

Trafikutskottets betänkande

1999/2000:TU8

Ökad konkurrens på mobiltelemarknaden



Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet den proposition om ökad konkurrens på mobiltelemarknaden som lagts fram av regeringen (prop. 1999/2000:57). I propositionen föreslås en ändring i telelagen som innebär att nätkapacitet för mobil kommunikation på begäran skall upplåtas till företag som saknar egna nät. Marknadsmässiga villkor skall gälla för upplåtelsen. Skyldigheten att upplåta nätkapacitet gäller endast i den mån det finns tillgänglig kapacitet. Utskottet behandlar också fem motioner som väckts med anledning av propositionen samt en motion som väcktes under allmänna motionstiden hösten 1999.

Utskottet föreslår att riksdagen bifaller regeringens förslag, dock med ändring av tidpunkten för ikraftträdande till den 1 maj 2000. Vidare föreslår utskottet att riksdagen, med bifall till en av motionerna, begär att regeringen skall överväga frågan om tillsynsmyndighetens roll och återkomma till riksdagen med ett förslag till ändring av telelagen som ger tillsynsmyndigheten en starkare roll i enlighet med motionärernas önskemål. Övriga motioner bör enligt utskottets mening avslås av riksdagen.

Till betänkandet har fogats fyra reservationer och ett särskilt yttrande.

Regeringen (Näringsdepartementet) föreslår i proposition 1999/2000:57 Ökad konkurrens på mobilmarknaden att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i telelagen (1993:597). Lagförslaget är fogat som *bilaga 1* till betänkandet.

Motionerna

Motioner med anledning av propositionen

1999/2000:T6 av Johnny Gylling och Tuve Skånberg (kd) vari yrkas

1. att riksdagen avvisar regeringens förslag till ändring av telelagen (1993:597),
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om alternativa åtgärder för att stärka konkurrensen inom mobiltelefonin i Sverige.

1999/2000:T7 av Eskil Erlandsson m.fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om bedömning av tillgänglig kapacitet,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att marknadsmässiga villkor inte bör omfatta framtida investeringar,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om fortsatt utbyggnad av infrastrukturen.

1999/2000:T8 av Monica Öhman m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ändring i telelagen.

1999/2000:T9 av Kenth Skårvik m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen avslår regeringens proposition 1999/2000:57,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att retroaktiviteten i förslaget inte kan accepteras,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att i första hand bör metoder såsom indirekt anslutning, nummerportabilitet och tidsbegränsning nationell roaming prövas för att öka konkurrensen,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att konkurrensfrågorna bör beaktas i samband med att villkoren för Telias privatisering utformas,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om auktionering av UTMS-tillstånden.

1999/2000:T10 av Per-Richard Molén m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen avslår proposition 1999/2000:57.

1999/2000:T709 av Mikael Johansson m.fl. (mp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i telelagen i enlighet med vad i motionen anförts.

1 Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens förslag till åtgärder för ökad konkurrens på mobiltelefonmarknaden (prop. 1999/2000:57) tillsammans med sex motioner. Fem av motionerna har väckts med anledning av propositionen medan en härrör från den allmänna motionstiden hösten 1999.

Som ett led i sin beredning har utskottet inhämtat yttrande från näringsutskottet. Yttrandet (1999/2000:NU2y) fogas till detta betänkande som *bilaga 2*. Trafik- och näringsutskotten har också gemensamt anordnat en offentlig utfrågning, vilken hölls den 24 februari 2000. Vid utfrågningen medverkade företrädare för två statliga myndigheter – Post- och telestyrelsen och Konkurrensverket – och fyra av de berörda företagen, nämligen Telia Mobile AB, Europolitan AB, Telenordia AB och MCI WorldCom AB.

2 Sammanfattning av propositionen

2.1 Förslaget i korthet

I propositionen föreslås en ändring i telelagen som innebär att nätkapacitet för mobil kommunikation på begäran skall upplåtas till företag som saknar egna nät. Marknadsmässiga villkor skall gälla för upplåtelsen. Skyldigheten att upplåta nätkapacitet gäller endast i den mån det finns tillgänglig kapacitet.

2.2 Ärendets beredning

Propositionen är föranledd av en skrivelse från Post- och telestyrelsen (PTS) den 2 mars 1999. PTS föreslog där vissa ändringar i telelagen (1993:597). Myndigheten kompletterade sitt förslag i en skrivelse den 1 april 1999. Skrivelserna har remissbehandlats.

I augusti 1999 uppdrog regeringen åt PTS att utreda vissa ytterligare frågor i anslutning till myndighetens tidigare förslag. Vidare uppdrog regeringen åt Centrum för transportekonomi vid Högskolan i Dalarna att utreda frågan om vilka effekter förslaget kan få för teleföretagens vilja att investera i ny teleinfrastruktur. Båda uppdragen redovisades till regeringen i början av oktober 1999. Skriftliga synpunkter på rapporterna kom in från en del remissinstanser. Rapporterna behandlades också vid ett remissmöte i Näringsdepartementet den 25 oktober 1999.

I en skrivelse den 16 september 1999 har PTS lagt fram förslag till ytterligare ändringar i telelagen. Denna skrivelse bereds för närvarande i Regeringskansliet och tas inte upp i propositionen.

En av de lagändringar som PTS hade föreslagit i mars 1999 förelades riksdagen i budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:1, utg. omr. 22). Det gällde möjligheten för tillsynsmyndigheten att genom tillståndsvillkor ålägga tillståndshavare krav på att verksamheten skall ha viss tillgänglighet och krav på att bedriva verksamheten så att ett effektivt frekvensutnyttjande främjas. Riksdagen har antagit lagen. I den nu framlagda propositionen tar regeringen upp PTS övriga förslag i skrivelsen den 2 mars 1999.

Lagrådets synpunkter har inhämtats. Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets förslag.

2.3 Motiven till regeringens förslag

Marknaden och företagsstrukturen

I sin beskrivning av behovet av konkurrensfrämjande åtgärder pekar regeringen bl.a. på att betydelsen av mobil kommunikation ökar samtidigt som bristen på frekvensutrymme innebär oligopol på mobiltelemarknaden.

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. Företagen är vertikalt integrerade vilket innebär att det i princip endast är de operatörer som äger näten som har möjlighet att erbjuda mobila teletjänster.

I Sverige finns för närvarande endast tre mobilteleoperatörer. Rena tjänstleverantörer har, med några få undantag, haft svårt att få till stånd avtal om att få köpa nätkapacitet från operatörerna. Den begränsning av antalet operatörer som finns på nätmarknaden på grund av bristen på frekvensutrymme överförs således till tjänstemarknaden. I praktiken begränsas konsumenternas valfrihet till det utbud som de tre nätoperatörerna väljer att erbjuda.

Den s.k. konvergensen – sammansmältningen mellan fast och mobil telefoni – är en trend som innebär att det blir allt viktigare för aktörerna på telemarknaden att kunna erbjuda integrerade tjänster. Även denna utvecklingstrend riskerar enligt regeringen att hämmas om inte olika typer av operatörer har möjlighet att konkurrera på lika villkor.

Regeringen gör bedömningen att utvecklingen på tjänstemarknaden hämmas av den struktur som råder. Bortsett från bristen på frekvenser finns det inget som säger att denna tjänstemarknad inte skulle kunna utvecklas till en mycket dynamisk marknad där nya innovativa tjänster skapas och den ekonomiska tillväxten främjas. Regeringen anser också att den nuvarande situationen – där konkurrensen inte fungerar tillfredsställande och frekvensbristen gör att tjänsteutbudet i praktiken begränsas till tre operatörers utbud – riskerar att förvärras i takt med att marknaden för mobil kommunikation ökar i omfattning och betydelse.

Konkurrensen som medel

Det övergripande målet för den svenska telepolitiken är att enskilda och myndigheter skall ha tillgång till effektiva telekommunikationer. Det innebär

bl.a. att telekommunikationerna skall vara öppna och flexibla samt främja mångfald och valfrihet för användarna. Konkurrens utgör ett viktigt medel för att uppfylla de telepolitiska målen. Dess roll är dels att bidra till mångfald och valfrihet för användaren, dels att skapa kostnadseffektivitet i teletjänsterna.

Regeringens utgångspunkt är att utvecklingen på telemarknaden i första hand skall vara marknadsledd. Regelverket syftar till att skapa goda och konkurrensneutrala förutsättningar för olika aktörer på området. Regleringen skall vara enkel och tydlig utan att styra alltför mycket i detalj. Statliga ingrepp bör främst ske då marknaden inte fungerar och då det finns en risk att de telepolitiska målen inte uppfylls.

Regeringens principiella inställning är att telemarknaden i huvudsak skall regleras genom generell lagstiftning. Den telespecifika regleringen bör därför hållas på ett minimum. Emellertid tar det många år innan en tidigare monopolmarknad övergått till en väl fungerande konkurrensmarknad. Under denna period är det nödvändigt med en särskild sektorsreglering, i vissa fall bestående av tämligen kraftfulla ingrepp, för att bryta konkurrenshämmande beteenden hos marknadsaktörerna.

