

Näringsutskottets yttrande

1999/2000:NU2y

Ökad konkurrens på mobiltelemarknaden



Till trafikutskottet

Trafikutskottet har berett näringsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1999/2000:57 om ökad konkurrens på mobiltelemarknaden jämte motioner.

För att få ytterligare belysning av ärendet har trafik- och näringsutskotten gemensamt hållit en offentlig utfrågning om konkurrensen på mobiltelemarknaden. Vid utfrågningen lämnades upplysningar och synpunkter av företrädare för Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Europolitan AB, MCI WorldCom AB, Telenordia AB och Telia Mobile AB.

Näringsutskottet

Bakgrund

Utvecklingen på mobiltelemarknaden

Det första automatiska systemet för mobiltelefoni introducerades av Televerket hösten 1981. Då togs det nordiska mobiltelefonsystemet (NMT 450) i drift. Detta kompletterades år 1986 med NMT 900. Det var emellertid inte förrän i samband med att de digitala GSM 900-näten (Global System for Mobile Communications) öppnades för trafik under hösten 1992 som det breda genomslaget för mobiltelefonin kom.

År 1990 fanns det knappt 0,5 miljoner abonnenter i Sverige. Vid halvårsskiftet 1999 uppgick antalet mobiltelefonabonnemang i Sverige till drygt 4,6 miljoner. Detta motsvarar en mobiltelefonfäthet på över 50 % av befolkningen. En faktor som har haft stor betydelse för den fortsatta snabba ökningen av användningen av mobiltelefoner är introduktionen av s.k. kontantkort som genomfördes år 1997. I dag utgör abonnemangen med kontantkort ca 34 % av det totala antalet abonnemang.

Sverige är bland världens mest mobiltelefonfäta länder. Enligt uppgifter från OECD (juni 1999) ligger Sverige på fjärde plats efter Finland (ca 60 %), Norge (ca 55 %) och Island (ca 53 %). Den genomsnittliga mobiltelefonfätheten för länderna inom OECD har mellan åren 1990 och 1999 ökat från 1 till 27 %.

Det finns för närvarande tre mobiltelefonioperatörer på den svenska marknaden: Telia Mobile AB, Europolitan AB och Tele2 AB. De tre aktörerna har varit verksamma på marknaden sedan år 1992. Vidare disponerar Telenordia

AB genom Tele8 Kontakt AB ett tillstånd för att tillhandahålla mobila tele-tjänster. Bolaget har dock ännu inte utnyttjat detta tillstånd. Telias andel av det totala marknadsvärdet har under perioden 1994–1998 minskat från 87 till 63 %. Under samma period ökade Europolitans andel från 6 till 20 % och Tele2:s andel från 7 till 17 %. Av abonnemangen på marknaden har Telia minskat sin andel under den aktuella perioden från 85 till 54 %. Europolitans andel har samtidigt ökat från 5 till 15 % och Tele2:s från 10 till 31 %. Tre olika företag (s.k. service providers) har träffat avtal med Telia om köp av mobila tjänster från Telia för att kunna tillhandahålla mobilkommunikations-tjänster till egna kunder.

Operatörernas infrastruktur är väl utbyggd över landet. Enligt en undersökning från hösten 1998 når Telia ca 99 % av befolkningen. Europolitan och Tele2 når ca 96 % var. Den geografiska täckningen var hösten 1998 för Telia 80–90 % och för Europolitan och Tele2 41–60 %. Telia, som ensamt erbjuder tjänster också i NMT-näten, har beslutat att stänga NMT 900-nätet vid utgången av år 2000.

Prisnivån på mobilsamtal

I propositionen påpekas att Post- och telestyrelsen har gjort en jämförelse av listpriserna för privatabonnemang under perioden 1995–1999. Denna jämförelse visar att priserna varit mer eller mindre oförändrade sedan år 1995 och att de olika priser som de tre operatörerna erbjuder är och har varit tämligen likartade sedan den digitala mobiltelefonin introducerades. Enligt prisjämförelser av Eurodata, som är en stiftelse som bl.a. genomför studier av telemarknaden, ligger priserna i Sverige betydligt högre än i andra nordiska länder.

På den svenska marknaden är det mycket vanligt att telefonerna subventioneras. I Eurodatas undersökning har dock inte hänsyn tagits till den effekt som dessa subventioner har för abonnenternas totalkostnad. Den stora mängden abonnemangsformer gör det också svårt att jämföra priser.

Samtidigt framhålls i propositionen att Europolitan AB har återoppat prisjämförelser som visar att prisnivån i Sverige inte skiljer sig nämnvärt från den i andra jämförbara länder. Europolitan har vidare låtit analysera priserna för mobiltelefoni i Norden. Analysen kan inte bekräfta de slutsatser som Eurodata drar utan visar att de svenska operatörerna erbjuder priser som ligger i nivå med övriga operatörer i Norden.

I en konsultrapport som tagits fram inom ramen för den pågående översynen av gemenskapens telereglering visas, enligt uppgift i propositionen, att priserna dels ligger lägre i Sverige än i andra europeiska länder, dels har sjunkit under 1990-talet.

Således finns det studier som pekar på att priserna i Sverige är höga och andra som pekar på motsatsen. Några entydiga slutsatser av hur prisutvecklingen på mobiltelemarknaden sett ut är därför enligt regeringen svåra att dra.

