att ske en fortsatt granskning av samtrafikavgifterna. Ett annat viktigt område att följa upp är hur skyldigheten för nätägande operatörer att tillhandahålla nätkapacitet fungerar på marknaden och om syftena med reformen har för-utsättningar att uppnås med nuvarande regelverk. De tre myndigheterna kommer därför att fortsätta sitt samarbete för att gemensamt följa utvecklingen på marknaden.

Foto: Johan Nilsson
Layout, omslag: Svensk Information AB
Layout, inlaga: PURE design- och kommunikationsbyrå
Tryck och repro: AB Danagårds Grafiska

Mobiltelemarknaden i Sverige ur ett konsument- och konkurrensperspektiv

Post- och telestyrelsen, Konsumentverket och Konkursverket konstaterade i en gemensam rapport 1999 att den svenska mobiltelemarknaden inte fungerade tillfredsställande. När rapporten nu följs upp framgår det att mobilmarknaden fortfarande präglas av en oligopolliknande struktur och att det finns brister i konkurrensen.

De åtgärder som genomförts under de senaste två åren har dock börjat ge positiva resultat för konsumenterna, exempelvis har vissa pottabonnemang tagits bort och samtrafikavgifterna har sänkts. Konkurrensen kan också väntas öka genom införandet av mobil nummerportabilitet, som innebär att konsumenterna kan behålla sitt telefonnummer om de byter operatör.



POST & TELESTYRELSEN

POSTADRESS Box 5398, 102 49 Stockholm
BESÖKSADRESS Birger Jarlsgatan 16
TELEFON 08-678 55 00
FAX 08-678 55 05
E-POST pts@pts.se
WEBBADRESS www.pts.se

**Konsument
verket • KO**

POSTADRESS 118 87 Stockholm
BESÖKSADRESS Rosenlundsgatan 9
TELEFON 08-429 05 00
FAX 08-429 89 00
E-POST konsumentverket@konsumentverket.se
WEBBADRESS www.konsumentverket.se



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

POSTADRESS 103 85 Stockholm
BESÖKSADRESS Malmkillnadsgatan 32
TELEFON 08-700 16 00
FAX 08-24 55 43
E-POST konkurrensverket@kkv.se
WEBBADRESS www.konkurrensverket.se
Rapport 2001:3