Konkurrensen behöver främjas

Konkurrensen fungerar i dag inte tillfredsställande. De priserbjudanden de tre aktiva operatörerna har – i synnerhet på privatmarknaden – är tämligen lika och förefaller inte ha ändrats nämnvärt över tiden. Vidare har tjänsteleverantörer hittills haft svårt att få tillgång till nätkapacitet genom att sluta avtal med nätoperatörerna på frivillig basis. Den osäkerhet kring vilken marknad som finns tillgänglig för avsättning av tjänsterna kan hämma investeringarna i dessa företag. Svårigheten att få tillgång till nätkapacitet innebär också att integrationen av fast och mobil telefoni försvåras.

I propositionen diskuterar regeringen flera alternativa metoder att främja konkurrensen (nummerportabilitet, indirekt anslutning, nationell roaming m.m.). Ingen av dessa metoder kan dock lösa det problem som beskrivits ovan. De utgör därför inga fullvärdiga alternativ utan bör snarare ses som komplement till det nu aktuella förslaget.

Tidsaspekterna nämns också i sammanhanget. Att genomföra, utvärdera och analysera effekterna av alternativa åtgärder, så som har föreslagits av vissa remissinstanser, skulle enligt regeringen ta flera år. Regeringen framhåller betydelsen av att agera snabbt för att förhindra att konkurrensbegränsningar permanentas och förvärras. Regeringen anser det också angeläget att flera åtgärder för att främja konkurrensen vidtas parallellt.

En skyldighet att upplåta nätkapacitet införs för nätoperatorerna

I telelagen införs en skyldighet för tillståndshavare som innehar ett telenät för mobila teletjänster att upplåta kapacitet i nätet. All den kapacitet som nätoperatoren använder i sin verksamhet skall betraktas som nätkapacitet.

Nätkapacitet är överföringskapacitet mellan nätanslutningspunkter, oavsett om det gäller nätanslutningspunkter i det fasta eller det mobila telenätet. Begreppet nätkapacitet är definierat i telelagen. Någon ändring i denna definition föreslås inte. Vad som mer precist skall tillhandahållas kommer enligt regeringen i första hand att avgöras i förhandlingar mellan parterna. I vissa fall kan det vara svårt att bedöma vad som är kapacitet i nätet och vad som är en tjänst i nätet – det kan finnas tjänster som är integrerade i nätet. Sådana gränsdragningsfrågor bör enligt regeringen kunna lösas i avtal mellan parterna och ytterst genom rättstillämpningen.

Den funktion som benämns roaming omfattas inte av regeringens förslag. (Roaming innebär att två nätoperatörer avtalar om att respektive operatörs kunder skall kunna nyttja den andre operatörens nät när det egna nätet inte är tillräckligt.)

Det finns enligt regeringen inget entydigt svar på frågan vilka nätelement eller andra funktioner som kommer att handhas av vem. Även SIM-korten kan vara antingen i tjänsteoperatörens eget namn, där olika nät kan kombineras, eller knutna till ett specifikt nät.

Samma krav ställs på alla nätoperatörer

Samtliga tillståndshavare som agerar på NMT-, GSM- eller den kommande UMTS-marknaden skall omfattas av skyldigheten att upplåta nätkapacitet.

I Sverige finns det i dag tre mobiloperatörer som är ungefär jämbördiga vad gäller inflytande på marknaden, även om de har något olika marknadsandelar. Regeringen anser det rimligt att ställa samma krav på samtliga nätoperatörer. Det är tills vidare endast Telia Mobile AB som har ”ett betydande inflytande” på mobiltelemarknaden i den meningen att dess marknadsandel överstiger 25 %. Det är dock ovisst om denna operatör också kan anses ha en ”dominerande ställning” i konkurrensrättslig mening. (Med ”dominerande ställning” avses enligt EG-domstolen att ett företag har så stark ekonomisk ställning att det har möjlighet att hindra effektiv konkurrens på sin marknad.)

Rätten att få tillträde till nätkapacitet gäller inte andra nätoperatörer

Alla teleoperatörer utom andra tillståndshavare som innehar telenät för mobila teletjänster har rätt att få tillträde till tillgänglig kapacitet i de mobila telenäten. Nätkapaciteten skall användas för att tillhandahålla mobila teletjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät.

Regeringens syfte med förslaget är inte att aktörer skall kunna få tillgång till nätkapacitet och sedan använda denna för intern verksamhet som inte kommer en bredare krets användare till del. Upplåtelse av nätkapacitet skall

även kunna ske till återförsäljare. Syftet måste dock vara att nätkapaciteten i slutskedet skall användas för att tillhandahålla mobila teletjänster till allmänheten.

1999/2000:TU8

Endast ledig kapacitet behöver upplåtas

En nätägare har skyldighet att upplåta nätkapacitet bara i den mån det finns tillgänglig kapacitet i nätet och om det kan ske utan att nätet eller dess användare skadas eller att nätets drift störs. Om det inte finns tillgänglig kapacitet för alla som begär det är det tillståndshavaren (nätägaren) som avgör vems eller vilkas begäran som skall tillgodoses.

Regeringens syfte med förslaget är inte att nätoperatörerna skall avhända sig sådan nätkapacitet som de behöver för sin egen verksamhet. Det är också angeläget att genomförandet av förslaget inte får till effekt att benägenheten att investera i all televerksamhet hämmas. Det är vidare angeläget att telenäts driftssäkerhet inte äventyras.

Någon möjlighet att begära en viss dimensionering av nätet ingår inte i regeringens förslag. Regeringen anser inte att det är lämpligt att införa en sådan dimensioneringsskyldighet. Däremot kan parterna givetvis avtala om en utbyggnad och vilka villkor som därvid skall gälla.

Nätverksamheten skall särredovisas

Nätverksamheten skall särredovisas vad gäller kostnader och intäkter. Regeringen bedömer att det är tillräckligt att kräva sådan särredovisning och avvisar därmed ett förslag från Näringslivets telekommitté om strukturell separation mellan nätoperatörer och tjänsteleverantörer. (En strukturell separation skulle innebära att tillstånd att tillhandahålla nätkapacitet som tar i anspråk frekvensutrymme inte skulle ges till företag som tillhandahåller teletjänster.)

Priser och övriga villkor skall bestämmas på marknadsmässig grund

Villkoren för upplåtelse av nätkapacitet skall bestämmas på marknadsmässig grund. Så långt möjligt bör avtal om tillgång till nätkapacitet ingås utan ingripande av tillsynsmyndigheten.

Skälet till att regeringen föreslår marknadsmässiga villkor och inte kostnadsbaserade är att regeringen anser det vitalt att inte viljan att investera i nya nät och tjänster hämmas.

Marknadsmässiga villkor innebär enligt regeringen att en skälig avkastning på gjorda och framtida investeringar beaktas. Begreppet marknadsmässiga villkor är inte nytt utan finns även i 32 § telelagen beträffande viss samtrafik.

Villkoren skall vara konkurrensneutrala och icke-diskriminerande

Alla som efterfrågar nätkapacitet under likartade förhållanden skall erbjudas jämförbara priser och villkor. En nätoperatör som upplåter nätkapacitet till flera företag måste därför tillämpa villkor som är icke-diskriminerande i

förhållande till vad denne tillämpar för sin egen verksamhet och, om upplåtelse sker till flera, konkurrensneutrala i förhållandet mellan dessa. Eventuella skillnader i priser och villkor som erbjuds olika marknadsaktörer måste kunna motiveras på objektiva grunder.

Tillsynsmyndigheten får inte befogenhet att avgöra tvister

Tillsynsmyndighetens befogenhet att i vissa frågor på ansökan av en part besluta vad som skall gälla mellan parterna skall inte omfatta tvister om villkor om upplåtelse av nätkapacitet enligt 23 a § telelagen.

Regeringens förslag skiljer sig på denna punkt från det ursprungliga förslaget från Post- och telestyrelsen, främst till följd av synpunkter som framförts av Lagrådet. PTS föreslog att myndigheten skulle ha samma befogenhet att avgöra tvister när det gäller upplåtelse av mobil nätkapacitet som när det gäller samtrafikvillkor. I regeringens förslag har PTS en roll som medlare. Eventuella tvister skall föras till allmän domstol.

Tillstånd att tillhandahålla nätkapacitet skall kunna tidsbegränsas

I telelagen införs en möjlighet att begränsa giltighetstiden för tillstånd att tillhandahålla nätkapacitet för mobila teletjänster.

För närvarande gäller att tillstånd enligt 11 § telelagen skall gälla tills vidare. Tillstånd att tillhandahålla mobila teletjänster får dock tidsbegränsas. I lagen har den vertikala integrationen i allmänhet tagits för given, vilket framgår av formuleringarna i 11 och 14 §§. Den av regeringen föreslagna ändringen innebär att tidsbegränsade tillstånd även kan utfärdas för *nätkapacitet* för tillhandahållande av mobila teletjänster.

En tidsgräns för tillstånden är motiverad av att man vill kunna utnyttja radiofrekvensspektrum så effektivt som möjligt. Det måste då finnas en möjlighet att efter ett visst antal år se till att befintliga system görs mer spektrumeffektiva eller ändra användningen av ett frekvensutrymme så att nya och mer effektiva system kan beredas plats.