I dagarna har två av de tre mobiloperatörerna genomfört relativt kraftiga prissänkningar på samtalsavgiften vid s.k. lågtrafik för privatabonnemang. Samtidigt införs en s.k. öppningsavgift för samtalen.

Utveckling av nytt system för mobiltelefoni

Ett intensivt arbete pågår nu med att utveckla framtidens system för mobil kommunikation. Ofta talar man om tredje generationens system för sådan kommunikation. I denna process är bredbandstjänster ett ledord och överföringskapaciteter på upp till 2 megabit per sekund nämns ofta. Den internationella teleunionen (ITU) har bedrivit arbetet sedan slutet av 1980-talet. Utgångspunkten är att det nya systemet för mobil kommunikation skall vara globalt.

Parallellt med ITU:s arbete sker ett standardiseringsarbete i olika organisationer. Inom ITU används beteckningen IMT-2000 när man talar om tredje generationens mobiltelefonisystem. Inom EU är motsvarande beteckning UMTS (Universal Mobile Telecommunications Systems).

Man behöver emellertid inte invänta införandet av UMTS för att få tillgång till snabbare överföringshastighet. Redan nu höjs kapaciteten i de befintliga GSM-näten. De möjligheter som för närvarande förutses är HSCSD (High Speed Circuit Switch Data Technology), med överföringskapacitet på ungefär 64 kilobit per sekund, GPRS (General Packet Radio Service), med överföringskapacitet på upp till 115 kilobit per sekund, och EDGE (Enhanced Data Rates for GSM Evolution), med överföringskapacitet på upp till 384 kilobit per sekund.

Till skillnad från utvecklingen av UMTS så bygger de nu nämnda utvecklingsstegen på en utveckling av GSM-näten. Vidare används t.ex. samma frekvensband som dagens GSM, och tjänsteutbudet kommer fortfarande på grund av hinder vad gäller överföringshastighet att vara begränsat i förhållande till de möjligheter till utveckling av tjänster som UMTS medför.

UMTS är inte ett enda system eller nät, utan ett koncept som innehåller olika delar. Det kombinerar utvecklingen av olika befintliga tekniker, såsom GSM, DECT (Digital European Cordless Telephone) och ISDN (Integrated Services Digital Network), med nya tekniker för att kunna erbjuda mobila multimedietjänster oavsett var användarna är lokaliserade, har för nätverk eller har för terminal.

Samordnat införande av UMTS i EU

Europaparlamentet och rådet beslutade i december 1998 om ett samordnat införande av ett system för mobil och trådlös kommunikation av tredje generationen inom gemenskapen (128/1999/EG). Syftet med beslutet är att på gemenskapsnivå skapa förutsättningar för särskilda åtgärder i medlemsstaterna rörande ett snabbt och samordnat införande av UMTS. Enligt beslutet skall medlemsstaterna ha inrättat ett auktorisationsförfarande för UMTS senast den 1 januari 2000 för att möjliggöra ett samordnat och gradvist införande av UMTS-tjänsterna på sitt område senast den 1 januari 2002.

Frågan om att införa en skyldighet för nätoperatörer att tillhandahålla nät-kapacitet diskuteras även i andra länder. I Storbritannien har regleringsmyndigheten (OfTel) beslutat att kräva att innehavarna av UMTS-licenserna ges möjlighet till s.k. nationell roaming på GSM-näten under en övergångsperiod. Roaming innebär att två operatörer avtalar om att respektive operatörs

kunder skall få möjlighet att nyttja den andre operatörens nät när det egna nätet inte är tillgängligt. Däremot har myndigheten beslutat att det i dagsläget inte finns skäl att via regulatoriska åtgärder underlätta för s.k. virtuella mobiloperatörer, dvs. mobiloperatörer utan egna nät, att få tillträde till de mobila näten. Finland har hittills avvisat förslag att införa en skyldighet att tillhandahålla nätkapacitet då man hellre ser marknadsledda lösningar. I Norge finns vissa bestämmelser om användning av annan operatörs allmänt tillgängliga mobilkommunikationsnät. En operatör (Sense) har försökt utnyttja dessa bestämmelser för att inleda verksamhet som virtuell mobiloperatör men fick inte tillgång till Telenors nät på önskat sätt. I Danmark finns i dagsläget en lagstadgad skyldighet att erbjuda nationell roaming på kommersiella villkor till andra licenshavare. Enligt uppgift i propositionen övervägs nu i Danmark att utvidga rättigheten att sluta roamingavtal till även virtuella mobiloperatörer.

I kommissionens meddelande Mot ett nytt regelverk för infrastruktur för elektronisk kommunikation och tillhörande tjänster (KOM 1999/539) har kommissionen intagit hållningen att regelverket främst bör förlita sig på kommersiella förhandlingar. Alla skall ha rätt att begära tillträde till infrastruktur, dvs. man bör inte begränsa denna rätt till aktörer som innehar egen infrastruktur. Någon skyldighet att tillmötesgå denna begäran skall emellertid inte föreligga i det fall ingen av aktörerna har betydande inflytande på marknaden. I det fall infrastrukturinnehavaren har inflytande på marknaden föreslår kommissionen ett tvåstegsförfarande. Om aktören har betydande inflytande på marknaden (vanligtvis ca 25 % av den relevanta marknaden) skall en skyldighet att förhandla om tillträde föreligga. Om aktören har dominerande ställning i enlighet med konkurrensrätten, föreslås en skyldighet att tillmötesgå varje rimlig begäran om tillträde till infrastrukturen. Regleringsmyndigheten skulle i samtliga fall ha möjlighet att ingripa på begäran av någon part.

