

Lätt byte

Enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför: Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23899-8
ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Författningsförslag	15
2 Inledning och bakgrund	17
3 Rättsläget	21
3.1 Allmänt om LEK.....	21
3.2 5 kap. 15 a § LEK	23
3.3 Lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden	25
3.4 ARN.....	26
4 Marknaden i dag	29
4.1 Kundnöjdhet	29
4.1.1 Marknadsundersökningar.....	29
4.1.2 Priser.....	33
4.1.3 Konsumenters missnöje	36
4.1.4 Åt vilket håll går utvecklingen?	38
4.2 Konkurrensen.....	39
4.2.1 Konkurrensen mellan leverantörerna	39
4.2.2 Konkurrensstrycket från andra aktörer ökar.....	40

4.3	Byteskostnader och nätverkseffekter m.m.....	43
4.3.1	Byteskostnader.....	43
4.3.2	Nätverkseffekter.....	45
4.3.3	Empiriska resultat.....	46
4.3.4	Sampaketering.....	49
5	Problemformulering.....	51
5.1	Finns det problem och i så fall, vilka är de?.....	51
5.2	Vägledning från forskningen.....	52
5.3	Kan eller bör konkurrensproblem lösas genom åtgärder för att öka konsumentrörligheten?	53
5.4	Högre rörlighet skulle kunna ge nöjdare konsumenter....	55
5.5	Vad görs i dag, och räcker det?.....	55
5.6	Möjliga åtgärder.....	57
6	Uppsägningstidens längd.....	59
6.1	Nuvarande uppsägningstider på marknaden.....	59
6.2	Konsekvenser av en förkortad uppsägningstid.....	60
6.2.1	Konsekvenser för konsumenterna.....	60
6.2.2	Konsekvenser för leverantörerna.....	61
6.3	Överväganden och förslag.....	62
7	Avtalstidens längd.....	65
7.1	Nuvarande avtalstider på marknaden.....	65
7.2	Konsekvenser av en förkortad avtalstid.....	67
7.2.1	Konsekvenser för konsumenterna.....	67
7.2.2	Konsekvenser för leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster.....	69

7.2.3	Övriga konsekvenser	71
7.3	Överväganden och bedömning	71
8	SIM-kortlås på mobila terminaler	75
8.1	Nuvarande praxis på marknaden	75
8.2	Konsekvenser av begränsning av SIM-kortlås.....	76
8.2.1	Konsekvenser för konsumenterna.....	76
8.2.2	Konsekvenser för leverantörerna.....	78
8.3	Överväganden och förslag.....	78
9	Andra åtgärder som bidrar till att öka rörligheten	81
9.1	Transparens i avtal.....	81
9.1.1	Avtalsvillkor.....	82
9.1.2	Reklam och annan information	83
9.2	Utredning om sampaketering	84
9.3	Tjänst för att kunna följa kostnader	85
9.4	Agera inom EU	87
10	Konsekvenser	89
11	Författningskommentar	91

Sammanfattning

Lagförslag

1. Ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster får inte ha en längre uppsägningstid än en månad.

2. Ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster får inte innehålla begränsningar efter den inledande bindningstiden när det gäller användningen av terminalutrustning.

Bakgrund

Post- och telestyrelsen, PTS, har i ett par rapporter konstaterat att det finns starka skäl att begränsa längden på uppsägningstid i konsumentabonnemang och att SIM-kortlås kostnadsfritt bör upphöra att gälla efter bindningstidens slut. PTS har också dragit slutsatsen att det bör övervägas att lagstifta om en maximal bindningstid för konsumentabonnemang som är kortare än nuvarande 24 månader. Samtidigt har myndigheten konstaterat att det saknas underlag för att bedöma vilken effekt det får på kundrörligheten på marknaden.

Även Konsumentverket menar i rapporter att den maximala bindningstiden, liksom en uppsägningstid om tre månader, är för lång. Konsumentverket anser därför att lagen borde ses över.

Finns det problem och i så fall, vilka är de?

Kundnöjdheten inom telekomsektorn har enligt Svenskt Kvalitetsindex (SKI) kontinuerligt förbättrats sedan 1996 och privatkunder inom samtliga delmarknader är i dag sammantaget nöjda. Dock har den positiva utvecklingen stannat av eller försämrats något de senaste två åren.

Prisbilden har sannolikt en viss betydelse. Enligt OECD-statistik ligger svenska priser för elektronisk kommunikation allmänt sett i den lägsta kvartilen bland medlemsstaterna. Priserna i Sverige har också sjunkit betydligt över tid.

Vid en jämförelse mellan konsumentundersökningar kan man konstatera att en majoritet av kunderna anger att de är nöjda. I undersökningar som jämför marknader inom olika sektorer ligger kundnöjdheten inom just elektronisk kommunikation dock runt eller under genomsnittet av alla marknader. Även om de flesta kunder anger att de är nöjda finns ändå ett betydande antal kunder som inte är det, vilket framkommer både i konsumentundersökningarna och av det faktum att det inkommer klagomål till olika instanser. De problem som framförallt kommer fram är:

- Många konsumenter upplever problem i samband med själva bytet av leverantör, särskilt att det är krångligt, tar lång tid och att man förlorar pengar till den första leverantören.
- Erbjudanden och avtalsvillkor upplevs av kunder som svår- genomträngliga, vilket gör att konsumenterna utan full insikt om konsekvenserna riskerar att låsas in i långa avtalsperioder och genom SIM-kortlås.
- Leverantörerna har inte lyckats infria löften i fråga om upplevelse av täckning och datakapacitet.
- Många konsumenter upplever en osäkerhet om vad det är man köper respektive vad man får och har svårt att jämföra olika erbjudanden.

Möjliga lösningar

Ett antal åtgärder för att underlätta möjligheten att byta leverantör av elektroniska kommunikationstjänster har föreslagits av PTS eller Konsumentverket som lösningar på de problem som nämns ovan. Till det kommer transparensskapande åtgärder som hjälper konsumenterna att välja bättre. En del av dessa är redan under genomförande men har inte hunnit få genomslag. Nedan sammanfattas den bedömning som görs i promemorian av åtgärderna, och där det är relevant ges rekommendationer och lagförslag.

Åtgärder för att öka rörligheten

Uppsägningstidens längd

Åtgärd

PTS och Konsumentverket menar att uppsägningstiden bör vara kortare än de tre månader som för närvarande är vanligt på stora delar av marknaden.

Bedömning

Även om de flesta konsumenter är ganska nöjda med sina leverantörer har de betydligt sämre erfarenheter av leverantörsbyten.

Konsumenterna fokuserar när de väljer leverantör på de grundläggande villkoren i ett erbjudande och fäster mindre uppmärksamhet vid andra villkor. Som ett resultat av det finns det begränsade incitament för företagen att konkurrera med andra delar av avtalsvillkoren än de mest centrala. Uppsägning av avtal ligger dessutom ofta två år fram i tiden. Det är sammantaget mindre troligt att problemet skulle lösas av marknadens aktörer själva genom konkurrens.

Uppsägningstiden bör därför genom lagstiftning begränsas till en månad.

Avtalstidens längd

Åtgärd

Konsumentverket har föreslagit att den maximala tillåtna avtalstiden för konsumenter, i dag 24 månader, sänks till 12 eller 6 månader.

Bedömning

Konsumenterna som grupp är heterogent sammansatt och har sinsemellan olika efterfrågan på elektroniska kommunikationstjänster. Den genomsnittliga svenska konsumenten som vill ha en smart telefon föredrar ett 24-månaders kontrakt, eftersom det allmänt bedöms vara det ekonomiskt mest fördelaktiga. Andelen sådana abonnemang har ökat kraftigt främst på grund av prisnivån på smarta telefoner. Svenska leverantörer erbjuder för närvarande rabatt på telefonen i utbyte mot 24-månadersavtal jämfört med att köpa telefon och teckna abonnemang separat. Att begränsa den maximala avtalslängden till 12 månader eller kortare skulle minska valmöjligheterna för konsumenterna som helhet. Det finns indikationer på att leverantörsrabatterna påtagligt skulle minska eller tas bort om den maximala bindningstiden förkortades.

En kortare bindningstid riskerar också att få negativa effekter på investeringar och genomslag för ny teknik. I jämförelse med Danmark, som har sex månaders maximal bindningstid, har Sverige större spridning av smarta telefoner, 400 procent mer mobil datatrafik per användare under 2012 och har infört och rullat ut 4G-nät tidigare och snabbare än i Danmark.

Mot bakgrund av det ovanstående överväger skälen mot att ytterligare förkorta den maximala inledande bindningstiden för ett avtal mellan en konsument och leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster.

Leverantörlåsta telefoner ("SIM-kortlås")

Åtgärd

PTS rekommenderar att SIM-kortlås, som innebär att telefonen bara kan användas med ett abonnemang från en viss leverantör, endast bör tillåtas under viss tid och under förutsättning att låset kostnadsfritt upphör att gälla efter bindningstidens slut.

Bedömning

Så länge terminalen i någon mening ägs av leverantören, dvs. innan den är avbetalad av konsumenten, är det rimligt att leverantören har rätt att vidta åtgärder för att säkerställa att terminalen används på det sätt som avses enligt abonnemangsavtalet. Det förutsätter att det såväl i marknadsföring och annan information innan avtalet ingås som i själva avtalet tydligt framgår vilka begränsningar SIM-kortlåset medför i fråga om användningen av terminalen. Det är samtidigt rimligt att sådana begränsningar tas bort utan dröjsmål eller ytterligare kostnader för konsumenten när den ursprungliga avtalstiden löpt ut och terminalen ägs av konsumenten. SIM-kortlås bör därför bara vara tillåtet under den inledande bindningstiden, och under förutsättning att det tydligt framgår av marknadsföring och avtal vilka begränsningar det medför när det gäller användningen av terminalen.

Åtgärder för att öka transparensen

Lagförslagen i denna promemoria ska ses i ett sammanhang tillsammans med de transparensåtgärder som presenteras nedan. Båda typerna av åtgärder behövs för att lösa de problem som identifierats, genom att göra det lättare att välja och byta leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. Konkurrens är avgörande för att konsumenterna får ett bra tjänsteutbud. Samtidigt måste erbjudanden och annan information vara så tydliga att konsumenterna utifrån informationen enkelt kan byta tjänsteleverantör.

Informationskrav vid marknadsföring och avtal

Åtgärder

PTS har remitterat utkast till verkställighetsföreskrifter och allmänna råd till bestämmelsen i lagen om elektronisk kommunikation om vad ett konsumentavtal ska innehålla. Utkasten rör bl.a. vilken information som ska finnas i avtal kring priser, tjänsters kvalitet och eventuella begränsningar i tjänsterna samt i vilken form informationen bör ges.

Konsumentverket har den 1 mars 2012 ändrat sina föreskrifter om prisinformation så att de bl.a. omfattar särskilda krav på prisuppgifter vid försäljning av mobiltelefoner med tillhörande abonnemang. Konsumentverket har angett att man tänker följa upp effekten av föreskrifterna efter två år.

Bedömning

Tydlighet och transparens i avtalsvillkor och annan information är nödvändigt för att skapa förutsättningar för konsumenterna att skaffa sig överblick och kunna göra jämförelser mellan olika alternativ på marknaden. Det är troligen också den åtgärd som har störst direkt verkan och för med sig den minsta risken för

negativa externa effekter. De åtgärder som myndigheterna nu vidtar är en viktig del av arbetet för att öka konsumenternas möjligheter att byta leverantör av elektroniska kommunikationstjänster.

Tjänst för att kunna följa kostnader för konsumtion i realtid

Åtgärd

Konsumentverket har föreslagit att regeringen initierar en analys av förutsättningarna för att visa kostnader för konsumtion av elektroniska kommunikationstjänster i realtid.

Bedömning

Sedan Konsumentverket publicerade sin rapport har den typen av tjänster som myndigheten efterfrågar utvecklats. För mobila terminaler finns t.ex. applikationer som mäter och kontinuerligt visar överförda datamängder och som hämtar sin information från tjänster motsvarande "Mina sidor". Det är däremot osäkert hur väl kända dessa tjänster är i dag. De bör lyftas fram av leverantörer och myndigheter genom existerande kanaler.

1 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

dels att 5 kap. 15 a § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 5 kap. 15 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

15 a §¹

Den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster ska erbjuda slutanvändare att ingå avtal med en längsta giltighetstid om 12 månader. *Ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster får inte ha en längre inledande bindningstid än 24 månader.*

Den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster ska erbjuda slutanvändare att ingå avtal med en längsta giltighetstid om 12 månader.

¹ Senaste lydelse 2011:590.

Första stycket andra meningen ska också gälla för andra slutanvändare som begär det.

Ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster får inte ha

- 1. en längre inledande bindningstid än 24 månader, eller*
- 2. en längre uppsägningstid än en månad.*

Andra stycket 1 ska också gälla för andra slutanvändare som begär det.

15 b §

Ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster får endast under en inledande bindningstid innehålla begränsningar när det gäller användningen av terminalutrustning

Denna lag träder i kraft den 1 april 2014.