Övriga frågor

Tillsynsmyndighetens möjlighet att meddela tillståndsvillkor om skyldighet att tillhandahålla nätkapacitet omfattar enligt telelagens nuvarande lydelse alla former av nätkapacitet, såväl fast som mobil. Men eftersom upplåtelse av mobil nätkapacitet regleras särskilt i 23 a § bör sådana villkor bara omfatta annan nätkapacitet än kapacitet för mobila teletjänster. Detta innebär att 15 § telelagen anpassas till den nya 23 a §.

Vidare införs en bestämmelse i telelagen som syftar till att i förhållande till konkurrenslagen förhindra dubbla sanktioner.

3 Telepolitisk bakgrund

Telepolitiken och telelagen

Den grundläggande telepolitiken beslutades av riksdagen 1993 i samband med beslut om en telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket (bet. 1992/93:TU30). Genom telelagen (1993:597) fick Sverige mycket tidigt en av världens mest avreglerade marknader. Telelagen har syftet att ge staten förutsättningar att på en öppen telemarknad styra och kontrollera verksamheten så att de telepolitiska målen kan uppfyllas.

De telepolitiska målen framgår av telelagens 2 § som uttrycker lagens syften: ”att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Häri ligger bl.a. att var och en skall få möjlighet att från sin stadigvarande bostad eller sitt fasta verksamhetsställe utnyttja telefonitjänst till ett rimligt pris inom ett allmänt tillgängligt telenät, att alla skall få tillgång till teletjänster på likvärdiga villkor, samt att telekommunikationer skall vara uthålliga och tillgängliga under kriser och krig.” Målen fastställdes av riksdagen 1997 i samband med en översyn av telelagen (prop. 1996/97:61, bet. 1996/97:TU5, rskr. 1996/97:201).

Telelagen innehåller bl.a. bestämmelser om tillståndsplikt, tillståndsprövning, tillståndsvillkor, taxor, samtrafik, nummerplanering och tillsyn. Tre kategorier tjänster är tillståndspliktiga under förutsättning att verksamheten har en omfattning som är betydande och tillhandahålls inom ett allmänt tillgängligt telenät. Dessa tjänster är telefonitjänst, mobil teletjänst samt fasta teleföbindelser. Ett tillstånd får förenas med villkor. Den typ av villkor som får ställas är numera, som följd av ett EG-direktiv, explicit angivna i lagen. Post- och telestyrelsen (PTS) prövar frågor om tillstånd.

Lagstiftningen om telekommunikationer är numera i hög grad harmoniserad inom Europeiska unionen. Som en del i arbetet med att skapa en gemensam och öppen inre marknad har direktiv antagits som inneburit att telemarknaden avreglerats i de flesta länder fr.o.m. den 1 januari 1998. Det finns också EG-direktiv för t.ex. villkor för samtrafik, hyrda förbindelser och tillhandahållande av telefoni. Villkor för tillgång till kapacitet i telenäten ligger inte inom det harmoniserade området. Diskussioner om huruvida regler för tillgång till kapacitet i telenäten bör vara harmoniserade förekommer dock inom ramen för den översyn av teledirektiven som nu pågår.

Det aktuella regleringsarbetet inom EU

Inom EU pågår en s.k. kommunikationsöversyn som skall utmynna i förslag till nya EG-direktiv senare detta år. Efter beredning och beslut i rådet skall det nya direktivet införlivas i medlemsländernas nationella lagstiftning. Tidsramen för införlivandet av ett nytt direktiv är vanligen två år.

Beredningsarbetet inom EU påbörjades hösten 1998 och har under senare tid resulterat i ett meddelande från Europeiska kommissionen, *Mot ett nytt regelverk för infrastruktur för elektronisk kommunikation och tillhörande tjänster – 1999 års kommunikationsöversyn, KOM (1999) 539*. Medlemsländernas regeringar inbjöds att yttra sig över detta dokument.

Den svenska regeringens yttrande, daterat den 17 februari 2000, visar bl.a. vilken allmän inriktning av de kommande EU-regleringarna som föreslagits av kommissionen respektive som förespråkas av regeringen.

I yttrandet framhåller regeringen att subsidiaritet och proportionalitet är två väsentliga utgångspunkter vad gäller utformningen av det framtida regelverket. Det betyder att åtgärder inte skall vidtas på gemenskapsnivå om de lika väl eller bättre kan vidtas på medlemsstatsnivå och att det regelverk som utformas bör stå i proportion till de problem regleringen är tänkt att åtgärda. Det är också angeläget att arbeta för att regelverket är öppet, förutsebart och objektivt.

Sverige stödjer kommissionens inriktning att man i det nya regelverket skall skilja mellan dels reglering av infrastruktur och tillhörande tjänster, dels reglering av innehåll. Vidare stöds inriktningen mot en horisontell reglering av olika typer av infrastruktur för elektronisk kommunikation. För att inte hämma vare sig den tekniska eller den marknadsmässiga utvecklingen är det rimligt att utveckla regelverk som inte gör åtskillnad mellan olika typer av kommunikationsinfrastrukturer.

Det nya regelverket skall inte täcka tjänster som tillhandahålls över nät, exempelvis radio- och TV-sändningar.

Vidare stödjer Sverige den generella ansatsen att övergå från sektorsspecifik reglering till generell reglering såsom allmän konkurrenslagstiftning och konsumentlagstiftning. Det är därvid av största vikt att ta bort reglering som har spelat ut sin roll.

Kommissionen har föreslagit fem principer som skall vara vägledande för den kommande regleringen. Dessa principer – som den svenska regeringen har ställt sig bakom – innebär bl.a. att regleringen bör bygga på politiskt fastställda mål, att den bör ha karaktären av minimireglering, att den skall präglas av rättssäkerhet, att regelverket måste vara tekniskt neutralt och att regleringen bör upprätthållas så nära den reglerade verksamheten som möjligt.

Det finns enligt regeringens yttrande flera oklarheter i kommissionens förslag, bl.a. när det gäller innebörden av tillsynsmyndighetens befogenheter.

Vad gäller mobiltelefoni föreslår kommissionen att val av operatör – men inte förhandsval – skall bli tillgängligt för mobilanvändare genom att föreskriva skyldigheter för mobilaktörer med betydande marknadsinflytande. Den svenska regeringen anser att skyldigheten för mobilaktörer bör utformas som en minimireglering med möjlighet för enskilda medlemsländer att skärpa skyldigheten.

Vidare föreslår kommissionen att administrativ prissättning och utauktionering av radiospektrum kan vara ett sätt att se till att radiospektrum används effektivt. Mot detta framför den svenska regeringen en rad invändningar.

Bland annat sägs utauktionering eller motsvarande kunna leda till stora skillnader i kostnader mellan de operatörer som erhållit licenser. Det finns även en risk att fördelar som redan etablerade aktörer har stärks. De extra kostnader för operatörerna som är resultatet av auktioner resulterar troligtvis i högre kostnader för slutanvändarna.

Radiospektrum ses av regeringen som en allt viktigare resurs.

Mobiltelemarknaden i dag

Mobiltelefonen har på några få år blivit ett allmänt använt kommunikationsmedel i Sverige. De nordiska länderna har i dag den högsta mobiltelefonföretätheten i världen. I Sverige fanns sommaren 1999 4,6 miljoner mobiltelefonabonnemang, vilket motsvarar en telefonföretäthet på över 50 %. En fortsatt expansion av marknaden väntas, bl.a. som följd av att tekniken fortsätter att förbättras.

Den tekniska utvecklingen på området bedöms allmänt som oerhört snabb. För en närmare beskrivning av denna utveckling hänvisas till propositionen. Utredningsrapporten *Svenska mobiltelemarknaden ur ett konsument- och konkurrensperspektiv* som getts ut gemensamt av Post- och telestyrelsen, Konsumentverket och Konkurrensverket (Rapport 1999-7) innehåller också information av betydelse i detta sammanhang.

Företagsstrukturen i branschen har vissa särdrag som bl.a. beror på att samtal via mobiltelefon kräver tillgång till radiofrekvenser. Det frekvensutrymme som finns tillgängligt är begränsat, vilket medför att endast ett litet antal nätooperatörer kan få möjlighet att bygga och driva mobiltelenät. För närvarande finns det bara tre mobilteleoperatörer på den svenska marknaden. Den tekniska utvecklingen pekar mot en sammansmältning av fast och mobil telefoni (konvergens). Utskottet har noterat att det finns farhågor för att den nuvarande oligopolsituationen på mobiltelemarknaden därmed kan komma att få återverkningar på hela den svenska telemarknaden. Det finns också farhågor för att den kommande utvecklingen av tredje generationens mobiltelefoner kan komma att domineras av de tre etablerade mobiloperatörerna.