Förslag från Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen föreslog i en skrivelse till regeringen i mars 1999 vissa ändringar i telelagen (1993:597). Myndigheten kompletterade förslaget i en ny skrivelse i april 1999. Förslaget innebär att vissa tillståndshavare genom tillståndsvillkor skall åläggas skyldighet att vid rimlig begäran och till marknadsmässiga villkor till andra upplåta nätkapacitet i mobila telenät. Avsikten med förslaget är att främja konkurrensen på marknaden för mobila teletjänster. Enligt förslaget skulle Post- och telestyrelsen ges möjlighet att medla eller på ansökan av någon part besluta om vad som skulle gälla om tvist uppkommer i någon fråga.

Propositionen

I propositionen konstateras att betydelsen och behovet av mobil kommunikation ökar samt att nya tillämpningar för mobilmarknaden introduceras på marknaden. Samtidigt gäller att det frekvensutrymme som finns tillgängligt är begränsat, vilket medför att endast ett litet antal nätoperatörer kan få till-

fälle att bygga och driva mobilnätet och även tillhandahålla mobila tele-tjänster. Enligt regeringen finns det emellertid i dag ett växande antal tjänsteleverantörer som vill erbjuda sina tjänster till konsumenterna. Det innebär – med dagens regelverk – att om ingen av nätoperatörerna är intresserade av en speciell tjänst, kommer inte tjänsten att tillhandahållas marknaden. Regeringen menar att dagens konkurrensbegränsningar riskerar att permanentas och också överförs till UMTS-marknaden om inga regulatoriska ingrepp sker för att konkurrensen skall främjas.

I propositionen diskuteras om det finns alternativa sätt att främja konkurrensen. Konkurrensen på tjänstemarknaden kan främjas genom införandet av nummerportabilitet och indirekt anslutning via prefix eller förval av teleoperatör. Genom tilldelning av ytterligare GSM-tillstånd kan konkurrensen på infrastrukturmarknaden också stärkas. Nummerportabilitet innebär att abonnenten kan behålla sitt telefonnummer vid byte av teleoperatör. Med indirekt anslutning via prefix eller förval kan abonnenten genom att slå ett prefix före telefonnumret vid ett enstaka samtal eller på permanent basis få sina samtal kopplade via en vald operatörs nät. Vad gäller såväl nummerportabilitet som indirekt anslutning finns det redan i dag, konstateras det i propositionen, stöd i telelagen för att införa dessa möjligheter även för digital mobiltelefoni. Regeringen anser att det är angeläget att detta också sker.

Nummerportabilitet är emellertid enligt regeringen behäftad med den svagheten att den inte möjliggör för ytterligare aktörer att få tillträde till marknaden. Införandet av nummerportabilitet kan endast bidra till att öka rörligheten mellan redan existerande aktörer. Indirekt anslutning via prefix eller förval ger däremot i princip en möjlighet för nya aktörer att komma in på marknaden. Det finns dock begränsningar som innebär att det inte är möjligt för operatörerna att erbjuda tjänster direkt till sina kunder vilket är möjligt för nätoperatörerna, utan de kan endast erbjuda tjänster till nätägarnas kunder. I fråga om ytterligare GSM-tillstånd redovisas i propositionen vissa betänkligheter när det gäller effekten av detta för nya tjänstetillhandahållande företag.

Ytterligare en möjlighet är att införa regler om nationell roaming. Roaming innebär, som tidigare nämnts, att två operatörer avtalar om att respektive operatörs kunder skall få möjlighet att nyttja den andre operatörens nät när det egna nätet inte är tillgängligt. Mellan operatörer i olika länder finns ett mycket stort antal sådana avtal, och det får därför anses vara en välkänd lösning ur såväl teknisk som andra synvinklar. En fördel med detta är att en nyetablerad operatör genom ett roamingavtal omedelbart kan erbjuda täckning i samma geografiska område som partnern. Detta skulle dock endast, noterar regeringen, ha effekt på konkurrensen mellan nätoperatörerna och således inte vara lika långtgående som det förslag regeringen lämnar. Införandet av obligatorisk nationell roaming skulle vidare kunna ifrågasättas med samma argument och leda till samma principiella och praktiska överväganden som regeringens förslag.

Samtidigt konstaterar regeringen att utformningen av krav på nationell roaming kräver en del ytterligare överväganden. Post- och telestyrelsen har i en skrivelse i december 1999 föreslagit vissa lagändringar i syfte att införa krav på nationell roaming. Regeringen meddelar i propositionen att den för

närvarande bereder förslaget med avsikt att under våren 2000 komma med ett ställningstagande i frågan.