2 Inledning och bakgrund

Post- och telestyrelsen, PTS, har i rapporterna *Möjlighet att byta*, (PTS-ER-2010:22) och *Transparenta internetaccesser* (PTS-ER-2011:29) konstaterat att det finns starka skäl att begränsa den tillåtna längden på uppsägningstid i konsumentabonnemang och att SIM-kortlås kostnadsfritt bör upphöra att gälla efter bindningstidens slut. PTS har i rapporterna också dragit slutsatsen att det bör övervägas att lagstifta om en maximal bindningstid för avtal mellan konsumenter och leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster som är kortare än nuvarande praxis på 24 månader. Konsumentverket menar i rapporten *Konsumenters möjlighet att byta bredbandsleverantör* (Rapport 2012:9) att den maximala bindningstiden, liksom den uppsägningstid om tre månader som för närvarande ofta tillämpas är för lång och att lagändringar därför bör göras.

Regeringskansliet har 2012 låtit konsultföretaget Gartner Sverige AB ta fram en konsekvensanalys i fråga om vad som skulle hända vid lagändringar om förkortad maximal bindningstid respektive uppsägningstid och om begränsningar för SIM-kortlås. Fokus i analysen ligger på mobila tjänster, dvs. mobiltelefoni och mobilt bredband.

Den här departementspromemorian går igenom och tar ställning till de möjliga åtgärder som identifierats för att förbättra möjligheterna för konsumenter att byta leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. Rapporterna som beskrivs ovan har kompletterats med en konsekvensanalys. Utifrån denna och utvecklingen efter rapporterna lämnas här förslag på åtgärder.

Disposition

I den här promemorian, som har tagits fram inom Näringsdepartementet, lämnas förslag om att uppsägningstiden mellan en konsument och den som levererar elektroniska kommunikationstjänster ska begränsas till en månad. Det lämnas även förslag om att en sådan leverantör inte får begränsa användningen av terminalutrustning genom exempelvis SIM-kortlås efter den inledande bindningstiden.

Post- och telestyrelsen och Konsumentverket har lämnat ytterligare förslag på åtgärder inom området elektronisk kommunikation för att underlätta för konsumenterna att byta leverantör, men promemorian föreslår inte att man går vidare med något av de förslagen. I promemorian går förslagen igenom ett och ett.

I kapitel 3 beskrivs sammanfattningsvis lagen om elektronisk kommunikation och de andra lagar som berörs av förslagen. En kortare redogörelse för Allmänna reklamationsnämnden och nämndens funktion finns också med.

I kapitel 4 redogörs för hur marknaden för elektronisk kommunikation ser ut utifrån hur nöjda kunderna är, konkurrensbilden samt hur byteskostnader och nätverkseffekter påverkar konkurrensen.

I kapitel 5 redovisas de problem för konsumenterna som finns inom sektorn och de åtgärder som har föreslagits för att lösa dem med avseende på möjligheter att byta leverantör.

I kapitel 6 lämnas överväganden och förslag kring uppsägningstidens längd.

I kapitel 7 redogörs för de nuvarande avtalstiderna på marknaden och de konsekvenser en bestämmelse om förkortad avtalstid skulle få. Kapitlet avslutas med överväganden och en bedömning.

I kapitel 8 lämnas överväganden och förslag om begränsningar av användningen av terminalutrustning genom t.ex. SIM-kortlås.

I kapitel 9 går övriga åtgärder för att öka rörligheten på marknaden igenom. De åtgärderna syftar bl.a. till att öka transparensen.

I kapitel 10 görs en konsekvensbedömning av förslagen.

3 Rättsläget

3.1 Allmänt om LEK

Regler om överföring av elektronisk kommunikation finns samlade i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Syftet med LEK är enligt 1 kap. 1 § att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer. Med effektiva elektroniska kommunikationer avses konkurrensutsatta och flexibla kommunikationer som tillhandahålls på icke-diskriminerande villkor (prop. 2002/03:110 s. 115). Vidare ska enskilda och myndigheter få tillgång till största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Det ska finnas en möjlighet att välja mellan olika tjänster med olika pris och kvalitet för att finna den kombination av tjänster som bäst passar den enskilde (aa s. 115). Syftet ska främst uppnås genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas. Samhällsomfattande tjänster ska alltid finnas tillgängliga på för alla likvärdiga villkor i hela landet till överkomliga priser.

Till grund för LEK ligger fem stycken EU-direktiv. Dessa är:

- direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektivet),
- direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektivet),

- direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektivet),
- direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska och kommunikationstjänster (direktivet om samhällsomfattande tjänster), även kallat USO-direktivet, och
- direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktivet om integritet och elektronisk kommunikation).

Av artikel 8 i ramdirektivet, som genomförts genom 1 kap. 1 § LEK, framgår att de nationella regleringsmyndigheterna ska främja konkurrens vid bl.a. tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. De nationella regleringsmyndigheterna ska bl.a. säkerställa att användare får maximalt utbyte när det gäller urval, pris och kvalitet. Dessutom ska säkerställas att det inte uppstår någon snedvridning eller begränsning av konkurrensen inom sektorn för elektronisk kommunikation samt främjas effektiva investeringar i infrastruktur och främja innovation. Nationell regleringsmyndighet i Sverige är Post- och telestyrelsen (PTS).

EU-regelverket ställer vissa krav på medlemsstaterna om bl.a. konsumentskydd och om att tillförsäkra medborgarna tillgång till i varje fall ett minimiutbud av tjänster till en angiven kvalitet och till ett överkomligt pris m.m. Dessutom innehåller direktiven konkurrensfrämjande regler. Tanken är att i takt med att konkurrensen utvecklas låta särslagstiftningen fasas ut till förmån för generell konkurrenslagstiftning. Ambitionen är att en generell konkurrenslagstiftning ska vara styrande för marknaden, men innan en tidigare monopolmarknad övergått till en väl fungerande konkurrensmarknad har det ansetts motiverat med en särskild sektorreglering (prop. 2002/03:110 s. 112).

3.2 5 kap. 15 a § LEK

Bestämmelser om tjänster till slutanvändare m.m. återfinns i 5 kap LEK. I kapitlet finns under rubriken avtal m.m. bl.a. angivet vad ett konsumentavtal ska innehålla (5 kap. 15 § LEK) och abonnentens rättigheter vid tillhandahållarens ändring av avtalet (5 kap. 16 § LEK). Enligt 5 kap. 15 a § LEK får ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster inte ha en längre inledande bindningstid än 24 månader. Bindningstiden är den tid som abonnenten förbinder sig att köpa en viss tjänst från en och samma tjänsteleverantör.

Till grund för bestämmelsen ligger artikel 30.5 i USO-direktivet. Den trädde i kraft den 1 juli 2011. Syftet var att undvika långa bindningstider som verkar hämmande på konsumentens möjlighet att byta leverantör, vilket också ansågs inverka hämmande på konkurrensen. Att sätta en maximal tidsgräns för bindningstider ansågs vara en metod som bidrog till att användare skulle få lättare att växla mellan olika tjänsteleverantörer och därigenom kunna ta del av olika erbjudanden (prop. 2010/11:115 s. 97).

Överträdelser av 5 kap. 15 a § LEK är inte civilrättsligt sanktionerade i LEK. Avtalsvillkor som strider mot stadgandet drabbas exempelvis inte av ogiltighet. I stället är det PTS i egenkap av tillsynsmyndighet som övervakar att regeln följs. Vid överträdelse har PTS möjlighet att ingripa inom ramen för den allmänna tillsynen enligt 7 kap. LEK, genom att meddela föreläggande respektive förbud för att få leverantören att följa reglerna. Dessa kan förenas med vite, se vidare nedan.

En prövning av skäligheten i ett villkor om bindningstid kan göras enligt de generella reglerna om avtalsvillkor som finns i lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (se avsnitt 3.3).

Förelägganden och förbud

Om PTS misstänker att en leverantör inte följer LEK ska leverantören underrättas om det och ges möjlighet att yttra sig inom skälig tid. Vad som är skälig tid får avgöras efter omständigheterna i det enskilda fallet. En underrättelse innebär att den som är aktuell för en tillsynsåtgärd först ges en rimlig tid att frivilligt vidta åtgärder för att uppfylla lagens krav. Genom underrättelsen ges leverantören också möjlighet att lämna synpunkter och kommentera myndighetens tillsyn. Om parten inte yttrat sig inom den tid som myndigheten angivit hindrar det inte att myndigheten går vidare i tillsynen (prop. 2002/03:110 s. 398).

PTS får i samband med underrättelsen eller senare meddela de förelägganden och förbud som behövs för att en överträdelse ska rättas. Förelägganden och förbud får förenas med vite. Beslut om föreläggande gäller omedelbart om inte annat anges. Av föreläggandet ska tydligt framgå på vilket sätt och inom vilken tid en leverantör ska rätta sig efter föreläggandet och undvika en eventuell vitessanktion.

Om ett föreläggande inte följs kan PTS antingen

1. återkalla ett tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller besluta att den som åsidosatt en skyldighet helt eller delvis ska upphöra med verksamheten, om inte överträdelsen är av mindre betydelse, eller

2. meddela de ytterligare förelägganden eller förbud som behövs för efterlevnaden av lagen eller av de beslut om skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Även dessa förelägganden kan förenas med vite.

PTS åtgärd ska vara proportionerlig i förhållande till den skada, olägenhet eller risk som myndigheten vill komma till rätta med. Överträdelse som bara är av mindre betydelse ska därför normalt inte ge anledning till en så ingripande åtgärd som återkallelse av tillstånd eller förbud att bedriva verksamhet.

Beslut om föreläggande eller förbud kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

3.3 Lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden

Förutom när det gäller bindningstid finns det i LEK ingen reglering av avtalsvillkor som låser in konsumenter genom exempelvis villkor om uppsägningstid eller att telefonen bara kan användas med ett abonnemang från en viss leverantör. Skäligheten i avtalsvillkor kan dock alltid prövas enligt de generella reglerna om avtalsvillkor som finns i lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Det gäller även villkor som rör bindningstiden. Generellt gäller att om leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster tillämpar villkor vars huvudsakliga syfte är att hämma byte av tjänsteleverantör kan villkoren angripas med stöd av bestämmelserna i lagen.

I lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden finns bestämmelser om avtalsvillkor som näringsidkare använder när de erbjuder varor, tjänster eller andra nyttigheter till konsumenter. För att skydda konsumenter mot oskäligen avtalsvillkor kan Marknadsdomstolen på ansökan av konsumentombudsmannen (KO) förbjuda att näringsidkare använder avtalsvillkor som med hänsyn till pris och övriga omständigheter är oskäligen mot konsumenten. Förbudet ska också vara påkallat från allmän synpunkt eller annars ligga i konsumenternas eller konkurrenternas intresse. En sammanslutning av näringsidkare som använder eller rekommenderar användning av ett oskäligt avtalsvillkor får förbjudas att i framtiden använda eller rekommendera villkoret. Ett förbud ska normalt förenas med vite.

En fråga om förbud får i fall som inte är av större vikt prövas av KO genom att den som antas ha använt ett oskäligt avtalsvillkor meddelas ett förbuds föreläggande som näringsidkaren ska godkänna.

Ett förbud som meddelas enligt lagen är framåtsyftande, vilket innebär att redan ingångna avtal inte påverkas. Förbudet skyddar därmed konsumenterna som kollektivt mot att näringsidkaren använder det oskäligen avtalsvillkoret igen. När det gäller avtal som redan slutits kan ett oskäligt avtalsvillkor i

stället angripas på civilrättslig väg, genom 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögensrättens område.

Av förarbetena till lagen (prop. 1994/95:17 s. 64 f och 89 f) och praxis (se t.ex. MD 2011:21) framgår att ett avtalsvillkor typiskt sett anses otillbörligt mot konsumenten, om det med avvikelser från dispositiva rättsregler ger näringsidkaren en förmån eller berövar konsumenten en rättighet och därigenom åstadkommer en sådan snedbelastning i fråga om parternas rättigheter och skyldigheter enligt avtalet, att en genomsnittligt sett rimlig balans mellan parterna inte längre är för handen. Frågan om ett avtalsvillkor är att anse som oskäligt avgörs på grundval av en samlad bedömning av parternas rättigheter och skyldigheter. Vid skälighetsbedömningen spelar också villkorens förhållande till tvingande lagstiftning stor roll. Ett avtalsvillkor som strider mot tvingande lag är regelmässigt att anse som oskäligt. Avtalsvillkor som strider mot tvingande allmänna rättsprinciper, utan att dessa framgår av lag, kan också förbjudas. Även sådana villkor som presenterats eller utformats på ett vilseledande eller oklart sätt, så att konsumenten inte kan förutse vilka konsekvenser villkoret får för honom eller henne är normalt att anse som oskäliga enligt lagen.

Marknadsdomstolen har inte med stöd av lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden prövat villkor om bindningstid, uppsägningstiden eller att telefonen bara kan användas med ett abonnemang från en viss leverantör.