Bedömningssvårigheter

Utvecklingen på mobiltelemarknaden är snabb och svårbedömbär. Även kraven på regelverket är därför svåra att bedöma. De tekniska och marknadsmässiga förhållandena är snabbt föränderliga och statsmakterna har av naturliga skäl ett informationsunderläge jämfört med de berörda företagen. Det gäller t.ex. betydelsen av den vertikala integration mellan infrastruktur och tjänster som hittills varit rådande på mobiltelemarknaden, liksom betydelsen av eventuella stordriftsfördelar i frekvensutnyttjandet. Det finns också metodmässiga svårigheter att t.ex. genomföra jämförande prisanalyser på ett sätt som får allmän acceptans.

Utskottet har tidigare betonat betydelsen av att telepolitiken utvecklas i takt med att nya erfarenheter vunnits och att den anpassas till den ökade internationaliseringen. Både regelverket och statens ansvar måste anpassas

till den föränderliga värld som telekommunikationer utgör. Noggranna utvärderingar måste göras av huruvida de telepolitiska målen uppfylls (bet. 1996/97:TU5). Den senaste tidens utveckling visar också att det finns ett behov av uppföljningar och framsynt analys av de förändringar som sker fortlöpande.

4 Det aktuella regeringsförslaget

4.1 Motionerna

Avslag på propositionen

I tre motioner yrkas avslag på propositionen med likartade motiveringar. Motionärerna menar att det saknas tillräckliga skäl för regleringen, att det rör sig om retroaktiv lagstiftning och att man härmed riskerar att skada företagens investeringsvilja.

Johnny Gylling och Tuve Skånberg (båda kd) pekar i motion T6 på flera negativa konsekvenser av regeringsförslaget. Även om vi får lägre priser på kort sikt finns det risk för att prisnivån på lång sikt ökar. Företagens förtroende för spelreglerna kan skadas, och därmed investeringsviljan. Motionärerna anser heller inte att det finns några belegg för att Sverige i dag skulle vara ”ett dyrt land” vad gäller mobiltelefoni. En ny och kostsam regleringsverksamhet har också nackdelar som i längden kan drabba abonnenterna. Vidare framhålls att flera viktiga remissinstanser varit negativa till regeringsförslaget. Mot denna bakgrund föreslår motionärerna att riksdagen avvisar regeringens förslag.

Kenth Skårvik m.fl. (fp) yrkar också avslag på propositionen och föreslår därtill ett tillkännagivande till regeringen med innebörden att retroaktiviteten i förslaget inte kan accepteras (motion T9, yrkandena 1 och 2). Motionärerna menar att regeringsförslagets konsekvenser på längre sikt inte är övervägda. Vidare borde regeringsförslaget beredas tillsammans med det kommande förslaget om nationell roaming. (Roaming innebär att två nätoperatörer avtalar om att respektive operatörs kunder skall få möjlighet att nyttja den andre operatörens nät när det egna nätet inte är tillgängligt.) Motionärerna anser att indirekt anslutning och nationell roaming borde prövas innan man överväger förslagen i propositionen. Motionärerna uttrycker också kritik mot den glidning i motiveringarna för ingreppen som man tycker sig se. Det ursprungliga förslaget från PTS motiverades främst med att priserna för mobiltelefoni ansågs för höga, medan regeringens förslag i propositionen i första hand är motiverat av önskemålet att skapa förutsättningar för en mer livaktig produktkonkurrens.

Regeringsförslaget anses av motionärerna också vara tvivelaktigt från rättssäkerhetssynpunkt och riskerar därtill att negativt påverka företagets vilja att investera i framtida utbyggnader.

Liknande argument framförs av Per-Richard Molén m.fl. (m) i motion T10. Regeringens förslag till ändringar i telelagen anses dåligt underbyggda. Den

mobila marknadens miljö i Sverige motiverar inte drastiska regleringar, enligt motionärerna. Mobiltelebranschen befinner sig fortfarande i en uppbyggnadsfas som kräver stora investeringar framöver. För att locka till sig det riskkapital som krävs för dessa investeringar måste man enligt motionen acceptera att dessa företag under en period gör relativt goda vinster. Vidare anser motionärerna att regeringens förslag har retroaktiva inslag som skapar osäkerhet hos de tre aktörer som investerat miljarder i egna nät. Det finns enligt motionärerna risker för att de ingrepp som regeringen föreslår undergräver förtroendet för stabiliteten i regelverket och hämmar investeringsviljan.

Tillgången på nätkapacitet

Vissa inslag i regeringsförslaget kritiserar av Eskil Erlandsson m.fl. (c) i motion T7. Det gäller kapaciteten i näten och den ersättning som bör lämnas vid upplåtande av nätkapacitet. Motionärerna invänder mot tanken att ersättningen skall bestämmas så att ”en skälig avkastning på gjorda och framtida investeringar beaktas”. Motionärerna har ingen invändning mot att de som upplåter nätkapacitet får en marknadsmässig avkastning på sina investeringar, men anser samtidigt att detta inte bör innefatta avkastning på investeringar som ännu inte är gjorda. En annan fråga som tas upp i motionen gäller nätägarnas fortsatta utbyggnad av infrastrukturen. Motionärerna anser att man bör överväga möjligheten för PTS att ställa krav på dem som äger nät att bygga ut tillräcklig kapacitet, givetvis under förutsättning att pris och övriga villkor bestäms på marknadsmässig grund. I motionen föreslås tillkännagivanden till regeringen med denna innebörd (yrkandena 2 och 3).

4.2 Utskottets ställningstagande

En ökad konkurrens behövs

Regeringen har i propositionen framfört argument för att det behövs en ökad konkurrens på mobiltelemarknaden. Mobiltelemarknaden har i dag höga inträdesbarriärer, vilket innebär att det är svårt för nya företag att konkurrera med de redan etablerade. Det är också svårt för konsumenterna att byta leverantör. Regeringen framhåller särskilt att den utveckling av nya produkter och tjänster som är möjlig inom området kan komma att hämmas av den rådande företagsstrukturen.

Näringsutskottet har i sitt yttrande till trafikutskottet instämt i regeringens bedömning. Enligt näringsutskottet kan även prisutvecklingen ses som skäl för att konkurrensen behöver öka.

En ökad konkurrens ses också som önskvärd i alla de motioner som är aktuella. De metoder som förordas är visserligen olika. I några av motionerna föreslås avslag på propositionen till förmån för andra åtgärder. En annan grupp av motioner förespråkar mer kraftfulla regleringar än dem regeringen föreslår. Samtliga partier står dock bakom bedömningen att det behövs ökad konkurrens på mobiltelemarknaden.

I ett par av motionerna hävdas att ökad konkurrens behövs, samtidigt som man anser att regeringens skäl för den nya regleringen är svagt underbyggda. Utskottet delar inte denna uppfattning. Det bör särskilt noteras att regeringsförslaget är *framåtsyftande*, dvs. det är inriktat på att förbättra förutsättningarna för konkurrens på en marknad med goda utsikter till framtida tillväxt. Regeringsförslaget syftar framför allt till att få till stånd ett dynamiskt tjänsteutbud under de kommande åren.

Frågan om prisutvecklingen har diskuterats åtskilligt men utgör inget huvudmotiv för regeringens förslag. Näringsutskottet har emellertid i sitt yttrande betonat att prisutvecklingen i sig är ett tecken på att konkurrensen i dagsläget är bristfällig och att detta drabbar konsumenterna via samtalspriserna. Med en starkare priskonkurrens är det inte troligt att prinsnivån hade förblivit i princip oförändrad så länge. De prissänkningar som företagits nyligen ses av näringsutskottet som ytterligare belägg för att konkurrensen behöver främjas på mobiltelemarknaden.

En ny prisanalys som gjorts på uppdrag av Telia Mobile AB har nyligen presenterats av konsultföretaget PriceWaterhouse Coopers Corporate Finance. Denna rapport var inte tillgänglig då näringsutskottet behandlade ärendet. Rapporten tyder på att de svenska priserna för mobiltelefonsamtal har sjunkit sedan 1996, men att sänkningen varit relativt begränsad och till större delen ägt rum under 1999.

Retroaktivitet, behovet av fasta spelregler m.m.

En kritik mot regeringsförslaget som framförts i motionerna går ut på att de berörda företagen inte haft anledning att vänta att villkoren för deras verksamhet skulle ändras under löpande tillståndsperiod.

Detta resonemang kan delvis bygga på missförstånd. Ett tillstånd enligt telelagen har normalt ingen tidsgräns alls (dvs. "tillståndsperioden" är obegränsad), men är ändå förknippat med villkor. För mobiltelefoni har tillståndet en tidsgräns på tio år, detta för att regleringsmyndigheten vid vissa tillfällen skall kunna få till stånd en mera effektiv användning av radiospektrum, något som kan möjliggöras genom förbättrad teknik och omfördelning av tillstånden. *Villkoren* för tillstånd kan förändras, men villkoren är inte knutna till den tioåriga tillståndsperioden. Däremot kan ett tillstånd återkallas om ett företag bryter mot tillståndsvillkoren.

Enligt PTS hade de nuvarande mobiloperatörerna skäl att vänta ändringar i sina tillståndsvillkor efter fem år, dvs. vid utgången av 1999. Utskottet vill också hänvisa till Lagrådet, som framhåller att de nuvarande mobiloperatörerna fick sina tillstånd vid en tidpunkt då lagen inte uttömmande reglerade vilka villkor som fick ställas upp. Tillståndshavarna hade därför enligt Lagrådet inte haft fog för några förväntningar om att andra villkor inte skulle kunna ställas upp när villkoren efter utgången av år 1999 kunde omprövas.