Sammantaget leder regeringens överväganden till bedömningen att konkurrensen behöver främjas ytterligare på såväl dagens som morgondagens marknad för mobil kommunikation. Med utgångspunkt i Post- och telestyrelsens förslag från våren 1999 föreslås i propositionen att det i telelagen skall införas en skyldighet för tillståndshavare som innehar ett telenät för mobila teletjänster att upplåta kapacitet i nätet. Den som innehar ett telenät för mobila teletjänster och som har tillstånd att tillhandahålla mobila teletjänster eller nätkapacitet skall omfattas av skyldigheten att upplåta nätkapacitet. Alla teleoperatörer utom andra tillståndshavare som innehar telenät för mobila teletjänster skall ha rätt att få tillträde till tillgänglig kapacitet i de mobila telenäten. Skyldigheten att upplåta nätkapacitet skall ske på villkor som är konkurrensneutrala och icke-diskriminerande och gäller bara i den mån det finns tillgänglig kapacitet i nätet. Framställs begäran av flera och finns det inte tillgänglig kapacitet för samtliga, skall tillståndshavaren avgöra vems eller vilkas begäran som skall tillgodoses. Priser och övriga villkor för upplåtelse av nätkapacitet skall bestämmas på marknadsmässig grund. Tillsynsmyndighetens befogenhet att i vissa frågor på ansökan av en part besluta om vad som skall gälla mellan parterna skall – i motsats till Post- och telestyrelsens förslag och efter allvarliga anmärkningar från Lagrådet – inte omfatta tvister om villkor om upplåtelse av nätkapaciteten. Enligt regeringens förslag skall vidare en bestämmelse införas i telelagen som syftar till att i förhållande till konkurrenslagen (1993:20) förhindra dubbla sanktioner. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2000. Enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna skall skyldigheten att upplåta nätkapacitet tillämpas även på tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.

I fråga om tillgänglig kapacitet anför följande i propositionen. Syftet med regeringens förslag är inte att nätoperatörerna skall avhända sig nätkapacitet som behövs för den egna verksamheten. Det är också angeläget att genomförandet av förslaget inte får till effekt att benägenheten att investera i all televerksamhet, inklusive investeringar i infrastruktur, hämmas. Det är därför viktigt att understryka att skyldigheten att upplåta nätkapacitet bara gäller i den mån det finns tillgänglig kapacitet. Det är således endast överkapacitet som nätoperatörerna är skyldiga att upplåta till andra. Genom detta förhållande och genom att ersättningen för upplåtelsen av nätkapacitet skall grundas på marknadsmässiga villkor bedömer regeringen att risken att investeringsviljan hämmas som en följd av den föreslagna skyldigheten minimeras.

Bedömningen av huruvida det finns tillgänglig kapacitet får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det ger enligt regeringen utrymme för skilda lösningar för olika operatörer. Inledningsvis bör fastställas hur mycket kapacitet det totalt finns i nätet. Därefter bör en bedömning göras av hur mycket nätoperatören behöver i den egna verksamheten. Om nätoperatören gjort investeringar i nätet med avsikten att tillmötesgå ökad efterfrågan från sina egna kunder är det inte rimligt, understryker regeringen, att denna kapacitet skall upplåtas till andra trots att överkapacitet sannolikt temporärt föreligger. Detta innebär att också ett rimligt förväntat framtida behov av nätka-

pacitet måste beaktas. Slutligen måste en bedömning göras av det behov av kapacitet som skall tillgodoses.

När det gäller förslaget förenlighet med grundlag m.m. anförs bl.a. följande i propositionen. Även om den föreslagna förpliktelsen går ut på att upplåta endast sådan kapacitet i nätet som dess ägare i princip inte har behov av måste skyldigheten ändå sägas innebära en begränsning i närings- och yrkesfriheten. Syftet med förslaget är dock att säkerställa de telepolitiska målen genom att öka konkurrensen på mobiltelemarknaden. Enligt regeringens bedömning tillgodoser detta ett angeläget allmänt intresse, och den föreslagna begränsningen har dessutom ingalunda till syfte enbart att gynna vissa personer eller företag. Den föreslagna lagbestämmelsen är generell till sin utformning och innebär att var och en som vill tillhandahålla mobila tele-tjänster har möjlighet att göra detta med upplåten kapacitet om förutsättningarna i övrigt för en upplåtelse är uppfyllda. Förslaget strider därmed inte mot regeringsformen, framhålls det.

Motionerna

Fem motioner har väckts med anledning av propositionen. I tre av dessa yrkas avslag på propositionen, medan det i den fjärde motionen redovisas tveksamheter till vissa delar av regeringens förslag. I den femte motionen – motion 1999/2000:T8 (s) – föreslås att Post- och telestyrelsen skall få besluta vad som skall gälla vid tvister om upplåtelse av nätkapacitet. Denna fråga ligger utanför näringsutskottets beredningsområde, varför denna motion inte kommenteras ytterligare i detta yttrande.

I motion 1999/2000:T10 (m) framhålls betydelsen av fri konkurrens och att mobila tjänsteföretag (service providers) ges goda konkurrensfördelar. Emellertid frågar sig motionärerna om en statlig intervention kan riskera att allvarligt störa en pågående gynnsam utveckling. Enligt motionärerna är regeringens förslag dåligt underbyggt. Vidare har inte konsekvenserna av lagförslaget varit föremål för godtagbara analyser. Regeringen kritiserar för att den inte har presenterat några alternativa vägar för att uppnå en förbättring av konkurrensen. Det anförs också att förslaget har retroaktiva inslag som skapar osäkerhet hos de tre aktörer som till uppenbara risker har investerat i egna nät till betydande kostnad. En omotiverad eller felaktig form av statlig reglering kan förändra operatörernas riskbild och investeringslust och därmed hämma utvecklingen, heter det avslutningsvis i motionen, som utmynnar i ett krav på att propositionen skall avslås.