3.4 ARN

Allmänna reklamationsnämnden, ARN, är en statlig myndighet som bl.a. prövar tvister som rör köp av varor och tjänster av olika slag. Nämndens verksamhet styrs av förordningen (2007:1041) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden. I 1 § anges nämndens uppgifter. Där sägs att nämnden ska

- pröva tvister mellan konsumenter och företag som rör en vara, tjänst eller annan nyttinghet som företaget har tillhandahållit konsumenten (konsumenttvister) och rekommendera en lösning av tvisten,
- pröva tvister om skadestånd mellan fysiska personer och juridiska personer eller enskilda företag, om den fysiska personens anspråk på skadestånd helt eller delvis kan komma att omfattas av motpartens ansvarsförsäkring och skadan inte uppkommit i samband med den fysiska personens näringsverksamhet, och rekommendera en lösning av tvisten,
- yttra sig i konsumenttvister på begäran av domstol,
- informera konsumenter och näringsidkare om nämndens praxis, och
- stödja den kommunala konsumentverksamhetens hantering av konsumenttvister genom bl.a. utbildning och information.

ARN:s beslut går inte att överklaga. Av allmänna reklamationsnämndens föreskrifter (KOVFS 2009:1) om konsumenttvister som inte prövas av nämnden framgår vilka krav som ställs för att ARN ska ta upp en tvist till prövning. Exempelvis prövar nämnden inte konsumenttvister som rör spel, tips eller lotteri. Vidare framgår att nämnden inte prövar konsumenttvister där värdet av vad som yrkas understiger vissa belopp. För hemelektronik gäller att värdet ska vara minst 1 000 kr. I beloppen räknas inte in yrkanden om ersättning för annan skada än ekonomisk skada.

Avsikten med ARN:s prövning av tvister är att få ett snabbt och enkelt, men ändå rättssäkert alternativ till domstol. Tvistprövningen görs utifrån de uppgifter och den bevisning som parterna ger in. Nämnden gör alltså ingen egen utredning av vad som hänt, utan det är upp till parterna att presentera det underlag som nämnden ska ta ställning till. Vid bedömning av en tvist utgår nämnden från gällande rätt. Nämndens beslut är rekommendationer, men följs enligt nämndens egna uppgifter i 70–75 procent av fallen.

ARN har i ett antal tvister prövat om det är möjligt att säga upp ett avtal under den inledande bindningstiden. De två senaste fallen som rör tjänster för elektronisk kommunikation är referaten ARN 2008-5460 och ARN 2008-0733 angående TV-respektive tv- och bredbandsabonnemang. I båda fallen ansåg nämnden att det inte var oskäligt att konsumenten var fortsatt bunden av avtalet under hela bindningstiden, trots att tjänsten inte gick att nyttja p.g.a. att konsumenteten flyttat. I det första avgörandet uttalade ARN särskilt att det inte hade framkommit några omständigheter eller förhållanden vid avtalets tillkomst eller senare som gav någon grund för hävning av avtalet.

ARN har inte prövat någon tvist som rör längden på uppsägningstid beträffande avtal om mobiltelefoni eller villkor om att en mobiltelefon bara kan användas med ett abonnemang från en viss leverantör.

4 Marknaden i dag

4.1 Kundnöjdhet

4.1.1 Marknadsundersökningar

För att ta reda på hur kunderna uppfattar att marknader fungerar görs ett antal kundundersökningar av olika aktörer. Nedan görs en genomgång av resultaten från några undersökningar om marknaderna för elektronisk kommunikation.

Consumer Markets Scoreboard

Consumer Markets Scoreboard (CMS) är en sammanställning av Europeiska kommissionens årliga konsumentundersökning. Undersökningen görs genom intervjuer i alla EU-länder där konsumenter tillfrågas om möjlighet att jämföra konsumenternas förtroende, problem, klagomål, leverantörsbyten, upplevd möjlighet till leverantörsbyte, nöjdhet samt upplevd konkurrens i form av att det finns gott om alternativa leverantörer inom ett stort antal konsumentmarknader. Undersökningen omfattar marknader för både varor och tjänster.

Marknaden för mobiltelefoni är den marknad i Sverige som får det sämsta betyget i undersökningen. Även marknaderna för internetuppkoppling, fast telefoni och tv får betyg som är svaga i förhållande till flertalet andra marknader. De olika marknaderna som studeras i denna undersökning är dock sinsemellan väldigt olika, vilket gör det svårt att dra långtgående slutsatser av vad den inbördes ordningen mellan de olika marknaderna säger. De

fyra ovan nämnda marknadernas resultat ligger under genomsnittet i hela EU, vilket kan visa på att de är marknader där det är svårare att tillfredsställa konsumenterna. Även om de här marknaderna ges ett lägre betyg än många andra så är det ändå så att merparten av konsumenterna ger ett positivt eller neutralt omdöme. Det finns dock en inte oväsentlig andel som har klagomål och anser att tjänsterna inte lever upp till deras behov.

Svenskt Kvalitetsindex

Svenskt Kvalitetsindex (SKI) är ett analyssystem som behandlar kundnöjdhet inom ett flertal olika sektorer, däribland flera branscher inom elektronisk kommunikation. Under 2012 låg indexvärdet över kundnöjdhet inom de olika branscherna inom telekomsektorn på 60–70 på en skala 0–100, där 100 är maximal kundnöjdhet (SKI, *Pressmeddelande telekom 2012*). De branscher inom telekomsektorn som funnits med under ett flertal år har haft en ökande kundnöjdhet under de senaste tio åren. Dock har utvecklingen planat ut och under de senaste två till tre åren har den legat mer eller mindre stilla. Nivån på det genomsnittliga indexvärdet för telekomsektorn är jämförbart med merparten av övriga undersökta sektorer.

SKI mäter några olika parametrar och generellt för alla delar inom elektronisk kommunikation är att förväntningsparametern är hög, klart högre än betyget på produktkvalitet, servicekvalitet, prisvärde och kundnöjdhet. Det mönstret finns även på andra marknader, men det är få marknader där det är så tydligt att förväntningarna är klart högre än övriga parametrar.

Konsumentverket

Konsumentverket har gjort en konsumentundersökning av marknaden för mobiltelefoni, bredband och sampaketerade telekomtjänster (*Fördjupad analys av marknaden för mobiltelefoni,*

bredband och sampaketerade telekomtjänster, Rapport 2011:18). Av de svarande konsumenterna angav 70 procent att påståendet ”Mitt köp uppfyllde mina behov helt och hållet” stämmer väl eller mycket väl. När det gäller den totala nöjdheten av att teckna abonnemang eller köpa kontantkort gav nio procent ett lågt betyg, 1 och 2 på en femgradig skala, och 62 procent ett högt betyg, 4 eller 5.

Ungefär 18 procent av alla som svarade uppgav när det gällde påståendet ”Jag är rejält missnöjd och ångrade mitt val mycket” att det helt eller delvis stämmer. Av dessa helt eller delvis missnöjda uppgav 28 procent att problemen hade att göra med avtalsvillkor, exempelvis brist på information om och ändring av sådana. Av dem som hade haft problem uppgav 18 procent att problemen hade att göra med leverans och byte av leverantör, exempelvis problem med kundservice.

Av den totala andelen som svarade uppgav 12 procent att ”Jag ångrar den bindningstid som jag valde då den är för lång och mina behov har ändrats”. Dessa var också relativt sett mer missnöjda än andra svarande med andra problem.

Enligt pressmeddelande från Konsumentverket den 24 januari 2013 handlade 19 700 av de totalt 86 000 klagomål som gjordes till konsumentvägledare i 228 kommuner under förra året, dvs. 23 procent, om produkter och tjänster på tele-, tv- och internetområdet. I många fall var det enligt Konsumentverket krångliga avtalsvillkor, oklarheter kring bindningstider, tveksamma försäljningsmetoder och dålig täckning på mobila bredband och mobiltelefoner som fått konsumenterna att reagera negativt.

Gartner Sverige AB

Gartner Sverige AB har inom ramen för sitt uppdrag (se kap. 2) redovisat resultat av en undersökning av mobilmarknaden i Finland. Undersökningen berör bl.a. hur nöjda kunderna är med sin nuvarande leverantör, och hur de ställer sig till olika aspekter av att byta leverantör. Det finns både likheter och olikheter

mellan den svenska och den finska mobilmarknaden. Då Finland har bestämmelser som begränsar både SIM-kortlås och uppsägningstider kan slutsatserna från Gartners undersökning säga något om hur kundnöjdheten i Sverige skulle kunna vara om dessa reformer genomförts även på den svenska marknaden. På en fråga hur nöjda kunderna är med sin nuvarande leverantör ges ett genomsnittsbetyg på över åtta på en skala mellan ett och tio, där 10 är högsta betyget (extremely satisfied). Vidare frågas om hur ofta konsumenterna skulle byta leverantör om det var enklare än det är i dag att byta. Svaret var att en stor majoritet, 83 procent, säger att de skulle byta leverantör mer sällan än en gång om året. Dock anser kunderna redan i dag att det är relativt enkelt att byta leverantör, betyget är 7,5 på en skala 1–10 där 10 innebär mycket lätt att byta.

Sammanfattning

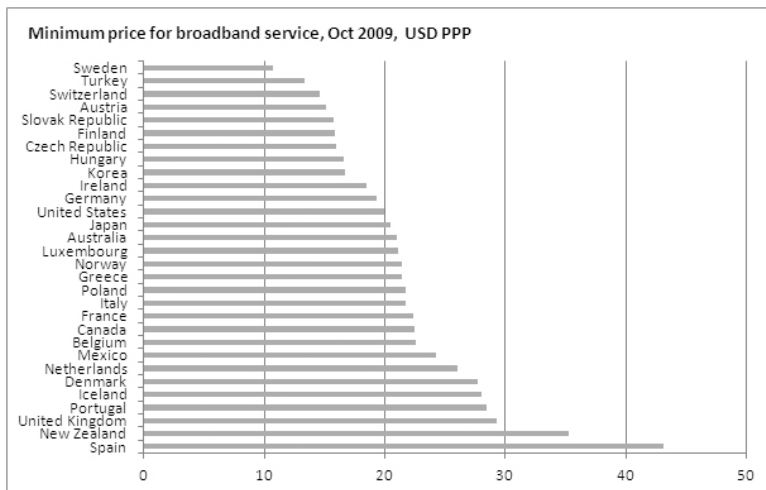
Av de undersökningar som redovisas ovan kan konstateras att en majoritet av kunderna anger att de är nöjda. I undersökningar på marknader inom olika sektorer ligger kundnöjdheten inom elektronisk kommunikation runt eller under genomsnittet av de olika marknaderna. Om det beror på olikheter i själva marknaderna eller om det beror på skillnader i funktionssättet för marknaderna är svårt att säga. Även om merparten av kunderna inom elektronisk kommunikation anger att de är nöjda framgår av konsumentundersökningarna att det ändå finns ett betydande antal kunder som inte är nöjda. Samma sak framgår också, vilket berörs närmare i kapitel 5, av det faktum att det inkommer klagomål till bl.a. Post- och telestyrelsen, PTS.

Av de undersökningar som kan studeras över tid har det varit en positiv utveckling om man studerar på fem till tio års sikt. Den positiva utvecklingen har dock stannat av och de senaste två åren till och med övergått i en försämring.

4.1.2 Priser

Enligt OECD:s statistik ligger de svenska priserna för kommunikation generellt sett i den lägsta kvartilen bland OECD-länderna.

Figur 1: lägsta pris för en bredbandsuppkoppling per månad.



(Källa: Broadband Bundling: Trends and Policy Implications, OECD 2011, DSTI/ICCP/CISP(2010)2/FINAL)

I hela OECD har konkurrensen på marknaderna för bredband och mobiltelefoni lett till en nedgång i priserna under de senaste två studerade åren. Generellt har priserna sjunkit och antalet tjänster har ökat, mer markant för bredbandstjänster och mobila tjänster. De senare har också genomgått en revolution utlöst av mobilt bredband och upptag av smarta telefoner. Priserna för bredband i OECD sjönk under samma period. Mellan 2008 och 2010 har kostnaden för ett vanligt bredbandsabonnemang minskat med i genomsnitt två procent per år för DSL och fem

procent för kabel. Under samma period ökade de annonserade hastigheterna dessutom med mellan 15 och 20 procent.

I Sverige har prisutvecklingen på fast bredband inte varit dramatisk de senaste åren. Priset på det billigaste rikstäckande erbjudandet om fast bredband med en överföringskapacitet på minst 2 Mbit/s har varit oförändrat sedan sista kvartalet 2010. Motsvarande erbjudande med en överföringskapacitet på minst 8 Mbit/s har legat mellan 249 och 257 kr i princip hela mätperioden medan det billigaste abonnemanget på 100 Mbit/s ökat från 270 till 339 kr per månad.