Det nu aktuella regeringsförslaget har givits formen av lag, detta till skillnad från PTS ursprungliga förslag som innebar att regleringen skulle införas i form av ändrade tillståndsvillkor.

Lagrådet har bedömt regeringsförslagets förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen. För Lagrådets bedömning är det väsentligt att den begränsning i de berörda företagens näringsverksamhet som föreslås kan anses skydda ”angelägna allmänna intressen”. Som exempel på vad som i andra sammanhang ansetts vara angelägna allmänna intressen nämns ingrepp som är motiverade av naturvårds- och miljöintressen, liksom samhällets behov av mark för bostäder, gator och andra kommunikationsleder.

Ökad konkurrens på mobiltelemarknaden kan enligt Lagrådet också betraktas som ett angeläget allmänt intresse, sett mot bakgrund av marknadens karaktär av oligopol och de garantier som ges nätinnehavarna i form av krav på tillgänglig kapacitet och marknadsmässig ersättning. Lagrådet framhåller att det här är fråga om värderingar av politisk snarare än rättslig natur.

Lagrådet tar också upp frågan om förslaget utgör retroaktiv lagstiftning och finner att så är fallet. Den svenska regeringsformen innehåller dock inget uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning, utom på straffrättens område samt vad gäller skatter och statliga avgifter.

Lagrådet konstaterar att nätinnehavaren vid upplåtelse av nätkapacitet skall ha rätt till full ersättning för den kapacitet som ställs till annans förfogande. En sådan ersättning får i sig anses godtagbar och medför, tillsammans med reglerna om bedömning av huruvida nätkapacitet föreligger, att den föreslagna regleringen kan godtas i förhållande till regeringsformen och allmänna rättsgrundsatser rörande retroaktivitet. Lagrådet finner heller inte anledning att antaga att regeringsförslaget skulle strida mot kraven i Europakonventionen.

Den allmänna frågan om *regelsystemens stabilitet* – bortsett från de formella aspekter som diskuterats ovan – tas upp i flera motioner. Fördelarna med stabila regler framhålls, medan oförutsedda förändringar i regelsystemen anses kunna skada investeringsviljan i näringslivet.

I propositionen skriver regeringen att ambitionen måste vara att skapa klara och tydliga spelregler för alla aktörer på olika marknader. Detta betyder dock inte att spelreglerna kan vara oförändrade. Behovet av stabila regler och rättssäkerhet måste i själva verket vägas mot behovet av att anpassa regleringen i takt med förändringarna av de aktiviteter som berörs av regleringen.

Utskottet delar detta synsätt. Stabilitet i regelsystemen är i och för sig till fördel för näringslivet. Utskottet anser dock inte att statsmakterna för den skull kan avstå från att genomföra motiverade förändringar i regelverken. Utskottet kan heller inte se att osäkerheten på marknaden skulle vara något skäl till att dröja med beslut. Tvärtom är det viktigt att snarast göra statsmakternas avsikter tydliga för de berörda företagen.

Även i tidigare sammanhang har utskottet betonat vikten av att vår lagstiftning är modern. Teleregleringen kan därför kräva täta revideringar för att behålla sin aktualitet (bet. 1996/97:TU5).

Likheter med andra avregleringar

Det finns också skäl att påminna om de likheter som finns mellan det förfarande som regeringen nu föreslår för mobiltelemarknaden och det som till-

lämpas vid avregleringar av vissa andra branscher. Näringsutskottet har i sitt yttrande till trafikutskottet redogjort för flera sådana fall. Ett exempel är den enligt näringsutskottet mycket framgångsrika avregleringen av elmarknaden. Koncessionen för eldistribution avkortades med hänvisning till ett starkt allmänintresse i kombination med ersättning för överföring av el. Samma förfarande skall enligt ett EG-direktiv tillämpas för handel med gas. Riksdagen väntas senare i år fatta beslut i denna fråga. Gasledningsnät skall få användas av större förbrukare mot skälig ersättning. Gasnäten har både statliga och privata ägarintressen.

Hur påverkas företagens investeringsvilja?

I flera av motionerna hävdas att den nya regleringen, som tvingar de etablerade mobiltelefonföretagen att upplåta ledig nätkapacitet, skadar dessa företags investeringsvilja.

Utskottet vill erinra om att regeringens förslag tar stor hänsyn till nätoperatörernas investeringsvilja, dels genom att dessa företags skyldighet att upplåta nätkapacitet endast avser *överkapacitet*, dels genom att nätoperatörerna skall ges *marknadsmässig ersättning* då de upplåter nätkapacitet. Att ersättningen skall vara marknadsmässig och inte endast kostnadsbaserad motiveras uttryckligen med att regeringen anser det nödvändigt att ta hänsyn till företagens investeringsvilja. Denna marknadsmässiga ersättning bör även innefatta hänsyn till en skälig avkastning på gjorda och framtida investeringar.

Varje möjlig reglering kan tänkas påverka investeringsviljan i olika företag på olika sätt. I detta sammanhang kan man t.ex. skilja mellan olika typer av företag (etablerade nätoperatörer, rena tjänsteleverantörer respektive nya nätoperatörer) och olika typer av investeringar (investeringar i infrastruktur respektive i utveckling av nya produkter och tjänster). Diskussionen om regleringens effekter på investeringsviljan har framför allt handlat om de etablerade nätoperatörernas investeringar i infrastruktur. Som framgått ovan är regeringsförslaget konstruerat för att göra dessa effekter så små som möjligt. Effekterna på övriga slag av investeringar kan snarast väntas bli positiva. Utskottet anser därför inte att det finns skäl att frukta att investeringarna på mobiltelefonmarknaden allmänt sett skulle komma att hämmas av den nya reglering som föreslagits av regeringen.

Blir tillgången till nätkapacitet tillräcklig?

Vikten av att nya tjänsteleverantörer skall kunna få tillgång till nätkapacitet i tillräcklig utsträckning till överkomliga priser betonas särskilt i motion T7 (c). Utskottet är ense med motionärerna om betydelsen av detta. Önskemålet att ge marknadsutrymme åt nya tjänsteleverantörer är också ett grundmotiv för regeringens förslag.

Utskottet har således förståelse för syftet med motionen men anser, i likhet med regeringen, att det är viktigt att nätoperatörerna erhåller marknadsmässig ersättning då de upplåter nätkapacitet. Med detta avses enligt propositionen att ersättningen skall utformas så att skälig avkastning på gjorda och fram-

tida investeringar beaktas. "Framtida investeringar" kan här närmast tolkas som sådana investeringar som är nödvändiga för att tillgodose den beräknade efterfrågan på nätkapacitet, både för nätoveratörens egna behov och för andra företags behov. Avsikten är ju att inte begränsa investeringsviljan hos nätoveratörerna, något som lätt skulle kunna bli fallet om dessa företag tvangs upplåta framtida planerad nätkapacitet utan att få skälig ersättning för detta. Utskottet vill även erinra om Lagrådets synpunkter på denna fråga.

Frågan om upplåtelse av nätkapacitet och ersättning härför kommer normalt att bli föremål för förhandlingar mellan parterna. Post- och telestyrelsen kommer därvid att anlitas som medlare vid behov. PTS har således en viktig roll för att göra den föreslagna regleringen effektiv. Denna fråga tas upp senare i detta betänkande. Utskottets bedömning är att syftet med motion T7 (c) härmed kommer att tillgodoses.

Samband med förslaget om nationell roaming

I motion T9 (fp) framhålls att det nu aktuella regeringsförslaget borde bereddas tillsammans med det förslag om nationell roaming som har beretts inom Regeringskansliet under senare tid. Roaming innebär att två nätoveratörer avtalar om att respektive operatörs kunder skall få möjlighet att nyttja den andre operatörens nät när det egna nätet inte är tillgängligt.

Det nu aktuella förslaget är inriktat på rena tjänsteleverantörer; de företag som innehar egna nät är uttryckligen undantagna. För nya nätoveratörer är frågan om nationell roaming därmed mycket viktig. Dessa företag kan inte förväntas få nya kunder om de inte får möjlighet till samtrafik med de tidigare etablerade nätoveratörerna på GSM-marknaden. Ett förslag från regeringen i denna fråga kan, enligt vad utskottet erfarit, väntas i den kommande vårpropositionen som kommer att läggas fram den 13 april 2000. Med hänsyn till den snabba utvecklingen på mobiltelemarknaden anser utskottet att det är angeläget att de planerade åtgärderna för att främja konkurrensen beslutas så snart som möjligt.

Sammanfattning

Mot bakgrund av det ovan sagda föreslår utskottet att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i telelagen, dock med ändring av tidpunkten för ikraftträdande till den 1 maj 2000, och att riksdagen samtidigt avslår motionerna T6 (kd), T7 (c) yrkandena 2 och 3, T9 (fp) yrkandena 1 och 2 samt T10 (m).