Liknande synpunkter utvecklas i motion 1999/2000:T6 (kd). Motionärerna instämmer i regeringens ambition att öka konkurrensen på mobiltelefoniområdet men de är mycket skeptiska till det sätt som regeringen anvisar. Risken är, påpekas det, att det uppnås lägre priser på kort sikt men att investeringsviljan hämmas och att prisnivån på längre sikt kommer att öka. Motionärerna avvisar regeringens förslag av flera olika skäl: (1) De tre mobilteleoperatörerna med egna nät har förespeglats att deras tillstånd med nuvarande villkor skall gälla till år 2004/2005, vilket har påverkat företagets investeringskalkyler. (2) Det finns inget belägg för att prisnivån i Sverige på mobilsamtal skulle vara högt. (3) Regeringens förslag riskerar att skapa en ny och kost-

sam regleringsverksamhet. (4) Flera remissinstanser – bl.a. Konkurrensverket och Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) – har avrått från den typ av reglering som föreslås i propositionen. I stället borde regeringen pröva de andra alternativ som skisseras i propositionen för att öka konkurrensen på mobiltelemarknaden.

Med i princip likartade åsikter avstyrks propositionen också i motion 1999/2000:T9 (fp). Enligt motionärerna har regeringen hastat fram sitt förslag utan att överväga konsekvenserna på längre sikt och utan att ta ett helhetsgrepp på frågan. Motionärerna erinrar härvid om den pågående beredningen av förslaget om nationell roaming samt till möjligheterna till s.k. indirekt anslutning via prefix eller förval och till nummerportabilitet. Vidare anför att frågan om konkurrensen på området borde behandlas i samband med fastställandet av villkoren för privatiseringen av Telia AB. Även i denna motion redovisas tvivel till förslaget från rättssäkerhetssynpunkt och med hänsyn till viljan till framtida investeringar. För oss liberaler, anför motionärerna, är det retroaktiva inslaget i propositionen oacceptabelt.

En motsatt uppfattning förs till torgs i motion 1999/2000:T7 (c). Centerpartiet välkomnar förslaget, heter det. Emellertid är motionärerna tveksamma till vissa delar av den föreslagna propositionen. Bland annat påpekas att det krävs ledig kapacitet för att regeringens förslag skall leda till en fungerande konkurrens. Motionärerna anser att det måste vara en oberoende instans (förmodligen Post- och telestyrelsen) som skall bedöma om det finns ledig kapacitet, så att inte befintliga operatörer med hänvisning till egna bedömningar av kapaciteten förhindrar konkurrenter att få tillgång till näten.

Vidare framförs kritik i motionen när det gäller prissättningen för upplåtelsen av näten. Enligt regeringens förslag skall priset bestämmas på marknadsmässig grund, bl.a. med hänvisning till gjorda och *framtida* investeringar. Motionärerna invänder starkt mot att operatörerna skulle kunna ta ut "godtyckliga överpriser" med återopande av framtida investeringar.

Näringsutskottets ställningstagande

Marknaden för mobiltelefoni skiljer sig på ett avgörande sätt från den övriga telemarknaden. Det frekvensutrymme som finns tillgängligt är begränsat, vilket medför att endast ett litet antal nätoperatörer kan få tillfälle att bygga och driva mobiltelenät. Som tidigare nämnts finns det för närvarande endast tre mobiltelefonoperatörer på den svenska marknaden.

Med några få undantag förefaller det som rena tjänsteleverantörer har svårt – med gällande regelverk – att få till stånd avtal om att få köpa nätkapacitet från operatörerna. Som påpekas i propositionen torde det inte vara osannolikt att det beror på ett begränsat intresse hos nuvarande GSM-operatörer att på frivillig väg avtala med nya aktörer om tillgång till GSM-näten och därigenom släppa in potentiella konkurrenter på marknaden.

Utvecklingen på mobiltelemarknaden sker nu mycket snabbt, och en allt större andel av befolkningen väljer att skaffa sig mobiltelefon. Vidare gäller att mobiltelemarknaden förändras mot en marknad där telefoni inte längre utgör det huvudsakliga användningsområdet. I stället möjliggör den ökade överföringskapaciteten i näten att nya tjänster blir tillgängliga eller utvecklas.

Härtill kommer integreringen av fast och mobil telefoni. I takt med denna utveckling kommer sannolikt allt fler tjänsteleverantörer att vilja ha tillgång till mobilnäten. Utvecklingen av denna tjänstemarknad riskerar emellertid att hämmas på grund av den struktur som råder på marknaden.

Den redovisade bakgrunden leder näringsutskottet till att instämma i regeringens uppfattning att konkurrensen på mobiltelemarknaden behöver främjas ytterligare. Behovet av detta har också nyligen framhållits av Post- och telestyrelsen, Konsumentverket och Konkurrensverket i en gemensam rapport (Svenska mobiltelemarknaden ur ett konsument- och konkurrensperspektiv).

En ytterligare faktor som näringsutskottet vill lyfta fram som argument för behovet att främja konkurrensen på området är prisutvecklingen på mobiltelemarknaden. Även om det föreligger olika uppgifter om prisenivån i Sverige i förhållande till nivån i andra länder har utskottet noterat att den svenska prisenivån – trots den kraftiga ökningen av antalet abonnemang i landet – inte har sänkts i nämnvärd utsträckning under senare år. Enligt uppgift från Post- och telestyrelsen har listpriserna för privata abonnenter varit mer eller mindre oförändrade under perioden 1995–1999. Med en starkare priskonkurrens på marknaden är det inte troligt att prisenivån med den kraftiga marknadsutvecklingen hade legat i princip oförändrad så länge. Att sedan t.ex. Telia i dagarna har sänkt samtalsavgiften för privatabonnemang under lågtrafik med 60 % är, menar näringsutskottet, ett ytterligare belegg för att konkurrensen behöver främjas på marknaden för mobil kommunikation.