Mellan det första kvartalet 2006 och första kvartalet 2012 har lägstapriset för rikstäckande erbjudanden till fast bredband med olika överföringshastigheter förändrats på följande sätt:

Prisutvecklingen för abonnemang på fast bredband, årlig förändring av lägstapriset

	2006- 03-31	2007- 03-31	2008- 03-31	2009- 03-31	2010- 03-31	2011- 03-31	2012- 03-31	Totalt
Minst 2 Mbit/s	-14%	-20%	0%	0%	4%	-13%	0%	-38%
Minst 8 Mbit/s	-14%	0%	0%	0%	8%	-8%	3%	-11%
Minst 100 Mbit/s	-	0%	0%	-25%	0%	0%	26%	-6%

(Källa: PTS-ER-2012:26 s. 33)

I flera länder har spridningen av smarta telefoner skapat utmaningar för mobilnätleverantörer och deras användare. Ökad datatrafik i mobilnäten minskar nätens upplevda prestanda och kapaciteten att stödja mobila kommunikationstjänster är ansträngd av nivån av samtidig användning. Leverantörerna står inför svåra avvägningar i fråga om i vilken utsträckning man ska investera mer för att uppgradera nätverk, t.ex. genom att distribuera kommersiella LTE-tjänster, och att försöka att bättre möta

efterfrågan genom prissättning. Ett antal leverantörer har dragit tillbaka erbjudanden om obegränsad dataöverföring för en viss summa pengar.

Andelen fasta avgifter som betalas av kunderna genom räkningar för elektronisk kommunikation har ökat de senaste åren, medan användningsbaserade avgifter har minskat. Denna trend kan vara resultatet av ett antal bidragande faktorer. För det första ses telefoni i det fasta nätet alltmer som en lågvärdeprodukt som kompletterar högre värderade kommunikationstjänster som bredband. För det andra har leverantörerna lyckats öka användningen av tjänster som kräver dataöverföring som ett resultat av förändringar i debiteringsstrukturen och minskade avgiftsnivåer, med en relativt hög fast månadsavgift men låga användaravgifter. Förutsägbarheten i avgifterna utgör för många konsumenter attraktionen hos den sortens erbjudanden.

Statistiska prisjämförelser och kartläggning av tjänster blir allt svårare på grund av den ökande användningen av kombinerade eller sampaketerade tjänster. Leverantörerna knyter vanligtvis bredband antingen till fast telefoni, oftast DSL-leverantörer, eller till kabel-tv, vanligtvis kabel-tv-leverantörer, för att erbjuda double play-tjänster och "triple play" som inkluderar rösttelefoni, tv och bredband. Sådana paketerade tjänster kan vara både positivt för konsumenterna, t.ex. genom bättre priser, och föra med sig en del nackdelar, bl.a. ökad svårighet att jämföra erbjudanden.

De sampaketerade tjänsterna säljs typiskt sett med en betydande rabatt i förhållande till fristående priser (se bl.a. OECD, *Rapport om sampaketering av elektroniska kommunikationstjänster*, DSTI/ICCP/CISP(2010)2/FINAL). Förmågan att välja mellan fristående och kombinerade tjänster kan, men behöver inte, gynna konsumenter och i national-ekonomiska termer öka konsumenternas överskott. Kombinationserbjudanden kan hjälpa att "skifta" konsumentöverskottet från högre värderade tjänstedelar till andra mindre värderade delar och kan också ge andra fördelar som enhetlig

fakturerings, integrerade tjänster och kundservice, se vidare avsnitt 4.3.4.

Komplexiteten i vissa paketerbjudanden har dock gjort dem allt svårare att tolka. Svårigheter i att försöka jämföra priser och knyta tjänster till avgifter är en utmaning ur transparens-synpunkt när slutanvändarna försöker göra välgrundade val. Paketerbjudanden kan också begränsa användarnas möjligheter att byta leverantörer.

4.1.3 Konsumenters missnöje

Enligt SKI:s branschmätningar för 2012 har telekombranschen fortsatt svårt att infria sina marknadsloften inom mobiltelefoni och mobilt bredband. I kampen om kunderna har branschaktörerna byggt upp höga förväntansbilder hos sina kunder, loften som de inte lyckas att infria i konsumenternas upplevelse av täckning och datakapacitet. Vad som särskiljer företagskunder från privatkunderna är att de förstnämnda successivt har börjat sänka förväntansbilden medan privatkunderna går i motsatt riktning.

När det gäller direkta ärenden angående klagomål, särskilt till PTS, Telekområdgivarna (se vidare avsnitt 4.1.4) och konsumentvägledare eller Konsumentombudsmannen, har trenden varit att klagomålen minskat från 2006 och framåt. Den trenden har dock ändrats de senaste två åren där klagomålen slutat minska och till och med ökar något. Detta berörs närmare i kapitel 5.

Det samlade intrycket av rapporter och konsumentundersökningar är att det finns många konsumenter som upplever att de saknar kunskap om vad det är de köper när de köper elektroniska kommunikationstjänster. Många konsumenter tycks också ha svårt att värdera eller bedöma vad de får när de köper tjänsterna och då särskilt i förhållande till vad som utlovats av leverantörerna. Denna känsla av osäkerhet kan förstärkas av en snabb teknik- och tjänsteutveckling som innebär

att nya till synes bättre erbjudanden kontinuerligt dyker upp. Det kan naturligtvis leda till missnöje och frustration om man som konsument är fastlåst i ett avtal som inte medger användning av nyare tjänster och terminaler.

PTS har observerat ett antal faktorer när det gäller utbudet av elektroniska kommunikationstjänster som gör det svårt för konsumenterna att göra informerade val, bl.a. skillnader mellan de överföringshastigheter som marknadsförs och de överföringshastigheter som levereras. Dessutom konstaterar PTS att konsumenterna upplever att s.k. dolda kostnader, dvs. kostnader som är svåra att förutse, gör det svårt att göra jämförelser mellan olika erbjudanden för mobila samtalstjänster och leverantörer inför ett avtalstecknande. Exempelvis har tidigare praxis att debitera för varje eller var tionde sekund nästan helt ersatts med minutdebitering och i princip alla erbjudanden har i dag uppsägningstid.

Slutsatser från en studie beställd av PTS under 2012 (se PTS Dnr 11-10493, s.2) visade att konsumenterna ansåg att avtalsinformationen är för omfattande och svår att förstå. Det upplevdes också att informationen är svår att överblicka eftersom den ofta är uppdelad på olika avtalsbilagor. Konsumenterna tyckte vidare att det var svårt att jämföra olika erbjudanden och leverantörer och många kände sig lurade när det gäller avtalad dataöverföringshastighet som i princip aldrig gick att nå upp till.

Det är viktigt att konstatera att konsumenterna är en heterogen grupp med både skilda förväntningar, preferenser och kunskaper. Vad som är ett problem för vissa kan vara en fördel för många andra. Generellt för konsumenterna som kollektiv är dock att man succesivt lär sig mer om elektroniska kommunikationer i takt med teknik- och tjänstutvecklingen. Vissa konsumenter leder utvecklingen, medan andra kan behöva mer stöd för sitt beslutsfattande.

Skillnader mellan delmarknaderna inom den elektroniska kommunikationssektorn är ganska små när det gäller hur utbredda olika slag av problem verkar vara enligt Konsumentverkets kvantitativa undersökning i rapporten *Fördjupad analys*

av marknaden för mobiltelefoni, bredband och sampaketerade telekomtjänster (Rapport 2011:18, s. 222). Det utesluter dock inte att de specifika orsakerna inom varje problemområde, som de mäts i den kvantitativa undersökningen, kan variera. Det är också onekligen så att mobila kommunikationer särskilt genomgått en explosiv utveckling de senaste åren, vilket för med sig särskilda utmaningar när det gäller kunskap hos konsumenterna, deras förväntningar och leverantörernas förutsättningar för att leverera i enlighet med förväntningarna.

4.1.4 Åt vilket håll går utvecklingen?

Telekområdgivarna ger opartisk och kostnadsfri hjälp till konsumenter om abonnemang för tv, telefoni och bredband. Under 2012 hade Telekområdgivarna 7 912 ärenden. Det är en ökning med tio procent jämfört med 2011 och den näst högsta siffran för antal ärenden sedan verksamheten startades. Det område där andelen ärenden har ökat mest är tv-ärenden (35 procent). Andelen ärenden om mobiltelefoni har ökat med 28 procent. En av de ärendetyper som ökat mest är ärenden om (brist på) täckning, som ökat med 36 procent. Ärenden om operatörlås (SIM-kortlås) är relativt få, men har ökat från 33 till 43 stycken. För fast bredband är det samma mängd ärenden som föregående år, men andelen ärenden som gäller hastighet har fortsatt öka (35 procent). Andelen ärenden om fast telefoni inklusive IP-telefoni och mobilt bredband har ökat med drygt tio procent.

Priserna för mobila samtalstjänster tycks fortsätta att gå ned. Enligt PTS rapport *Prisutvecklingen på mobiltelefoni och bredband* (PTS-ER-2012:26, s. 6) minskade priset för det billigaste erbjudandet på mobila samtalstjänster för en genomsnittsanvändare med 15 procent mellan första kvartalet 2011 och första kvartalet 2012. På sju år har motsvarande pris minskat med 65 procent. Priserna på de billigaste rikstäckande erbjudandena om fast bredband med överföringskapaciteterna minst

2 Mbit/s och minst 8 Mbit/s har varit i princip oförändrade mellan första kvartalet 2011 och första kvartalet 2012. Jämfört med de övriga länderna i Norden har Sverige högre priser för fasta bredbandsabonnemang med låg hastighet (minst 2,5 Mbit/s), men lägre priser för snabba bredbandsabonnemang (minst 45 Mbit/s).

Priset på mobilt bredband som fristående tjänst, dvs. till datorer via USB-modem eller liknande, sjönk med 47 procent mellan första kvartalet 2011 och första kvartalet 2012 och med 58 procent jämfört med första kvartalet 2009. Prissänkningar under vissa kvartal har dock varvats med temporära prisökningar under andra. En anledning till det kan vara att leverantörerna fortfarande laborerar med prissättningen för mobilt bredband som fristående tjänst för att hitta en långsiktigt hållbar prismodell. Hittills har det dock oftast gjorts genom att justera andra parametrar än priset per månad, som hastighets- och kapacitetstak (angiven rapport s. 6).

Öppningsavgifterna har stabiliserats de senaste åren, men har jämfört med 2005 ökat med i genomsnitt 40 procent.

4.2 Konkurrensen

4.2.1 Konkurrensen mellan leverantörerna

Som nämnts ovan är svenska priser för elektronisk kommunikation generellt sett låga. Detta är ett tecken på en relativt hård konkurrens.

Den svenska mobilkommunikationssektorn är ledande både ur ett europeiskt och globalt perspektiv. Det framgår bl.a. av följande.

- Penetrationen i Sverige av s.k. smarta telefoner är en av de tre största i världen på runt 52–55 procent.
- Sverige var ett av de första länderna i världen att börja bygga ut 4G-nätet.
- Konsumentpriserna är bland de lägre i Europa.

- EBITDA-marginalen för leverantörerna är i medianområdet för Europa på runt 32 procent.

(Källa: Gartner Sverige AB, *Impact analysis of changes in certain consumer rights in the Swedish Telecommunications market*, 2012 s. 15).

Ett ytterligare tecken på konkurrens särskilt för marknaderna för telefoni är antalet porterade nummer. Swedish Number Portability Center (www.snpac.se) samlar in och publicerar statistik över antalet porteringar i Sverige. Under första halvåret 2012 har totalt 433 000 telefonnummer, varav 135 000 fasta och 297 000 mobila, porterats i Sverige. Jämfört med första halvåret 2011 är det en ökning av antalet porterade telefonnummer med 23 procent, eller 80 000 nummer. Det är totalt sett det högsta antal telefonnummer som porterats i Sverige under ett halvår. Antalet porterade fasta telefonnummer ökade med 21 procent och de porterade mobila telefonnumren ökade med 23 procent. Ökningen är dock inte tillräcklig för att fastställa en positiv trend. Antalet porterade nummer har dessförinnan varit relativt konstant. Portertingsfrekvensen i Sverige har dessutom varit lägst bland de nordiska länderna.

De porterade fasta numren utgjorde 3,1 procent av det totala antalet abonnemang på fast telefoni under första halvåret 2012. De porterade mobila numren utgjorde under samma period 2,5 procent av det totala antalet mobila abonnemang, exklusive mobilt bredband som fristående tjänst och telematik (maskin-till-maskin-kommunikation).

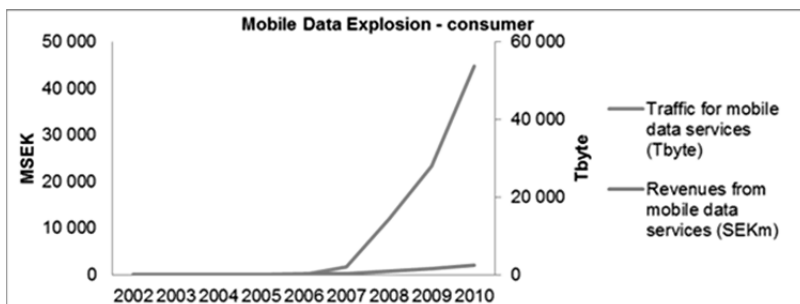
4.2.2 Konkurrenstrycket från andra aktörer ökar

Cirka 85 procent av mobilleverantörernas intäkter och 95 procent av vinsterna kommer från telefoni- och SMS-tjänster. Den situationen förändras nu genom två viktiga influenser, dels s.k. Over the Top (OTT)- aktörer som bl.a. erbjuder ”gratis” röst- och meddelandetjänster, dels ökad användning av data-tjänster som drivs av mobilt bredband och smarttelefon-

användning. Leverantörerna kommer åtminstone delvis att tvingas flytta intäktbasen från röst till data. Övergången kompliceras av att det upplevda värdet av röst- och meddelandehantering fortfarande är betydligt högre än för data, enligt Gartner Sverige AB. Leverantörernas intäkter från traditionella röstbaserade tjänster beräknas dock vara lägre än 40 procent av deras totala intäkter 2015 (Angiven rapport s. 15).