5 Tillsynsmyndighetens roll

5.1 Motionerna

I två motioner föreslås att tillsynsmyndigheten på teleområdet borde få ökade befogenheter för att de föreslagna regleringarna skall bli mer effektiva.

Monica Öhman m.fl. (s) betonar i motion T8 vikten av att nätkapacitet för mobila teletjänster tillhandahålls på villkor som är konkurrensneutrala och icke-diskriminerande. Vidare anser motionärerna att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till ändring av telelagens 60 § så att tillsynsmyndigheten får befogenhet att lösa tvister även när det gäller frågor om upplåtelse av nätkapacitet. På ansökan av part borde tillsynsmyndigheten få befogenhet att besluta vad som skall gälla mellan parterna. Enligt motionen bör detta gälla i tvister om samtrafik, upplåtelse av nätkapacitet, villkor för sammankoppling av nätkapacitet, överlämnande av telefonnummer eller förval. Motionärerna framhåller att en ändring av detta slag skulle vara helt i linje med den nuvarande telelagstiftningen som ger Post- och telestyrelsen beslutanderätt vid tvister om samtrafikvillkor, förval, nummerportabilitet och olika former av nätuppkoppling.

Motion T7 av Eskil Erlandsson m.fl. (c) tar särskilt upp frågan om hur kapaciteten i mobiltelenäten skall bedömas och pekar på tillsynsmyndighetens roll i detta sammanhang. Motionärerna anser att det är angeläget att det, vid olika bedömningar av tillgänglig kapacitet, finns tillgång till oberoende instanser, förmodligen PTS, som kan bedöma vilken kapacitet som är tillgänglig. Det får ankomma på regeringen att utarbeta förslag i denna riktning, anser motionärerna, och föreslår ett tillkännagivande till regeringen med denna innebörd (yrkande 1).

Motion T709 av Mikael Johansson m.fl. (mp) lades fram under den allmänna motionstiden hösten 1999. Motionen är således inte föranledd av regeringens nu aktuella proposition. I motionen föreslås att telelagen ändras i enlighet med det förslag PTS tidigare framfört och att de nya operatörerna får möjlighet att använda egna SIM-kort när de utnyttjar andra operatörers nät. Motionärerna anser att det inte är Telia, Europolitan eller Comviq som genom SIM-korten skall "äga" andra företags kunder.

5.2 Utskottets ställningstagande

Utskottet vill betona vikten av att den nya regleringen om upplåtelse av nätkapacitet blir effektiv.

Den ersättning som nätoperatörerna erhåller vid upplåtelse av nätkapacitet skall baseras på en prissättning som är icke-diskriminerande i förhållande till nätoperatörens egen verksamhet och konkurrensneutral mellan de olika företag som hyr nätkapacitet av samma operatör. De priser som en nätoperatör tar ut för upplåtelse av nätkapacitet till andra företag får med andra ord inte vara högre än de interna transferpriser som tillämpas för operatörens egen verksamhet. För att upprätthålla detta villkor och kontrollera att det är uppfyllt är det, som framhålls i propositionen, nödvändigt att kostnader och intäkter i nätverksamheten särredovisas i företagets redovisning.

I likhet med vad som framhålls i motion T8 (s) anser utskottet att tillsynsmyndigheten bör ges en starkare roll än vad som föreslås i propositionen. Även utskottet anser att det vore en stor fördel om tillsynsmyndigheten fick befogenhet att besluta i fall där parterna är oeniga. Det skulle innebära att

myndigheten fick en roll som tvistlösare och inte endast medlare. En sådan organisation av tvistlösningen skulle sannolikt också bli mera kostnads-effektiv än den som föreslås i propositionen. I propositionen förutsätts att tvister antingen löses av parterna själva – något som lätt kan innebära att den starkare parten dikterar villkoren – eller, vid behov, överklagas av ena parten och förs till allmän domstol för avgörande. Regeringen bör överväga denna fråga och återkomma till riksdagen med förslag till ändring av telelagen som ger tillsynsmyndigheten en starkare roll i enlighet med motionärernas önskemål.

Utskottet skall här även behandla motion T709 (mp) som lades fram under allmänna motionstiden hösten 1999. Motionen är närmast föranledd av Post- och telestyrelsens förslag till regeringen våren 1999. Motionärerna framför kritik mot regeringen för dess underlåtenhet att utforma en proposition till riksdagen på grundval av Post- och telestyrelsens förslag. Utskottets bedömning i dag är att motionärernas önskemål nu till större delen har blivit tillgodosedda. Motionen bör därför inte föranleda något initiativ från riksdagens sida.

Vad utskottet nu anfört, vilket innebär att motion T8 (s) tillstyrks och motion T7 (c) blir tillgodosedd, bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Motion T709 (mp) påkallar inget initiativ från riksdagens sida varför utskottet föreslår att den avslås av riksdagen.

6 Andra åtgärder av betydelse för mobiltelemarknaden

6.1 Motionerna

Nummerportabilitet, indirekt anslutning m.m.

Johnny Gylling och Tuve Skånberg (båda kd) framhåller i motion T6 att det finns flera alternativa åtgärder för att stärka konkurrensen inom mobiltelefonin i Sverige och föreslår ett tillkännagivande till regeringen med denna innebörd. Exempel på sådana åtgärder kan vara att införa nummerportabilitet mellan operatörerna eller förval av operatör, samt att ge ytterligare ett tillstånd på GSM-marknaden. Den s.k. tredjepartsaccessen i befintliga GSM-nät borde kunna säljas ut på frivillighetens väg fram till år 2005 då nya beslut om lagändringar kan fattas. Vidare borde regeringen snarast se till att komma ut med UMTS-licenser så att den s.k. tredje generationens mobiltelefoni kan börja växa även i Sverige.

En liknande uppfattning förs fram av Kenth Skårvik m.fl. (fp) i motion T9 (yrkande 3). Motionärerna anser att man för att öka konkurrensen i första hand borde pröva metoder såsom indirekt anslutning via prefix eller förval av teleoperatör, nummerportabilitet och tidsbegränsad nationell roaming.

Privatiseringen av Telia tas upp i motion T9 (yrkande 4) av Kenth Skårvik m.fl. (fp). Telia Mobile är enligt motionärerna den enda aktör som har ett betydande inflytande på mobiltelemarknaden. Eftersom staten är ende ägare så finns det enligt motionärerna goda möjligheter för staten att vid försäljningen av Telia ställa sådana villkor att konkurrensen främjas. I motionen föreslås ett tillkännagivande till regeringen med innebörden att konkurrensfrågorna bör beaktas i samband med att villkoren för Telias privatisering utformas.

Fördelningen av UMTS-tillstånd

Ytterligare en fråga som tas upp i samma motion gäller metoderna att fördela UMTS-tillstånd. PTS avser att fördela fyra sådana tillstånd genom s.k. skönhetstävling där de ansökande operatörerna bedöms efter hur väl de uppfyller de kriterier som PTS har ställt upp. I motionen förordas att licenserna i stället fördelas genom auktionering, något som enligt motionärerna är en mindre byråkratisk procedur (motion T9 [fp] yrkande 5).

6.2 Utskottets ställningstagande

Nummerportabilitet, indirekt anslutning m.m.

Nummerportabilitet innebär att abonnenten kan behålla sitt telefonnummer vid byte av teleoperatör. För abonnenten blir det betydligt lättare att byta operatör då bytet inte drar med sig några krav på att informera omgivningen om ett nytt telefonnummer. Införande av nummerportabilitet kan vara ett verksamt medel att öka kunders valfrihet och rörlighet mellan leverantörerna. Detta gäller dock bara rörligheten mellan de redan etablerade aktörerna. Nummerportabilitet är med andra ord ingen metod att släppa in nya tjänsteleverantörer på marknaden. Däremot kan nummerportabilitet göra det lättare för en ny nätoperatör att konkurrera med de tidigare etablerade nätoperatörerna.

Att införa nummerportabilitet på mobiltelemarknaden är självfallet önskvärt, men kan inte ses som något alternativ till de åtgärder som regeringen föreslagit i proposition 1999/2000:57. Utskottet vill även påpeka att det redan i dag finns stöd i telelagen för att införa nummerportabilitet mellan mobilteleoperatörer. PTS arbetar för närvarande med att utforma de föreskrifter som är nödvändiga.

Indirekt anslutning innebär att abonnenten kan få sina samtal kopplade via en vald operatörs nät. Detta kan ske antingen genom att abonnenten slår ett *prefix* före telefonnumret vid ett enskilt samtal eller genom *förval* av teleoperatör på permanent basis. Indirekt anslutning (troligen via prefix) ger i princip en möjlighet för nya aktörer att komma in på mobiltelemarknaden. Det finns numera lagliga möjligheter att införa indirekt anslutning för digital mobiltelefoni. De tekniska möjligheterna att genomföra ett sådant system i mobilnäten är dock ännu inte utredda. Det finns avsevärda skillnader mellan

fastnäs- och mobilnätstelefoner på detta område. De föreskrifter som behövs kommer att utarbetas av PTS, men dessförinnan krävs ett förhållandevis omfattande förberedelsearbete.