Näringsutskottet vill vidare påpeka att samma förfarande som det nu aktuella – med införande av skyldighet för tillståndshavare att upplåta kapacitet till andra – tillämpas också i andra liknande avregleringar:

1. Förfarandet har tillämpats vid den mycket framgångsrika avregleringen av elmarknaden. Koncessionen för eldistribution avkortades med hänvisning till ett starkt allmänintresse i kombination med ersättning för överföring av el. Distributionsnäten har en blandad ägarbild med statliga, kooperativa, kommunala och privata bolag.

2. Enligt ett EG-direktiv är Sverige ålagt att senast i augusti 2000 genomföra samma förfarande för handeln med gas. Överkapacitet i gasledningsnät skall få användas av större förbrukare mot skälig ersättning. Gasnäten har både statliga och privata ägarintressen.

3. Samma problemställning gäller för det s.k. accessnätet från konsument till kopplingsstation, som för närvarande utgör ett naturligt monopol. I Tyskland har införts möjlighet till s.k. tredjepartsaccess för överkapacitet i dessa nät (s.k. local loop unbundling, LLUB). Införande av samma möjlighet övervägs för närvarande inom Regeringskansliet.

I propositionen redovisas olika kompletterande sätt att stärka konkurrensen på marknaden. Till dessa hör införandet av nummerportabilitet och indirekt anslutning via prefix eller förval av teleoperatör samt införande av krav på nationell roaming, varav förslag om det sistnämnda alternativet för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Även om näringsutskottet hade förordat ett sammanhållet förslag från regeringen är utskottet berett att tillstyrka det nu aktuella förslaget om skyldighet för nätoperatörer att upplåta nätkapa-

citet i mobila nät. Det är nämligen angeläget, enligt utskottets uppfattning, att konkurrensen främjas så snart som möjligt. Det är vidare, såsom också påpekas i propositionen, väsentligt att dagens konkurrensbegränsningar inte överförs till den tredje generationens mobiltelefoni (UMTS). För närvarande pågår förberedelser hos Post- och telestyrelsen med föreskrifterna för de nya tillstånd för UMTS som styrelsen väntas fatta beslut om senare under hösten 2000 och som är baserade på att det lagförslag som regeringen nu har lagt fram godtas av riksdagen.

Näringsutskottet tillstyrker alltså – med delvis instämmande i vad som anförs i motion 1999/2000:T7 (c) – förslaget i propositionen om att det skall införas en skyldighet för nätoperatörer att upplåta nätkapacitet till andra. Med hänsyn till att skyldigheten endast gäller om det finns tillgänglig kapacitet och att upplåtelsen skall ske på marknadsmässiga villkor ser näringsutskottet ingen större risk för att investeringsviljan skulle hämmas av denna skyldighet. Av det sagda följer att näringsutskottet avtyrker de berörda yrkandena i motionerna 1999/2000:T10 (m), 1999/2000:T6 (kd) och 1999/2000:T9 (fp). Från näringsutskottets utgångspunkter bör vidare de aktuella yrkandena i motion 1999/2000:T7 (c) inte leda till något initiativ från riksdagens sida.

Stockholm den 9 mars 2000

På näringsutskottets vägnar

Per Westerberg

I beslutet har deltagit: Per Westerberg (m), Barbro Andersson Öhrn (s), Reynoldh Furustrand (s), Lennart Beijer (v), Göran Hägglund (kd), Karin Falkmer (m), Sylvia Lindgren (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Marie Granlund (s), Gunilla Wahlén (v), Inger Strömbom (kd), Ola Sundell (m), Ingegerd Saarinen (mp), Åke Sandström (c), Eva Flyborg (fp), Stefan Hagfeldt (m) och Karl Gustav Abramsson (s).

Avvikande meningar

1. Per Westerberg (m), Karin Falkmer (m), Ola Sundell (m), Åke Sandström (c) och Stefan Hagfeldt (m) anser att näringsutskottets ställningstagande bort ha följande lydelse:

Telemarknaden är fortfarande ett s.k. naturligt monopol. En dominerande aktör som inte tillåter samtrafik i sina nät uppnår på kort tid monopolställning. Utmanarna kan endast nå ett litet antal abonnenter till skillnad från dominanten. Detta förhållande gäller alltså med eftertryck på svensk telemarknad.

Enbart konkurrenslagen förmår inte att framtvinga konkurrens. Telanlagen har därför skapats för att bryta upp monopolet och framtvinga konkurrens genom samtrafik i alla nät – mot marknadsmässig ersättning. Med hänsyn till

teknikutvecklingen måste lagen fortlöpande kompletteras, liksom lagstiftningen i hela vår omvärld. Alla aktörer på marknaden strävar efter – i det närmaste – monopol på sin del (accessnäten, mobiltelefonin, bredbandsuppkopplingarna m.fl.) och försvårar byte av leverantör, samtidigt som de kräver skarp konkurrens på de områden där de själva är kunder.