Under de senaste åren har det bl.a. i Europa skett en press nedåt på leverantörernas marginaler. En viktig drivkraft bakom nedgången är förutom konkurrensen bl.a. ökade kostnader för terminaler, ”tjänstekannibalisering” där OTT-aktörer kan erbjuda röst- och meddelandetjänster utan annan kostnad än för dataöverföringen. Ett annat viktigt skäl för nedgången är kostnader för nätutbyggnad där den ökade användningen av mobila datatjänster kräver stora investeringar för att möta efterfrågan genom en nationell infrastruktur. Den trenden gäller även i viss utsträckning för Sverige.

Figur 2: ökning av mobil dataanvändning i förhållande till intäkter från mobil data i Sverige, miljoner kronor respektive antal terabyte. (Källa: Gartner Sverige AB)



Även inom fasta nät förekommer motsvarande kannibalisering, men där har värdet av fasta samtalstjänster sjunkit under en längre tid medan värdet av bredbandstjänster (anslutning) ökat. Traditionella tv- och radioutsändningstjänster får samtidigt i

ökande utsträckning konkurrens från IP-tv-tjänster, som fortsatte att öka under första halvåret 2012 och snart är lika många som de via satellit respektive marknät (PTS rapport, PTS-ER-2012:24, *Svensk telemarknad första halvåret 2012, s 32*).

Ur ett konsumentperspektiv medför dessa förändringar stora möjligheter, men också utmaningar. Villkor förändras och det kan bli svårare att bedöma vilka tjänster i olika delar av värdekedjan man anser sig behöva respektive ska betala för, och vad man får för pengarna. Möjligheten att byta leverantör är en viktig del i det framtida sammanhanget, men långt ifrån den enda aspekten. Det handlar även i ökande utsträckning om att välja terminal, operativsystem och OTT-lösningar som internet-telefoni och ”play”-tjänster.

Teleoperatörsvalet kan i det sammanhanget hamna i bakgrunden och främst bli en fråga för konsumenten om något inte fungerar som det ska eller som förutsättning för att få en viss terminal. Värdekedjan eller ”ekosystemet” är dock inte satt i sten och det återstår att se exakt vilken roll teleoperatörerna, själva eller i samarbete med andra aktörer i värdekedjan, kommer att spela på längre sikt. Dessa experimenterar kontinuerligt med tjänstepaket och andra olika sorters erbjudanden. I denna situation är transparens och överblick särskilt viktigt för konsumenten för att kunna göra bästa möjliga val.

Ur ett mer långsiktigt konsumentnyttoperspektiv krävs dels att någon gör nätinvesteringar som svarar mot efterfrågan på allt mer avancerade och bandbreddskrävande tjänster till en allt större del av befolkningen, dels att detta görs under ett konkurrenstryck som ger bästa möjliga pris och tillgång till tjänster för användarna.

Grundproblemet är inte att konkurrensen allmänt sett är dålig. Det finns dock ett behov av att ta upp frågan om konkurrens här eftersom det av myndigheterna förs resonemang om att rörlighetsåtgärder kan vara ett sätt att förbättra konkurrensen.

4.3 Byteskostnader och nätverkseffekter m.m.

4.3.1 Byteskostnader

Byteskostnader kan definieras som de verkliga eller upplevda kostnader (i nationalekonomisk, bred mening) som uppkommer vid byte av leverantör. Byteskostnader kan, utifrån ett teoretiskt perspektiv, klassificeras i följande kategorier:

- *Transaktionskostnader.* Dessa relateras till den tid och ansträngning som krävs för en konsument att lära sig om andra leverantörer. Som exempel på sådana kostnader kan nämnas olika inlåsnings av kunder inom samma nätverk eller samma land. Paketpriser där kunder betalar en faktura för flera tjänster är exempel på transaktionskostnader som leverantörer skapar. Mindre informationsutbyte med kunder och oöverskådliga erbjudanden kan öka kundernas sökkostnader.
- *Kontraktkostnader,* där längre kontrakt/bindningstider ger rabatterade priser. Lägre minutkostnader samt komplexa och dyra telefoner är orsaker till förlängd bindningstid från 12 månader för några år sedan till dagens 24 månader som dominerar i många europeiska länder.
- Kostnader som binder kunder till köp av varor som är *kompatibla* med huvudprodukten.

Byteskostnader kan göra det möjligt för leverantörer att begränsa kundomsättningen och skulle därmed kunna höja priserna över konkurrensutsatta nivåer i enlighet med vad som motsvarar byteskostnaderna. Forskningen är i allmänhet överens om att det oftast inte är så enkelt, och att byteskostnader inte behöver ha någon konkurrensbegränsande effekt. Ur ett dynamiskt perspektiv kan leverantörer på marknader med byteskostnader visserligen öka vinsten genom att kundbasen blir kvar under en längre tid. Det kan påverka deras prisstrategi. I den första perioden av tjänstens livscykel är leverantörernas

viktigaste strategiska mål att locka kunder, till och med genom prissättning under kostnaden. De kompenserar sina förluster genom att höja priserna i den andra perioden. Som ett resultat av den prisstrategin finns det dock ingen övernaturlig vinst med hänsyn till hela tjänstens livscykel.

Byteskostnader kan ha en stor påverkan på vissa marknadens prisstruktur. Enligt ekonomisk teori kan byteskostnaderna förklara att låga priser erbjuds för att locka in kunder och att priserna sedan höjs när kunder blir trogna, s.k. ”bargain, then rip-off” strategi (leverantörer kan exempelvis erbjuda en subventionerad mobiltelefon för att uppmuntra köpet av tjänsten och kompenserar för dessa förluster genom att sätta ett högt pris på samtalskostnaderna). Denna prissättningsstrategi påverkas även av leverantörernas marknadsandel och marknadens tillväxtfas. Leverantörer med stora marknadsandelar riktar in sig på höga priser (rip-off), medan det är mer lönsamt att investera genom låga priser (bargain) i snabbväxande marknader där framtida vinster är stora. I de fall marknadsaktörer anser att byteskostnader höjer lönsamheten, kommer de att skapa byteskostnader genom fördelaktiga kontrakt, erbjudanden och nätverkskapande. Genom att införa inträdeshinder kan sådana byteskostnader snedvrída konkurrensen när de utförs av företag med ett stort marknadsinflytande. Men byteskostnader kan också intensifiera konkurrensen i växande marknader och skapa incitament för innovationer (se bl.a. NERA, *Switching Costs, Economic discussion Paper 5, Economic Models and Policy Implications*, 2003).

Som det nämnts ovan kan vissa marknader präglas av naturliga byteskostnader, medan i andra fall kan företag inom en viss bransch skapa byteskostnader. I många fall är kostnaderna större för företagskunder jämfört med privatpersoner. Leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster kan använda verktyg som lojalitets- och belöningsstrategier, SIM-kortlås eller andra låsningar inom samma nät eller leverantör, långa uppsägningstider m.m. På en mobilmarknad som saknar nummerportabilitet, där kunden alltså inte kan behålla sitt

nummer vid byte av mobiloperatör, finns en stor inbyggd byteskostnad. Det har gjorts gällande att utvecklingen mot längre bindningstider, från 12 till 24 månader, under de senare åren kompenserar för en del av den ökade risken för kunders avhopp som har varit en bieffekt av nummerportabiliteten.

Regler har införts i EU på senare tid om att konsumentavtalen inte får ha en bindningstid som överstiger 24 månader, att leverantörerna ska erbjuda avtal med 12 månaders bindningstid och att mobilleverantörerna ska hålla sina kunder informerade om tillgängliga prislistor samt meddela om deras månatliga fakturor överstiger en viss gräns (se vidare avsnitt 3.2).

Även om dessa reformer har minskat byteskostnaderna och till viss grad bidragit till ökad kundörslighet och sund konkurrens i EU, har man i där och på andra håll sett ökade priser på nya, avancerade mobila terminaler samt andra nya produkter som av det skälet har svårt att komma in på marknaden eller får en låg penetrationsgrad. En balans mellan kundens efterfrågeperspektiv och leverantörernas skapande av byteskostnader för att upprätthålla sina produktionskostnader och kundbas kan krävas för att marknaden ska behålla sin jämvikt. I det sammanhanget kan det också poängteras att låg kundörslighet, vid sidan av byteskostnader, kan bero på att kunden är nöjd med sin nuvarande leverantör, att leverantörer har likvärdiga erbjudanden eller att leverantörers erbjudanden är så svårgenomträngliga att det inte går att förstå vad det finns att byta till. En utvärdering av nummerportabilitet i Storbritannien visar exempelvis endast små effekter av sådan på kundörsligheten bland privatpersoner, men mer betydande effekter bland företagen.

4.3.2 Nätverkseffekter

Vid sidan av byteskostnader påverkas individens val av leverantörer av antalet abonnenter för varje leverantör och leverantörens varumärke. Leverantörer kan erbjuda bra prisvillkor för samtal inom det egna nätverket (on-net) jämfört med andra nätverk

(off-net). Dessa rabatter kan användas av större leverantörer och skapar på det sättet inträdeshinder för nya och mindre konkurrenter. Forskningen är i allmänhet överens om att marknaderna för elektronisk kommunikation är föremål för nätverkseffekter och att kompatibiliteten mellan olika nät – särskilt hur väl slutanvändaren i praktiken kan sända och ta emot information till och från andra nät – är av central betydelse för konkurrensvillkoren och starkt kan påverka marknadsstrukturer och lönsamhet.

4.3.3 Empiriska resultat

Marknaden för elektronisk kommunikation har genomgått en snabb utveckling under en relativt kort period. Som nämndes ovan är sambandet mellan kundrörlighet, konkurrens och investeringar inte alltid enkelt att förstå i en sådan sektor. Kundernas och leverantörernas beteende ändras vid olika utvecklingsfaser och det kan förväntas att branschen kommer att präglas av hård konkurrens mellan leverantörer och nya prisstrukturer en lång tid framöver. De teoretiska prediktionerna testas i allt större utsträckning med hjälp av empiriska studier och utvärderingar även om dessa fortfarande är få till antalet.

Den empiriska litteraturen har visat att byteskostnader och nätverkseffekter är stora i telekombranschen, men dessa två fenomen har mestadels studerats separat. Det har dock argumenterats att det är just interaktionen mellan de två effekterna som ger upphov till de inlåsnings effekter som präglar telekombranschen. Om dessa två effekter är närvarande i en marknad kommer av varandra fristående analyser av dem leda till en otillförlitlig tolkning av resultaten. I en färsk studie analyseras empiriskt den gemensamma effekten av byteskostnader och nätverkseffekter på konkurrensen i den europeiska mobila kommunikationsindustrin (Fuentelsaz L., Maicas J-P, & Polo Y. (2012) "Switching Costs, Network Effects, and Competition in the European Mobile Telecommunications Industry", Information

Systems Research, vol. 23, sid 93-108). Teoretiskt ger byteskostnader och nätverkseffekter leverantörerna ett visst marknadsinflytande som strategiskt kan utnyttjas för att minska marknads konkurrensen och därmed öka vinsterna. Studiens empiriska analys bekräftar detta, och viktiga asymmetrier mellan marknadsstrukturer i de olika europeiska länderna kan observeras.

Olika studier har för det första visat att nivån på byteskostnader och nätverkseffekter är relativt hög i Europa. För det andra finns det en stor likhet mellan länderna när det gäller ramvillkor, tidsintervall för marknadsliberalisering och en enhetlig teknikstandard för mobila kommunikationer. Även om man utifrån dessa förutsättningar kan förvänta sig jämförbara konkurrensvillkor mellan länderna, är skillnaderna ganska stora.

Den empiriska analysen visar att dessa asymmetrier mellan europeiska länder till stor del kan förklaras utifrån skillnader i byteskostnader och nätverkseffekter. En hög nivå av byteskostnader och nätverkseffekter i ett land leder till en låg konkurrens på marknaden, i studien mätt som marknadsandelar eller Lernerindex (den empiriska metodologin tar hänsyn till det kausala sambandet mellan konkurrens och byteskostnader och nätverkseffekter, dvs. det är de sistnämnda faktorerna som påverkar konkurrensen). Studien i fråga ger värdefull information, men fångar genom den tidsperiod som studerats inte den senaste branschutvecklingen med bl.a. subventioner av dyra terminaler i utbyte mot längre bindningstider. Faktorer som inte finns med i analysen, som företagsstorlek och dess koppling till prisstrategier, kan också förklara en del av beteendet på marknaden.