Såväl nummerportabilitet som indirekt anslutning kan göra det lättare för abonnenterna att byta leverantör. Bägge åtgärderna är viktiga för att åstadkomma en ökad konkurrens på mobiltelemarknaden. Utskottet kan emellertid inte se att det skulle föreligga något motsatsförhållande mellan dessa åtgärder och de nya regler om upplåtelse av nätkapacitet som föreslagits av regeringen. Åtgärderna kan tvärtom komplettera varandra. Utskottet utgår från att PTS inriktar sitt arbete så att detta blir fallet.

Mot denna bakgrund föreslår utskottet att riksdagen avslår motionerna T6 (kd) och T9 (fp) yrkande 3.

Villkoren för Telias privatisering

Att utforma villkoren för Telias privatisering så att konkurrensen främjas framhålls i motion T9 (fp) som ett möjligt alternativ till den reglering som föreslagits av regeringen.

Regeringen kommer att lägga fram en proposition om privatisering av Telia. Denna proposition skall behandlas av näringsutskottet. Trafikutskottet finner därför ingen anledning att i detta sammanhang kommentera de frågor som tas upp i motionen. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motion T9 yrkande 4.

Fördelning av UMTS-tillstånd

Fördelning av UMTS-tillstånd tas också upp i motion T9 (fp) yrkande 5. Motionärerna förespråkar att fördelningen sker genom utauktionering i stället för genom s.k. skönhetstävling. Det motiv som anges i motionen är att utauktionering skulle vara en mindre byråkratisk procedur.

Utskottet vill med anledning härav framföra följande. Den byråkratiska proceduren torde inte vara alltför betungande med tanke på att det gäller så pass få företag. Utskottets bedömning är också att denna procedur rymmer fördelar för konsumenterna som inte skulle kunna tillvaratas vid ett standardiserat auktioneringsförfarande. Som framhållits av regeringen i dess yttrande till kommissionen (se avsnitt 3 i detta betänkande) har utauktionering vissa klara nackdelar när det gäller att skapa likvärdiga konkurrensvillkor. De väsentliga fördelarna med utauktionering skulle närmast vara av statsfinansiell art. Denna aspekt nämns dock inte av motionärerna. Det statsfinansiella intresset måste emellertid vägas mot konsumentintresset och mot önskemålet om en dynamisk utveckling på mobiltelemarknaden.

Mot denna bakgrund anser utskottet inte att riksdagen bör ta något initiativ i denna fråga. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motion T9 (fp) yrkande 5.

Utskottet hemställer

1. beträffande *det aktuella regeringsförslaget*

att riksdagen, med avslag på motionerna 1999/2000:T6 yrkande 1, 1999/2000:T7 yrkandena 2 och 3, 1999/2000:T9 yrkandena 1 och 2 samt 1999/2000:T10, antar regeringens förslag till lag om ändring i telelagen (1993:597) med den ändringen att tidpunkten för ikraftträdandet senareläggs till den 1 maj 2000,

res. 1 (m, kd, fp)

res. 2 (m, c) - motiv.

2. beträffande *tillsynsmyndighetens roll*

att riksdagen, med bifall till motion 1999/2000:T8, med anledning av motion 1999/2000:T7 yrkande 1 samt med avslag på motion 1999/2000:T709, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

res. 3 (m)

3. beträffande *nummerportabilitet, indirekt anslutning m.m.*

att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:T6 yrkande 2 och 1999/2000:T9 yrkande 3,

res. 4 (kd, fp)

4. beträffande *villkoren för Telias privatisering*

att riksdagen avslår motion 1999/2000:T9 yrkande 4,

5. beträffande *fördelning av UMTS-tillstånd*

att riksdagen avslår motion 1999/2000: T9 yrkande 5.

Stockholm den 28 mars 2000

På trafikutskottets vägnar

Monica Öhman

I beslutet har deltagit: Monica Öhman (s), Sven Bergström (c), Per-Richard Molén (m), Jarl Lander (s), Hans Stenberg (s), Karin Svensson Smith (v), Johnny Gylling (kd), Tom Heyman (m), Krister Örnfjäder (s), Monica Green (s), Inger Segelström (s), Stig Eriksson (v), Tuve Skånberg (kd), Birgitta Wistrand (m), Mikael Johansson (mp), Kenth Skårvik (fp) och Jan-Evert Rådhström (m).

1. Det aktuella regeringsförslaget (mom. 1)

Johnny Gylling (kd), Tom Heyman (m), Tuve Skånberg (kd) och Kenth Skårvik (fp) anför:

Vi ansluter oss till regeringens uppfattning att det krävs åtgärder för att främja konkurrensen på mobilteleområdet i Sverige. Ett genomförande av regeringens nu aktuella förslag riskerar dock 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 investeringar i mobiltelenät i Sverige. Det finns anledning att iaktta särskilt stor försiktighet i regleringsarbetet på en marknad där förändringstakten är mycket hög. Företagens behov av stabila spelregler är nämligen särskilt tydliga när den verksamhet som skall regleras i sig själv är dynamisk och rörlig.

Regeringens förslag innebär retroaktiv lagstiftning, vilket även Lagrådet har påpekat. Från näringslivets utgångspunkter är retroaktiv lagstiftning allvarlig och 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. Det råder oklarhet om vad som menas med tillgänglig kapacitet, och det är osäkert 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, något som enbart skulle resultera i ökade transaktionskostnader och högre priser.

Flera remissinstanser är skeptiska till den föreslagna regleringen. Konkurrensverket har i sitt remissvar påpekat att förslaget är förenat med en risk att investeringsbenägenheten på området påtagligt hämmas. Verket pläderar i stället för en ordning som ger mobilteleabonnenterna möjlighet att via indirekt anslutning välja vilken operatör som skall förmedla samtalen.

Den modell som regeringen förordar har förkastats i t.ex. Storbritannien och Finland. Europeiska kommissionen har inte heller föreslagit att det skall införas en generell skyldighet för nätinnehavare att upplåta sina nät till konkurrenterna.

Sammanfattningsvis anser vi att det ingrepp som regeringen föreslår undergräver förtroendet för stabiliteten i det regelverk som gäller för den svenska mobiltelesektorn och att det inte underlättar en fortsatt utveckling på området. Propositionen bör därför avslås.

1. beträffande *det aktuella regeringsförslaget*

att riksdagen, med bifall till motionerna 1999/2000:T6 yrkande 1, 1999/2000:T9 yrkandena 1 och 2 och 1999/2000:T10 samt med avslag på motion 1999/2000:T7 yrkandena 2 och 3, avslår regeringens förslag till lag om ändring i telelagen (1993:597),

2. Det aktuella regeringsförslaget (mom. 1, motiveringen)

Sven Bergström (c), Per-Richard Molén (m), Birgitta Wistrand (m) och Jan-Evert Rådström (m) anför:

Vi anser att det finns skäl att främja konkurrensen på mobiltelemarknaden. Vi anser också 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 emellertid anledning att i denna fråga 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 licenshavarna), 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 försenat införandet av den tredje generationens mobiltelefoni (UMTS) med 9–12 månader. Detta har skadat vår internationella konkurrenskraft på området.

Ett sammanhållet förslag hade dessutom kraftigt minskat monopol-oligopol-tendenser på marknaden. Det hade gett konsumenten möjlighet att byta operatör lätt, skapat ökad kostnadseffektivitet och väsentligt skärpt konkurrenstrycket på s.k. bredbandsuppkopplingar.

Regeringens förslag innebär 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 förhållanden har lett till en högre prisnivå i Sverige än i övriga Europa.

Regeringens förslag har dessutom retroaktiva inslag som förändrar ingångna avtal mellan staten och mobilnätssinnehavarna. Detta innebär att avkall görs på fasta spelregler. Regeringen har inte heller på ett övertygande sätt kunnat belägga att de föreslagna ändringarna av telelagen inte får negativa konsekvenser för den framtida utbyggnaden av mobilnäten, något som är avgörande för om överkapacitet kommer att föreligga eller inte. Det är berättigat att ställa sig frågan om nuvarande mobilnätssägare är villiga att investera i ökad kapacitet som skall ställas till andra aktörers förfogande – aktörer som kan tänkas konkurrera med nätägarna när det gäller tjänsteutbudet.

Trots dessa stötande inslag i regeringens proposition är vi, med hänsyn till behovet av en mera skärpt konkurrens och det angelägna i att processen med licensieringen av den tredje generationens mobiltelenät snabbt påbörjas, beredda att stödja regeringens förslag. Varje ytterligare fördröjning av igångsättningen av en utbyggnad av UMTS, utöver den fördröjning som regeringen bidragit med, riskerar att få till följd att Sveriges ledande position på mobilområdet går förlorad.

3. Tillsynsmyndighetens roll (mom. 2)

Per-Richard Molén (m), Tom Heyman (m), Birgitta Wistrand (m) och Jan-Evert Rådström (m) anför:

Vi invänder mot motion 1999/2000:T8 rörande tillsynsmyndighetens roll. Med hänvisning till Lagutskottets yttrande vill vi betona vikten av ett rättssäkert förfaringsätt som ansluter sig till de processrättsliga regler som finns.