Post- och telestyrelsen, Konsumentverket och Konkurrensverket har i en gemensam rapport i slutet av år 1999 (Svenska mobiltelemarknaden ur ett konsument- och konkurrensperspektiv) konstaterat att telemarknaden kännetecknas av ett svagt konkurrenstryck och i förhållande till övriga nordiska länder högre priser.

När nummerportabiliteten inom fasttelefonin genom lag genomdrevs tillkom ett stort antal nya aktörer. Priset sjönk med ca 25 % och ett stort antal konsumenter bytte leverantör. Den nu aktuella förändringen i telelagen förefaller – när majoritet tycks ha säkrats – redan ha framtingat prissänkningar med upp till 60 % på kvällar och helger. Men inte förrän lagen trätt i kraft kan de nya små företagen och konkurrenterna komma in på marknaden under full konkurrens på lika villkor.

Syftet med lagändringen är att införa samtrafik för alla inom mobiltelefonin i likhet med vad som gäller i de fasta näten. Post- och telestyrelsen och Näringsdepartementet har fått stöd i sin lagtolkning av ett enligt Lagråd. Ett starkt allmänintresse i kombination med marknadsmässig ersättning tar över det tidigare licensavtalet, och detta oaktat möjligheten att meddela nya villkor vid utgången av år 1999. Dessutom gäller att EU driver krav på att en betydande aktör – med mer än 25 % i marknadsandel – skall släppa in tredje part på nätet.

Näringsutskottet vill härutöver påpeka att samma förfarande som det nu aktuella – med införande av skyldighet för tillståndshavare att upplåta kapacitet till andra – tillämpas också i andra liknande avregleringar.

Sålunda användes liknande förfarande i samband med avregleringen av elmarknaden, då koncessionen för eldistribution avkortades med hänvisning till ett starkt allmänintresse i kombination med ersättning för överkapacitet i ledningarna. Detta förfarande tillämpas också i de regler som EU ålagt medlemsstaterna vad gäller möjligheterna för andra att utnyttja befintliga gasnät i Europa.

Vidare gäller samma problemställning för det s.k. accessnätet från konsument till kopplingsstation, som för närvarande utgör ett naturligt monopol. I Tyskland har införts möjlighet till s.k. tredjepartsaccess för överkapacitet i dessa nät (s.k. local loop unbundling, LLUB). Införande av samma möjlighet övervägs för närvarande inom Regeringskansliet.

Sammanfattningsvis menar näringsutskottet dels att det finns skäl att främja konkurrensen på mobiltelemarknaden, dels att förslaget om skyldighet för tillståndshavare att upplåta tillgänglig kapacitet till andra ligger i linje med vad riksdagen tidigare beslutat om för elmarknaden och inom kort kommer att besluta om när det gäller handeln med gas.

Det finns enligt näringsutskottets uppfattning emellertid anledning att i den nu aktuella frågan rikta skarp kritik mot ett senfärdigt och ofullständigt agerande från regeringens sida. Ingen sammanhållen linje har presenterats för riksdagen. Det hade varit ytterligt angeläget att befintliga lagförslag om

samtrafik inom mobiltelefonin hade lagts fram tillsammans med förslag dels om s.k. nationell roaming (gemensam täckning av hela landet av licenshaverna), dels om lika tillträde för alla från konsumentens telefonuttag till första kopplingsstation, dels om ett snabbt införande av full nummerportabilitet även inom mobiltelefonin. Senfärdigheten från regeringen kan ha förse-nat införandet av den tredje generationens mobiltelefoni (UMTS) med 9–12 månader. Det innebär att Sverige från att ha legat i tätposition kommit att hamna i den nedre halvan av Europas stater som inför systemet. Detta har skadat vår nationella konkurrenskraft på området.

Ett sammanhållet förslag hade dessutom kraftigt minskat monopol-/oligo-poltendenser på marknaden. Det hade gett konsumenten möjlighet att byta operatör lätt, skapat ökad kostnadseffektivitet och väsentligt skärpt konkur-renstrycket på s.k. bredbandsuppkopplingar.

Regeringens förslag innebär, som redan nämnts, att eventuell överkapacitet i mobilnäten skall kunna utnyttjas av andra tjänsteföretag, som för denna rätt skall betala marknadsmässiga priser. Regeringens motiv till lagändringarna är dock inte i alla avseenden underbyggda med klara och övertygande bevis. Ett omfattande arbete för att analysera prisnivån inom mobilteleområdet har inte kunnat klargöra, om rådande konkurrens har lett till en i jämförelse med Europa i övrigt högre prisnivå i Sverige.

Regeringens förslag har dessutom retroaktiva inslag, som förändrar in-gångna avtal mellan staten och mobilnätinnehavarna, vilket i sin tur leder till att avkall görs på fasta spelregler. Regeringen har inte heller på ett över-tygande sätt kunnat belägga, att de föreslagna ändringarna av telelagen inte får negativa konsekvenser vad gäller den framtida utbyggnaden på mobilnä-ten, som är avgörande för om överkapacitet eller inte kommer att föreligga. Det är berättigat att ställa sig frågan, om nuvarande mobilnätägare är villiga att investera i ökad kapacitet som skall ställas till andra aktörers förfogande – aktörer som kan tänkas konkurrera med ägarna vad gäller tjänsteutbudet.