En nyligen publicerad doktorsavhandling från Chalmers Tekniska Högskola innehåller ett antal studier om lokala nätverkseffekter, prisdiskriminering inom ett slutet nätverk och effekter av smpaketerade telekomtjänster (bredband, tv och telefoni) som former av byteskostnader utifrån svenska förhållanden (Pratompong S. (2012) ”The impacts of network effects and multi-service provision on consumer switching costs

in the Swedish telecommunications market”, Chalmers University of Technology). Avhandlingen kommer fram till att dessa nätverkseffekter utgör en stor del av byteskostnaderna på den svenska marknaden för mobil kommunikation. Studien rekommenderar en s.k. bill-and-keep-prissättningsmodell, där olika nät kan anslutas till varandra utan kostnader, därför att den leder till effektivare slutpriser och konkurrensförhållanden. Även en utveckling mot att bättre informera konsumenter om priser, service och verktyg för kvalitetsjämförelser mellan olika leverantörer rekommenderas.

En studie av Sharma från 2011 analyserar konkurrensförhållanden på telekommarknaden (“Competition and the Evolution of Mobile Markets”, Working Paper). De globala mobilnäten visar en anmärkningsvärd tendens till “*The Rule of Three*”, med vilket avses att det i varje mogen industri finns tre aktörer som dominerar marknaden. Ibland har detta föranletts av regleringar och i andra fall av marknadernas egna krafter. Vissa marknader, som i Europa, verkar ha nått ett jämviktstillstånd, medan andra tillväxtmarknader, som Indien, försöker hitta den rätta balansen. Av de 40 största marknaderna som studerats, däribland Sverige, kontrollerar de tre största mobilleverantörerna i genomsnitt 93 procent av sina respektive marknader. Sverige tillhör de länder där konkurrensen har en relativt stor påverkan på prisnivån. Ju större marknadsandel leverantörer har, ju större skalfördelarna är och ju mindre kostnaderna att ansluta nya kunder till sina nätverk är, desto större vinstmarginaler. Studien drar dock slutsatsen att marknadsandelar eller enstaka index inte ger en fullständig bild av konkurrensvillkoren eller marknadsstrukturen. Faktorer som marknadens storlek, utgifter som andel av BNP, abonnentpenetration, genomsnittlig intäkt per användare, datatillgänglighet, minskad intäkt per minut, service och totala marknadsintäkter är viktiga dimensioner när konkurrenskraft och koncentration av den mobila marknaden studeras. Även i den studien rekommenderas åtgärder för transparens för att åstadkomma bättre konkurrens.

4.3.4 Sampaketering

Sampaketering av olika elektroniska kommunikationstjänster blir allt vanligare och kommer troligen att spela en viktigare roll på marknaden på grund av teknologikonvergens, dvs. trenden att olika teknologier eller system kan användas för liknande eller samma tjänster. Sampaketerade tjänster har betydelse som inträdesbarriär, prisdiskrimineringsverktyg och kostnadsbesparing för leverantören, men också som ett viktigt verktyg för nya aktörer på marknaden. För konsumenter kan sampaketering höja byteskostnaderna genom att de individuella tjänsterna prissätts och rabatteras gemensamt. Det ger en inlåsnings effekt, vid sidan av eventuell bindningstid för paketet, på grund av bl.a. ovilja att mista rabatten och komplexiteten i att jämföra med andra alternativ. Fördelen för konsumenterna är det reducerade totala priset, och en gemensam räkning för alla tjänster.

Den brittiska regleringsmyndigheten Ofcom mäter regelbundet konsumenternas deltagande på kommunikationsmarknaderna med hänsyn till de olika sätt på vilka en konsument kan ”delta”, inklusive att byta leverantör, förhandla med nuvarande leverantörer och att hålla sig informerade. I Storbritannien är andelen på det sättet ”engagerade” konsumenter som köper paketerade tjänster högre än för fasttelefoni, mobiltelefoni eller DTV separat, och är jämförbar med den fristående bredbandsmarknaden, runt 25 procent. Andelen byten på marknaden för paketerade tjänster i Storbritannien har stabiliserats kring en av tio, vilket är jämförbart med den mobila marknaden (Ofcom's *The Consumer Experience 2011*).

5 Problemformulering

5.1 Finns det problem och i så fall, vilka är de?

Som Post- och telestyrelsen, PTS, konstaterar i sin rapport *Möjlighet att byta* (PTS-ER 2010:22) har kundnöjdheten inom telekomsektorn enligt Svensk Kvalitetsindex (SKI) kontinuerligt förbättrats sedan 1996 och privatkunder inom alla delmarknader är i dag sammantaget nöjda. Dock har den positiva utvecklingen stannat av och även försämrats något de senaste två åren.

I de undersökningar som berör marknader inom olika sektorer ligger kundnöjdheten inom just elektronisk kommunikation runt eller under genomsnittet av alla marknader. Om det beror på olikheter i själva marknaderna eller om det beror på skillnader i funktionssätt för marknaderna är svårt att säga. Även om de flesta kunder uppger att de är nöjda finns ändå ett betydande antal kunder som inte är det. De problem som framförallt kommer fram är:

- Många konsumenter upplever problem i samband med själva bytet av leverantör, särskilt att det är krångligt, tar lång tid och att man förlorar pengar till den första leverantören.
- Erbjudanden och avtalsvillkor upplevs av kunder som svår- genomträngliga, vilket gör att konsumenterna riskerar att låsas in i långa avtalsperioder och genom begränsningar av användandet av terminalutrustningen.
- Leverantörerna har inte lyckats infria löften i fråga om upplevelse av täckning och datakapacitet.

- Många konsumenter upplever en osäkerhet om vad det är man köper respektive vad man får och har svårt att jämföra olika erbjudanden.

5.2 Vägledning från forskningen

Teoretisk och empirisk forskning visar att aktörer inom telekombranschen skapar kostnader för kunderna för att låsa in och behålla dem. Därför är en förståelse av byteskostnader och nätverkseffekter för mobilmarknaden viktig för att utvärdera konkurrensförhållanden och marknadsdynamik. Byteskostnader, prissättningsstrategier (låga priser för nya kunder och höga priser för äldre kunder) samt konkurrensförhållanden (högre för växande marknader och lägre för mogna marknader) bör ses ur ett dynamiskt perspektiv och över en bransch- och inlåst kunds livscykel.

Forskningen kring elektroniska kommunikationstjänster är relativt ny, men växande. Bättre och nyare data samt metodutveckling tillförs succesivt. Sverige är ett land som haft konkurrens på telemarknaden under en relativt lång tid, men är föremål för en kontinuerlig marknadsutveckling.

Olika policyåtgärder kan vidtas för att minska byteskostnaderna. Generellt är det värt att genomföra sådana åtgärder om de inte, i alltför stor utsträckning, har en negativ påverkan på balansen i marknaden när det gäller bl.a. följande faktorer:

- Konsumentpriser – blir de sammantaget högre eller lägre för konsumenterna?
- Spridning av ny teknik som mobila terminaler.
- Investeringsklimatet.
- Balanserade vinstmarginaler.
- Transparenta avtal.

Det ovanstående innebär att bl.a. åtgärder som ökar avtalens transparens, jämförbarhet och information gällande priser och kvalitetsparametrar kan vara effektiva verktyg för att minska byteskostnader.

5.3 Kan eller bör konkurrensproblem lösas genom åtgärder för att öka konsumentrörligheten?

Som angetts ovan diskuteras två olika typer av åtgärder i PTS och Konsumentverkets rapporter. För det första diskuteras transparensskapande åtgärder. Dessa kan både leda till att enskilda gör bättre val och därmed blir nöjdare med sina tjänster, och att konkurrensen förbättras då leverantörerna i ökad utsträckning behöver ta hänsyn till kundernas preferenser och möjligheter att välja. För det andra diskuteras åtgärder för att öka rörligheten när väl avtalet är ingånget, dvs. efter det att konsumenten gjort sitt val.

Inlåsnung kan vara ett problem ur ett konkurrensperspektiv. Om kunderna inte tillräckligt fritt kan välja leverantör, försämrars konkurrensen. Inom politiken för området elektroniska kommunikationer är fungerande konkurrens det verktyg som i första hand ska möjliggöra ett brett utbud av tjänster till förmanligast möjliga villkor för konsumenterna. Till skillnad från när det gäller transparens (se ovan) kan det dock leda fel att motivera andra tvingande åtgärder för att minska inlåsnungen med konkurrenshänsyn. Syftet med konkurrens är i grunden att den enskilda konsumenten ska kunna få efterfrågade tjänster. Om tillräckligt många konsumenter är inlåsta i tjänsteavtal som de inte är nöjda med, skulle det kunna bero på bristande konkurrens. I så fall bör i första hand åtgärder som t.ex. tillträdesreglering i grossistledet vidtas så att konkurrensen ökar och de tjänster som erbjuds bättre svarar mot efterfrågan. Om reglering på grossistnivå inte är tillräckligt kan åtgärder på slutkundsmarknaden, som reglering av avtalstiden, aktualiseras. Syftet med sådana åtgärder är dock inte i första hand att förbättra kon-

kurrensen i sig utan snarare att direkt förbättra för konsumenten i de fall då konkurrensen inte fungerar.

Konkurrens (genom eller utan reglering av grossistledet) respektive reglering av slutkundsmarknaden är två möjligheter för att förbättra situationen för konsumenterna. Konkurrens är dock inget mål i sig, utan ett medel. Om det medlet inte fungerar kan det finnas behov av särskilda konsumentfrämjande regler om avtalsvillkor.

Åtgärder för ökad rörlighet skulle kunna öka konkurrensen genom att skapa ett tryck på leverantörerna att erbjuda bättre tjänster för existerande kunder, eftersom de lättare kan förloras till någon annan leverantör. Det är när en konsument står inför att teckna ett avtal med en leverantör som leverantörerna konkurrerar om kunden. Den samlade tillgängliga informationen tyder på att det verkligen råder en relativt god konkurrens om kunderna. Det återspeglar sig i att leverantörerna måste erbjuda incitament till kunderna, vanligen i form av subventionerade terminaler, för att de ska acceptera att bli bundna till en leverantör under en viss tid. Samtidigt finns det möjlighet för konsumenterna att välja kortare eller ingen bindningstid, även om efterfrågan på dessa tjänster verkar vara mindre och dessa typer av erbjudanden skulle kunna vara utsatta för mindre konkurrenstryck.

Det kan samtidigt vara så att konkurrensen fungerar bra i fråga om de huvudsakliga faktorer som kunderna i allmänhet grundar sina val på, men mindre bra i fråga om sådant som konsumenterna inte generellt ser som viktigt när de väljer leverantör. Exempel på den senare typens faktorer skulle kunna vara internationella roamingtjänster, eller uppsägningstiden på ett abonnemang.

Det kan även vara så att leverantörernas villkor får effekter på konsumenternas möjligheter att välja OTT-tjänster (*Over The Top*-tjänster, t.ex. röst- och meddelandetjänster, som erbjuds över internet) som i större eller mindre utsträckning utövar ett konkurrenstryck på leverantörernas egna tjänster. Den sammantagna bedömningen är att åtgärder för att öka kon-

sumentrörligheten inte behövs särskilt för att lösa konkurrensproblem på marknader för elektronisk kommunikation.

5.4 Högre rörlighet skulle kunna ge nöjdare konsumenter

Som konstaterats ovan finns det en risk att konsumenter gör val det senare visar sig att de inte är nöjda med och därefter låses in i avtalsperioder som upplevs som långa. En lång uppsägningstid kan vidare minska möjligheten för konsumenten att kunna anta tidsbegränsade erbjudanden i form av kampanjer och liknande från konkurrerande leverantörer, utan att dra på sig extra kostnader. Om det på olika sätt blir lättare att byta leverantör, blir det också för den enskilda konsumenten lättare att korrigera eventuella misstag genom att byta till en annan leverantör eller att få ett annat erbjudande från samma leverantör. På så sätt kan konsumenterna som helhet bli nöjdare.

Som också berörts är det vanligt att konsumenter som upplever olika sorters problem samtidigt är missnöjda med sina erfarenheter av leverantörsbyten när de väl har bestämt sig för att byta leverantör. Att på olika sätt förenkla byten skulle därför vara ett sätt att öka nöjdheten hos denna grupp.

5.5 Vad görs i dag, och räcker det?

Genom telekompaketet, som trädde i kraft i juli 2011, har PTS fått större befogenheter att skapa transparens i leverantörers avtalsvillkor och i annan information till konsumenterna. Arbete pågår kring en branschöverenskommelse om hur sådan information ska se ut, t.ex. när det gäller begränsningar i en tjänst eller ett abonnemang, vad man kan använda tjänster till, om det finns begränsningar och vad som gäller i fråga om bindningstid och uppsägningstid. Parallellt arbetar PTS med allmänna råd och föreskrifter om information i avtalsvillkor för det som

eventuellt inte kommer att omfattas av de frivilliga åtgärderna. Det arbetet handlar mer specifikt om att se över behovet av föreskrifter om leverantörernas informationsskyldigheter i lagen om elektronisk kommunikation kring bl.a. priser och tjänsters kvalitet. Arbetet genomförs i dialog med branschen, Konsumentverket och berörda konsumentorganisationer.

Konsumentverket har den 1 mars 2012 ändrat sina föreskrifter om prisinformation så att de bl.a. omfattar särskilda krav på prisuppgifter vid försäljning av mobiltelefoner med tillhörande abonnemang. Myndigheten har uppgett att man tänker följa upp effekten av föreskrifterna efter två år.