Av de redan befintliga reglerna i telelagen följer att myndighetens beslut i en tvist mellan två parter kommer att kunna överklagas hos länsrätt.

Den tvist som det då är fråga om står mellan två enskilda parter. Rättsförhållandet dem emellan har kunnat regleras eller har reglerats genom avtal. De har till och med kunnat komma överens om att eventuella tvister skall lösas genom skiljeförfarande. Enligt rättegångsbalken skall tvistemål som är av dispositiv art handläggas av allmän domstol.

Det är enligt Lagrådet en unik företeelse i svensk rätt att ett dispositiv tvistemål mellan två enskilda parter skall prövas av en ordinär förvaltningsmyndighet. Förvaltningslagens regler är inte avpassade för tvåpartsprocess. Vidare kan svåra komplikationer förutses sedan tvisten hänskjutits till prövning i förvaltningsdomstol.

Vi anser att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *tillsynsmyndighetens roll*
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:T7 yrkande 1 och 1999/2000:T8 samt 1999/2000:T709.

4. Nummerportabilitet, indirekt anslutning m.m. (mom. 3)

Johnny Gylling (kd), Tuve Skånberg (kd) och Kenth Skårvik (fp) anför:

Det finns flera alternativa sätt att stärka konkurrensen på mobiltelemarknaden utan att ta till de metoder som föreslås av regeringen. Som exempel kan nämnas att införa nummerportabilitet mellan operatörerna, att införa möjligheter till indirekt anslutning genom prefix eller förval av operatör, att utfärda ytterligare ett tillstånd på GSM-marknaden samt att införa tidsbegränsad nationell roaming. Vi anser att dessa metoder borde prövas i första hand. Regeringen bör överväga vilka möjligheter som finns och återkomma till riksdagen med ett samlat förslag.

Vi anser att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

1999/2000:TU8

3. beträffande *nummerportabilitet, indirekt anslutning m.m.*
att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:T6 yrkande 2 och
1999/2000:T9 yrkande 3 ger regeringen till känna vad ovan anføres,

SÄRSKILT YTTRANDE

Fördelning av UMTS-tillstånd (mom. 5)

Kenth Skårvik (fp) anför:

Post- och telestyrelsen avser att fördela fyra UMTS-tillstånd genom s.k. skönhetstävling där de ansökande operatörerna bedöms efter hur väl de uppfyller de kriterier som PTS har ställt upp. Jag vill i detta sammanhang framhålla möjligheten att fördela licenserna genom auktionering. Detta är en mindre byråkratisk metod som används i flera andra länder, som t.ex. Storbritannien, Nederländerna, Österrike och Tyskland. I Sverige har denna metod också visat sig fungera väl när den av den borgerliga regeringen användes för att fördela närradiolicenser.

Förslag till lag om ändring i telelagen (1993:597)

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 mobiltelefonfärdighet 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 mobiltelefonfärdiga 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 mobiltelefonfärdigheten för länderna inom OECD har mellan åren 1990 och 1999 ökat från 1 till 27 %.

Det finns för närvarande tre mobiltelefonoperatörer 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 mobilkommunikationstjänster 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.

Prisnivå 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 åberopat prisjämförelser som visar att prisnivå 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 internat-

ionella 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 kilobits 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 nätkapacitet 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) så 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 på rimlig begäran och till marknadsmässiga villkor till andra upplåta nätkapacitet i mobila telenät. Avsikten med förslaget är att främja konkurrensen på marknaden för mobila tele-tjänster. Enligt förslaget skulle Post- och telestyrelsen ges möjlighet att medla eller på ansökan av någon part besluta 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 tillfälle att bygga och driva mobiltelenät och även tillhandahålla mobila tele-tjänster. Enligt regeringen finns det emellertid i dag ett växande antal tjänstleverantörer som vill erbjuda sina tjänster till konsumenterna. Det innebär – med dagens regelverk – att om ingen av nätoperatörerna är intresserade av en speciell tjänst så kommer inte tjänsten att tillhandahållas marknaden. Regeringen menar att dagens konkurrensbegränsningar riskerar att permanentas

och också överföras 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 så 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 så 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 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 anförs 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 nätkapacitet måste beaktas. Slutligen måste en bedömning göras av det behov av kapacitet som skall tillgodoses.

När det gäller förslagets 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. Risker 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 kostsam 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 för-

slag 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 anförts 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 som 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 riktas kritik i motionen när det gäller prissättningen för upplåtelsen av näten. Enligt regeringens förslag skall priset bestämmas på marknadsmissig grund, bl.a. med hänvisning till gjorda och *framtida* investeringar. Motionärerna invänder starkt mot att operatörerna skulle kunna ta ut ”godtyckliga överpriser” med åberopande 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 bara 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 Konkursverket 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 prisnivå i Sverige i förhållande till nivå i andra länder har utskottet noterat att prisnivå i Sverige – 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 prisnivå med den kraftiga marknadsutvecklingen hade legat i princip oförändrad så länge. Att sedan t.ex. Telia i dagarna har sänkt samtalsavgiften för privata abonnemang 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 nätkapacitet 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. Telelagen 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 Konkurrentverket 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 framtvingat 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 ökat möjligheten att meddela nya villkor vid utgången av år 1999. Dessutom gäller att EU driver krav om att väsentlig aktör – med mer än 25 % i marknadsandel – skall släppa in tredje part på nätet.

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.

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 licenshåvarna), 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-/oligopol-tendenser på marknaden. Det hade gett konsumenten möjlighet att byta operatör lätt, skapat ökad kostnadseffektivitet och väsentligt skärpt konkurrenstrycket 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 ingångna avtal mellan staten och mobilnätsinnehavarna, vilket i sin tur leder till att avkall görs på fasta spelregler. Regeringen har inte heller på ett övertygande sätt kunnat belägga, att de föreslagna ändringarna av telelagen inte får negativa konsekvenser vad gäller den framtida utbyggnaden på mobilnäten, som är avgörande för om överkapacitet eller inte kommer att föreligga. Det är berättigat att ställa sig frågan, om nuvarande mobilnätsägare 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 angelägna i att processen med licensieringen av den tredje generationens mobiltelefonät 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 propositionen 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 användningsområden genom den ökade överföringskapaciteten i näten är det väsentligt med en väl fungerande konkurrens på området. Detta är också en förutsättning för att nya tjänsteleverantörer skall kunna utvecklas och erbjuda sina tjänster i mobiltelenäten.

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 förespeglat att deras tillstånd med nuvarande villkor skulle 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 mobiltelenät 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 mobilteleabonnenterna möjlighet att via indirekt anslutning kunna välja vilken operatör som skall förmedla samtal. 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.

1999/2000:TU8
Bilaga 2

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	2
Motionerna	2
Motioner med anledning av propositionen.....	2
Motion från den allmänna motionstiden hösten 1999	3
1 Inledning.....	3
2 Sammanfattning av propositionen	3
2.1 Förslaget i korthet	3
2.2 Ärendets beredning	3
2.3 Motiven till regeringens förslag	4
2.4 Förslagets innebörd.....	6
UTSKOTTET	9
3 Telepolitisk bakgrund	9
Telepolitiken och telagen	9
Det aktuella regleringsarbetet inom EU	9
Mobiltelemarknaden i dag.....	11
Bedömningssvårigheter.....	11
4 Det aktuella regeringsförslaget	12
4.1 Motionerna.....	12
Avslag på propositionen	12
Tillgången på nätkapacitet	13
4.2 Utskottets ställningstagande.....	13
En ökad konkurrens behövs	13
Är motiven för regleringen tillräckliga?.....	14
Retroaktivitet, behovet av fasta spelregler m.m.	14
Likheter med andra avregleringar	15
Hur påverkas företagens investeringsvilja?.....	16
Blir tillgången till nätkapacitet tillräcklig?.....	16
Samband med förslaget om nationell roaming.....	17
Sammanfattning	17
5 Tillsynsmyndighetens roll.....	18
5.1 Motionerna.....	18
5.2 Utskottets ställningstagande.....	18
6 Andra åtgärder av betydelse för mobiltelemarknaden	19
6.1 Motionerna.....	19
Nummerportabilitet, indirekt anslutning m.m.	19
Villkoren för privatisering av Telia	20
Fördelningen av UMTS-tillstånd.....	20
6.2 Utskottets ställningstagande.....	20
Nummerportabilitet, indirekt anslutning m.m.	20
Villkoren för Telias privatisering	21
Fördelning av UMTS-tillstånd	21
Hemställan	22

RESERVATIONER	23	1999/2000:TU8
1. Det aktuella regeringsförslaget (kd, fp, m)	23	
2. Det aktuella regeringsförslaget (m, c)	24	
3. Tillsynsmyndighetens roll (m)	25	
4. Nummerportabilitet, indirekt anslutning m.m. (kd, fp)	25	
SÄRSKILT YTTRANDE.....	26	
Fördelning av UMTS-tillstånd (fp)	26	
<i>Bilaga 1</i>		
Propositionens lagförslag.....	27	
Förslag till lag om ändring i telelagen (1993:597)	27	
<i>Bilaga 2</i>		
Näringsutskottets yttrande 1999/2000:NU2y.....	30	