Trots dessa stötande inslag i regeringens proposition är näringsutskottet med hänsyn till dels behovet av en mera skärpt konkurrens, dels det ange-lägna i att processen med licensieringen av den tredje generationens mobilte-lenät snabbt påbörjas, berett att stödja förslaget. Varje ytterligare fördröjning av igångsättningen av en utbyggnad av UMTS utöver den fördröjning som regeringen bidragit med, riskerar få till följd att Sveriges ledande position på mobilområdet går förlorad.

Enligt näringsutskottets mening bör alltså trafikutskottet tillstyrka propo-sitionen och avstyrka de aktuella motionerna.

2. Göran Hägglund (kd), Inger Strömbom (kd) och Eva Flyborg (fp) anser att näringsutskottets ställningstagande bort ha följande lydelse:

Näringsutskottet ansluter sig till regeringens uppfattning att det krävs åtgärder för att främja konkurrensen på mobilteleområdet i Sverige. Med den snabba utvecklingen på mobiltelemarknaden och framväxten av nya använd-ningsområden genom den ökade överföringskapaciteten i näten är det väsent-ligt med en väl fungerande konkurrens på området. Detta är också en förut-

sättning för att nya tjänsteleverantörer skall kunna utvecklas och erbjuda sina tjänster i mobiltelefonnätet.

Med instämmande i vad som anförs i motionerna 1999/2000:T6 (kd) och 1999/2000:T9 (fp) – men också i motion 1999/2000:T10 (m) – måste näringsutskottet emellertid konstatera att ett genomförande av regeringens nu aktuella förslag riskerar att hämma den framtida investeringsviljan på detta område – och på andra högteknologiska områden. Därmed hotas Sveriges position som ledande IT-nation.

De tre nuvarande mobilteleoperatörerna (Telia, Europolitan och Tele2) har från början förespeglats att deras tillstånd inte i grunden skulle ändras utan gälla till åren 2004 respektive 2005. Detta har naturligtvis påverkat investeringskalkylerna för företagen. Att nu tvinga fram en upplåtelse av näten skulle allvarligt rubba förtroendet för framtida investerare i mobiltelefonnätet i Sverige. Det finns, menar utskottet, anledning att iaktta särskilt stor försiktighet i regleringsarbetet på en marknad där förändringstakten är mycket hög. Företagens behov av stabila spelregler är nämligen särskilt tydligt när den verksamhet som skall regleras i sig själv är dynamisk och rörlig.

Regeringens förslag innebär vidare – vilket även Lagrådet har påpekat – retroaktiv lagstiftning. Från näringslivets utgångspunkter är retroaktiv lagstiftning allvarlig, och sådan lagstiftning kan få till följd att svenska företagare väljer att flytta utomlands i ökad utsträckning.

Ett genomförande av förslaget i propositionen kommer därutöver att skapa en ny och kostsam regleringsverksamhet, som i längden drabbar abonnenterna. Trots skrivningarna i propositionen råder oklarhet om vad som menas med tillgänglig kapacitet. Vidare är det osäkert om vad som skall gälla i fråga om prissättningen för upplåtelse av nätkapacitet. Risken med regeringens förslag är att operatörerna ägnar tid och kraft åt att komma förbi denna reglering, vilket enbart resulterar i ökade transaktionskostnader och högre priser.

Vidare framgår det av propositionen att flera remissinstanser – däribland Konkurrensverket – är skeptiska till den föreslagna regleringen. Sålunda har Konkurrensverket i sitt remissvar påpekat att förslaget är förenat med en risk att investeringsbenägenheten på området påtagligt hämmas. I stället pläderar verket för att det skall införas en ordning som ger mobilteleabbonenterna möjlighet att via indirekt anslutning kunna välja vilken operatör som skall förmedla samtalen. Dessutom noterar näringsutskottet att den modell som regeringen förordar har förkastats i t.ex. Storbritannien och Finland. Inte heller har EG-kommissionen föreslagit att det skall införas en generell skyldighet för nätinnehavare att upplåta sina nät till konkurrenterna.

Som utskottet tidigare framhållit finns det skäl att främja konkurrensen på mobilteleområdet i Sverige. Precis som regeringen resonerar i propositionen finns det alternativa åtgärder för att främja konkurrensen. Exempel på dessa åtgärder är införande av nummerportabilitet mellan operatörerna och indirekt anslutning vid prefix eller förval samt införande av krav på nationell roaming, varav förslag om det sistnämnda alternativet för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Ett ytterligare tillstånd på GSM-marknaden skulle också kunna skärpa konkurrensen. Vidare borde regeringen snarast se till att

komma ut med licenser för den tredje generationens mobiltelefoni (UMTS), så att detta system kan börja växa även i Sverige.

Sammanfattningsvis anser näringsutskottet att det ingrepp som regeringen föreslår undergräver förtroendet för stabiliteten i det regelverk som gäller för den svenska mobiltelesektorn och att resultatet av den föreslagna regleringen skapar mera problem än underlättar en fortsatt utveckling på mobilteleområdet. Mot den bakgrunden förordar näringsutskottet att trafikutskottet – i enlighet med förslagen i motionerna 1999/2000:T6 (kd), 1999/2000:T9 (fp) och 1999/2000:T10 (m) – avstyrker propositionen. I stället bör regeringen ges i uppdrag att se över alternativa sätt att främja konkurrensen på området och återkomma till riksdagen med ett sammanhållet förslag.