Regeringens uppdrag till PTS att rapportera vilka åtgärder myndigheten har vidtagit för att förbättra informationen till konsumenter vad gäller begränsningar i bredbands- och internetuppkopplingar redovisades den 12 december 2012.

PTS avsikt är att föreskrifter och allmänna råd om innehåll i leverantörernas konsumentavtal och om hur priser och villkor ska hållas allmänt tillgängliga ska kunna träda i kraft under 2013. Regleringen syftar till att förbättra konsumenternas möjlighet att göra informerade val.

Om det krävs som en allra sista utväg kan PTS med regler som införts genom telekompaketet föreskriva om krav på lägsta tjänstekvalitet på elektroniska kommunikationstjänster i syfte att bl.a. se till att konsumenter kan använda OTT-tjänster och andra tjänster.

Transparensåtgärder, genomförda på rätt sätt, kan förbättra konsumenternas situation avsevärt bl.a. genom att köpbeslut fattas på bättre grunder, samt genom bättre kontroll över förbrukning och medvetenhet om eventuella begränsningar i hur tjänsten kan utnyttjas. Samtidigt kommer transparensåtgärder, även med en huvudsakligen fungerande eller t.o.m. mycket väl fungerande konkurrens, troligen inte att lösa alla problem med missnöjda konsumenter som vill byta leverantör men är inlåsta hos sin nuvarande leverantör. Därför finns det skäl att se närmare på om det går att ändra reglerna för att öka rörligheten på ett sätt som gör att marknaden fungerar bättre utan att

parterna förorsakas höga kostnader (se vidare kap. 6–8). Som Konsumentverket konstaterar i rapporten *Fördjupad analys av marknaden för mobiltelefoni, bredband och sampaketerade telekomtjänster* (rapport 2011:18, s. 29) är det viktigt att komma ihåg att en konsumentpolitik för att stödja en viss konsumentgrupp troligen har en negativ inverkan på andra konsumentgrupper som får bära en viss merkostnad. Det blir alltså en fråga om fördelning av kostnad och nytta mellan konsumentgrupper. Utmaningen för lagstiftare och myndigheter ligger, som myndigheten pekar på, i att införa regleringar som stödjer konsumenter som har behov av detta, utan att begränsa det fria valet för andra konsumenter.

5.6 Möjliga åtgärder

Ett antal åtgärder kan vidtas för att öka rörligheten för konsumenterna och förhindra en inlåsningseffekt. Konsumentverket och PTS har föreslagit följande:

- *Minskning av den maximala uppsägningstiden*
PTS och Konsumentverket har föreslagit att uppsägningstiden ska vara kortare än de facto tre månader som nu är vanligt.
- *Minskning av den maximala bindningstiden*
Konsumentverket har föreslagit att den maximala tillåtna avtalstiden för konsumenter, i dag 24 månader, sänks till 12 eller 6 månader. PTS uttryckte i sin rapport *Möjlighet att byta* (PTS-ER-2010:22, s. 66 f) att det fanns skäl att överväga en kortare maximal bindningstid än den nuvarande, men avstod från att föreslå en kortare bindningstid eftersom det saknades konsekvensutredning.
- *Begränsning av användningen av SIM-kortlås på mobila terminaler*
PTS och Gartner Sverige AB rekommenderar att SIM-kortlås, som innebär att telefonen endast kan användas med ett

abonnemang från en viss leverantör, bara bör tillåtas under viss tid och under förutsättning att låset kostnadsfritt upphör att gälla efter bindningstidens slut.

- *Åtgärder för att öka transparensen*

Sådana åtgärder är under utarbetande, se vidare avsnitt 9.1.

- *Tjänst för att kunna följa kostnader för konsumtion av elektroniska kommunikationstjänster i realtid*

Enligt Konsumentverket skulle möjligheten för konsumenter att direkt kunna följa kostnader i samband med konsumtion av elektroniska kommunikationstjänster förbättra möjligheterna till eget lärande och mer rationella beslut. Verket föreslår därför att regeringen initierar en analys av förutsättningarna för att visa kostnader för konsumtion av elektroniska kommunikationstjänster i realtid.

- *Utreda effekter av sampaketering*

Sampaketering kan ofta medföra ett lägre pris än om tjänsterna köps individuellt, men gör det svårare för konsumenter att jämföra fördelarna med olika tjänster och att byta ut individuella tjänster i paketet. PTS har föreslagit att det utreds vilka fördelar och nackdelar det finns med sampaketering och vad det innebär för konkurrensen och den långsiktiga konsumentnyttan.

- *Agera inom EU för en mer konsumentanpassad utveckling av det gemensamma regelverket*

Konsumentverket föreslår att regeringen noga följer utvecklingen inom EU och med stöd av resultaten i Konsumentverkets rapport agerar för en mer konsumentanpassad utveckling av det EU-gemensamma regelverket. Skälet för det är enligt Konsumentverket de uppenbara och omfattande problem som konsumenterna i hela EU upplever inom marknaden för elektronisk kommunikation.

6 Uppsägningstidens längd

6.1 Nuvarande uppsägningstider på marknaden

I princip alla erbjudanden inom området elektronisk kommunikation har i dag uppsägningstid för konsumentavtal. Sett över tid har det har skett en utveckling mot längre uppsägningstider. Fram till för ungefär fem år sedan var uppsägningstiden för elektroniska kommunikationstjänster för konsumenter normalt en månad. Även om det saknas fullständiga data om uppsägningstider för konsumenter inom elektronisk kommunikation kan det konstateras att praxis nu på konsumentensida för avtal med bindningstid är tre månader (se bl.a. Konsumentverkets rapport *Konsumenters möjlighet att byta bredbandsleverantör*, Rapport 2012:9, s. 22). Det har även funnits abonnemang som marknadsförts som ”utan bindningstid”, men som samtidigt haft en uppsägningstid på tre månader. Någon reglering av uppsägningstider finns inte i lagen om elektronisk kommunikation.

Som framgår i avsnitt 4.1 visar den sammantagna bilden av olika konsumentundersökningar på delmarknaderna för elektronisk kommunikation att de flesta konsumenter är ganska nöjda med sina leverantörer. Studierna visar dock också på att konsumenterna är mycket mindre nöjda med sina erfarenheter när de vill ändra sina kontrakt eller byta leverantör. I det läget ses den långa uppsägningstiden troligen av konsumenten som ett sätt att obstruera bytet eller att få ut så mycket pengar som möjligt från kunden innan bytet sker. Det tenderar att skapa ytterligare missnöje hos kunderna och ge negativ uppmärksam-

het såväl åt den enskilda leverantören som åt branschen som helhet.

Enligt statistik från Telekområdgivarna för 2012 har antalet ärenden gällande uppsägningstider ökat med drygt 30 procent jämfört med 2011. Exempelvis handlar ärendena om att konsumenter menar att en muntlig uppsägning gjorts men att den inte finns noterad hos leverantören, att uppsägningstiden är för lång eller att konsumenten inte förstått skillnaden mellan bindningstid och uppsägningstid. Det förekommer även situationer där konsumenten flyttat sitt nummer till en ny leverantör, men behöver betala både till sin nya och föregående leverantör under uppsägningstiden.

Man kan även konstatera att en tjänsteleverantör som vill ändra förutsättningarna för ett avtal till nackdel för en konsument enligt 5 kap. 16 § lagen om elektronisk kommunikation är skyldig att uppmärksamma konsumenten om ändringen senast en månad innan den träder i kraft.

6.2 Konsekvenser av en förkortad uppsägningstid

6.2.1 Konsekvenser för konsumenterna

Som påpekats i Post- och telestyrelsen, PTS, rapport *Möjlighet att byta* (PTS-ER-2010:22, s. 60) och Konsumentverkets rapport *Konsumenters möjlighet att byta bredbandsleverantör* (Rapport 2012:9, s. 22) utgör ett villkor som ställer krav på tre månaders framförhållning på en marknad som präglas av snabb teknisk utveckling och tidsbegränsade erbjudanden ett relevant hinder för möjligheten att byta tjänsteleverantör. Många av de klagomål som kommer in till PTS om skäligheten i avtalsvillkor rör enligt rapporten just tillämpningen av uppsägningstid i samband med byte av tjänsteleverantör.

Många konsumenter utgår, enligt Konsumentverkets rapport (s. 22), från att ett abonnemang upphör automatiskt vid bindingsperiodens slut. Eftersom abonnemangen hos de flesta

granskade bolagen automatiskt övergår till ett tillsvidareavtal med tre månaders uppsägningstid, kan en sådan missuppfattning leda till fortsatt bindning i tre månader till, räknat från avtalsperiodens utgång.

Tillämpningen av tre månaders uppsägningstid kan också komplicera processen för portering av nummer. Just nummerportabilitet eller möjligheten att behålla sitt nummer när man byter leverantör har varit en viktig reform för att möjliggöra konsumentrörlighet. En kortare uppsägningstid ökar även möjligheten för konsumenten att kunna anta tidsbegränsade erbjudanden i form av kampanjer och liknande från konkurrerande leverantörer.

För en enskild kund kan två månaders kortare bindningstid resultera i upp till en tusenlapp mindre i betalning till den gamla leverantören. Om kunden annars tvingas betala för två abonnemang under den tiden, är det en ren besparing.

Det kommer alltid att finnas en del av konsumenterna som vill ändra sina avtal eller byta leverantör under en pågående avtalsperiod med viss bindningstid. Erfarenheten från konsumentstudier och i övrigt pekar på att kundnöjdheten i dessa situationer till stor del beror på flexibiliteten hos leverantören att erbjuda lösningar i det enskilda fallet. Det finns också exempel på leverantörer på den svenska marknaden som erbjuder konsumenterna möjlighet att ändra sitt avtal – inom givna ramar – under avtalstiden. I andra fall leder leverantörens handlande till ett större missnöje hos kunden som ökar sannolikheten att denna inte stannar kvar när bindningstiden väl gått ut.

Även då bindningstiden har löpt ut upplever många konsumenter missnöje kring och svårigheter med att byta leverantör.

6.2.2 Konsekvenser för leverantörerna

Som framgått ovan var fram till för ungefär fem år sedan uppsägningstiden för konsumentabonnemang för elektroniska kommunikationstjänster vanligtvis en månad. Det tycks saknas

praktiska skäl till att ha en längre uppsägningstid än så. En månads uppsägningstid ger fortfarande tillräcklig tid för leverantörerna att hantera den senaste månadens faktureringar, och på de marknader det är tillämpligt genomföra nummerportering. Den administrativa kostnaden för leverantörskollektivet av en lagreglerad minskning bedöms därför som liten.

Intäkter från slutkunder för mobila samtals- och datatjänster var första halvåret 2012 ca 13,5 miljarder kr enligt PTS rapport *Svensk telemarknad första halvåret 2012* (PTS-ER-2012:24, s. 43). Om, baserat på data från PTS individsundersökning 2011 (PTS-ER-2011:23 s. 26), det antas att åtta procent byter mobilleverantör under ett år, ger det en bruttopåverkan på leverantörernas totala omsättning på i storleksordningen 360 miljoner kr årligen. Den totala omsättningen minskar dock troligen inte i någon större utsträckning. Med minskade uppsägningstider förbättras det årliga finansiella resultatet mer för en leverantör med nettokundtillskott och försämras mer för en leverantör med nettokundförluster, med det räkneexempel som anges ovan inom den totala ramen på 360 miljoner kr årligen. Detta torde vara bra för konkurrensen, i den majoritet av fall där kunder har möjlighet att välja, genom att ge leverantörerna ytterligare ökade incitament för att värva kunder.

6.3 Överväganden och förslag

Förslag: Ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster får inte ha en längre uppsägningstid än en månad.

Undersökningar som bl.a. den brittiska regleringsmyndigheten Ofcom genomfört visar på att konsumenterna i allmänhet fokuserar på de grundläggande villkoren i ett erbjudande och uppmärksammar andra villkor relativt lite. Medvetna om detta, fokuserar leverantörerna ofta sina konkurrensstrategier på de

centrala villkoren, eftersom de vet att det de inkluderar i andra delar av avtalet inte uppmärksammas av konsumenterna. Som ett resultat av det finns det begränsade incitament för företagen att konkurrera med andra delar av avtalsvillkoren än de mest centrala. Uppsägning av avtal ligger dessutom ofta två år fram i tiden vilket troligen ännu mer minskar intresset från konsumenten för avtalsvillkoren om detta. Sammantaget är det mot den bakgrunden mindre troligt att marknads aktörer själva genom konkurrens återigen skulle börja tillämpa kortare uppsägningstider i konsumentavtal.

Som konstaterats ovan är vidare konsumenten den enda avtalspart som helt blir bunden av ett villkor om tre månaders uppsägningstid. Det är därmed svårare för konsumenten att säga upp sin avtalsrelation med tjänsteleverantören, med tre månaders uppsägningstid, än för tjänsteleverantören att åstadkomma en motsvarande förändring genom ändrat avtalsinnehåll med en månads framförhållning enligt 5 kap. 16 § lagen om elektronisk kommunikation. Det finns därför skäl att överväga en kortare uppsägningstid för att få rätt balans mellan parterna.

Förslaget bedöms ha positiv eller i varje fall inte någon större negativ påverkan på balansen i marknaden när det gäller de förhållanden som anges i kap. 5.2. Som framgår i avsnitt 6.2.2 förväntas konsumentpriserna inte bli högre utan snarare utsättas för ett något större konkurrenstryck. Spridning av ny teknik bedöms inte påverkas negativt utan snarare främjas av att konsumenterna får lättare att anta nya erbjudanden som kan inkludera terminaler. Inte heller investeringsklimatet bör påverkas negativt i någon mätbar utsträckning. Leverantörernas vinstmarginaler som helhet bedöms inte påverkas i någon högre grad. När det gäller transparensen i avtal ska förslaget ses tillsammans med de åtgärder som beskrivs i kap. 9.1.

Slutsatsen av det ovanstående är att den svenska marknaden för elektroniska kommunikationstjänster som helhet skulle gynnas av en kortare maximal uppsägningstid på konsumentabonnemang. Det saknas samtidigt anledning att besluta om en

kortare uppsägningstid än en månad. Uppsägningstiden bör därmed begränsas till en månad.

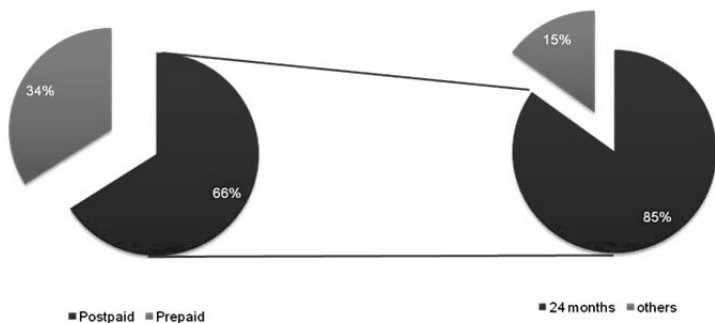
I departementspromemorian *App to date – konsumenternas rättsliga ställning när varor eller tjänster betalas via telefonräkningen, m.m.* (Ds 2012:31) lämnas förslag som omfattar alla konsumentavtal. Tillämpningsområdet föreslås vara när en näringsidkare avtalat med en konsument att ett avtal på viss tid förlängs automatiskt för en ny bestämd tidsperiod, eller tills vidare med en uppsägningstid överstigande tre månader, om konsumenten inte säger upp avtalet. Förslaget ger konsumenten rätt att säga upp ett sådant avtal inom tre veckor från det att konsumenten fått en betalningsanmaning för en ny period, såvida inte näringsidkaren högst två månader före avtalstidens utgång lämnat konsumenten viss information om avtalets fortsatta giltighet. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Som konsumentmarknaden för elektroniska kommunikationer ser ut i dag förlängs avtalet efter den inledande bindningstiden, om det inte sägs upp av konsumenten, i allmänhet tills vidare med en uppsägningstid om tre månader eller kortare. Som de flesta avtal om elektroniska kommunikationer är utformade i dag berörs dessa därmed inte av förslaget i Ds 2012:31. Frågan om förhållandet mellan förslagen får behandlas vidare i det fortsatta beredningsarbetet.

7 Avtalstidens längd

7.1 Nuvarande avtalstider på marknaden

En stor majoritet av konsumenter som ingår ett avtal om mobila kommunikationstjänster väljer en bindningstid på mer än 12 månader (se figur 3). Däremot finns på konsumentmarknaden avtal med såväl noll månaders bindning (och 1–3 månaders uppsägningstid) som 12, 18 och 24 månaders bindningstid. Den sistnämnda är den längsta tillåtna bindningstiden i dag enligt 5 kap. 15 a § lagen om elektronisk kommunikation.



Figur 3. Indikativa marknadsandelar för olika avtalslängder på den svenska marknaden. (Källa Gartner Sverige AB, *Impact analysis of changes in certain consumer rights in the Swedish Telecommunications market, 2012*, s.17).

Utifrån uppgifter från svenska leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster är andelen abonnemang för smarta telefoner av det totala antalet 24-månadersabonnemang cirka 75–80 procent. På motsvarande sätt står de som enbart köper ett SIM-kort, utan sampaketering med mobil terminal, för över 80 procent av alla abonnemang med kortare bindningstider (0 och 12 månader). Konsumenter som vill ha en smart telefon väljer längre avtalstider, medan de som är nöjda med sin telefon eller vill ha en enklare telefon vanligtvis väljer kortare avtalsperioder. Det finns samtidigt en tydlig tendens till polarisering mellan de typer av avtal som konsumenter väljer, där de som inte väljer 24 månaders bindningstid i stället väljer löpande avtal. Samma trend finns även på andra s.k. mogna marknader som Storbritannien.

På andra delmarknader än mobila tjänster är bindningstiderna allmänt sett kortare. Inom fast bredband är 12 månader den vanligaste bindningstiden (ca 80 procent av nationella erbjudanden 2009). Även på denna och andra slutkundsmarknader inom sektorn för elektronisk kommunikation är dock villkor om bindningstid vanligt i kombination med subventionerad terminalutrustning, vid kampanjer eller i samband med att tjänster sampaketeras.

Enligt statistik från Telekområdgivarna för 2012 har antalet ärenden gällande operatörernas bindningstider ökat varje år de senaste fem åren. Villkor som många av de klagande har svårt att förstå är att man är bunden vid mobila tjänster även när täckningen är bristfällig och att man är bunden av avtal efter flytt trots att leverantören inte kan leverera tjänsten till den nya adressen.

7.2 Konsekvenser av en förkortad avtalstid

7.2.1 Konsekvenser för konsumenterna

Den viktigaste faktorn bakom trenden med längre avtalstider på mobilmarknaden tycks vara spridningen av smarta telefoner, en utveckling som blivit allt tydligare sedan 2009. Kostnaden för den typen av enheter är betydligt högre än priset på tidigare generationers terminaler. Det verkar som att konsumenterna vill hålla de månatliga utgifterna för abonnemang på liknande nivåer som tidigare, samtidigt som de väljer de dyrare terminalerna. För att kunna behålla liknande utgiftsnivåer som förut tenderar konsumenterna att välja de längre avtalstiderna. En studie som gjorts på den brittiska marknaden visar att trenden mot 24-månadersavtal korrelerar direkt mot upptaget av smarta telefoner (Gartner Sverige AB, *Impact analysis of changes in certain consumer rights in the Swedish Telecommunications market*, 2012, s. 19).

För konsumenterna är fördelarna med betalning av den ökade kostnaden för terminalen under en 24-månadersperiod att de får ett räntefritt lån för finansiering av terminalen, i motsats till full betalning av terminalen vid köpet. De får även en rabatt på totalkostnaden för terminalen och leverantörstjänsterna. Enligt Gartner Sverige AB (Angiven rapport s. 19 ff) får konsumenterna då de väljer ett 24-månadersabonnemang mellan 20 och 40 procent (2600–5100 kronor) i rabatt på det totala priset, dvs. terminal och leverantörstjänster, jämfört med att fullt ut betala terminalen vid köpet och ta ett abonnemang med löpande avtalstid.

Kortare avtalsperioder föredras främst av användare med mer grundläggande behov, där pris värderas högre än att ha många funktioner, eller när konsumenterna fortsätter att använda sina befintliga mobiltelefoner när de tecknar nya mobilabonnemang. Konsumenterna som grupp är heterogent sammansatt och har sinsemellan olika efterfrågan på elektroniska kommunikations-tjänster. Den genomsnittliga svenska konsumenten som vill ha

en smarttelefon tycks föredra ett 24-månaders avtal, eftersom det allmänt sett bedöms vara det ekonomiskt mest fördelaktiga. Som framgått ovan har andelen sådana abonnemang ökat kraftigt främst på grund av prisnivån på smarta telefoner.

Att begränsa den maximala avtalslängden ytterligare, exempelvis till 12 månader, skulle minska valmöjligheterna för konsumenterna som helhet och sätta upp hinder för tillhandahållandet av en tjänst som i dag efterfrågas av de flesta konsumenter. Det finns indikationer på att leverantörsrabatterna påtagligt skulle minska eller tas bort om den maximala bindningstiden förkortades.

Danmark, där delvis samma leverantörer finns som i Sverige och som på många andra sätt har liknande förhållanden som Sverige, har sedan 1996 en lagstadgad maximal bindningstid inom sektorn för elektronisk kommunikation på sex månader för konsumenter. En viktig skillnad mellan de två marknaderna är hur sampakteringen av mobila tjänster och terminaler för närvarande hanteras. Danmarks maximala abonnemangstid om sex månader har lett till en situation där terminalköp och mobilabonnemang erbjuds i två separata avtal av mobilleverantören eftersom konsumenterna fortfarande vill köpa sina telefoner med en 24-månaders betalningsplan. Det görs eftersom leverantörerna försöker tillgodose konsumenternas efterfrågan även om de inte får erbjuda mobilavtal längre än sex månader.

Den viktigaste effekten av uppdelningen mellan terminalköp och abonnemangsavtalet är att leverantörerna har sämre möjligheter att ge rabatter på terminalpriser. I Danmark verkar det ha lett till långsammare utbredning av smarta telefoner.

I Norge har Forbrukerombudet, motsvarande Konsumentombudsmannen, drivit frågan att avtal endast får kombineras med bindningstid om det ger konsumenten en fördel motsvarande den uppoffring konsumenten gör i att avstå från möjligheten att byta till ett mer fördelaktigt avtal under perioden. Kravet innebär, enligt PTS rapport *Möjlighet att byta* (PTS-ER-2010:22, s. 52), i praktiken att konsumenten ska ha rätt till en subvention som motsvarar en icke obetydlig investering i

avtalet, t.ex. någon form av subventionerad terminalutrustning. I Sverige saknas det däremot skäl att överväga ett sådant villkor i lag då, som det beskrivits ovan, sådana rabatter erbjuds i konkurrens i utbyte mot längre bindningstid.

Även inom andra delmarknader än mobil kommunikation är, som nämnts ovan, villkor om bindningstid vanligt i kombination med subventionerad terminalutrustning, vid kampanjer eller i samband med att tjänster sampaketeras. Inom fast bredband var år 2009 den klart vanligaste bindningstiden 12 månader (ca 80 procent av nationella erbjudanden). Kundnöjdheten på den marknaden har ökat under perioden 2005–2011.

Det är en del av konsumenterna som vill ha kontantkort respektive tillsvidare- eller 12-månadersavtal. Denna del, och de konsumenter som ingår ett längre avtal och sedan ångrar sig, skulle ha nytta av en kortare lagreglerad avtalstid genom att det kan ge ett ökat utbud abonnemang med kortare bindningstid. Det skulle troligen bli bättre konkurrens på sådana abonnemang om en ny kortare maximal bindningstid införs. Effekten av en sådan bestämmelse skulle kunna bli en värdeöverföring eller subvention från de kunder som hade kunnat acceptera en längre bindningstid än den tillåtna till de kunder som vill byta operatör. Värdeöverföringen eller subventionen består i att de förstnämnda kunderna avstår rabatter som de skulle kunnat få med längre bindningstider.

7.2.2 Konsekvenser för leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster

Den subvention leverantörerna ger konsumenten i samband med avtal med bindningstid, både när det gäller lånet och rabatten, är en viktig drivkraft för spridning och upptag av ny teknik. Det handlar både om nya terminaler och nya nätverk med sådan prestanda som terminalerna i praktiken kräver för att kunna användas fullt ut. Leverantörerna är beredda att erbjuda sådana subventioner i utbyte mot en högre grad av bibehållna kunder

över tiden. De negativa finansiella effekterna för leverantörerna av högre kundomsättning bedöms av leverantörerna själva som potentiellt stora. Den minskade kundomsättningen till följd av allmänt sett längre bindningstider leder till att leverantörerna ser möjlighet att återinvestera en del av vinsten från detta i incitament för konsumenterna, i form av subventionerade terminaler.

Även ur ett innovations- och investeringsperspektiv blir en jämförelse med Danmark, som har lagstiftat om sex månaders maximal bindningstid, särskilt relevant. 2012 hade Sverige 50 procents större spridning av smarta telefoner, 400 procent mer mobil datatrafik per användare och har infört och rullat ut 4G-nät tidigare och snabbare än i Danmark (Gartner Sverige AB, angiven rapport s. 30). Det verkar inte osannolikt att den högre omsättningen på mobilabonnemang i Danmark har satt mer press på leverantörerna som därför potentiellt har valt en försiktigare investeringsstrategi kring 4G i Danmark.

Leverantörernas kostnader för kundförvärv skulle med en maximal bindningstid på sex eller tolv månader öka, då konsumenterna, oavsett verklig efterfrågan på byte av abonnemang eller leverantör, skulle behöva förnya sina avtal eller överväga att byta leverantör efter varje utgången abonnemangstid. Enligt Gartner Sverige AB (Angiven rapport, s. 31) varierar den totala kostnaden för kundförvärv vanligtvis mellan 16–30 procent av försäljningsintäkterna. Den genomsnittliga anskaffningsutgiften per konsument på marknader för elektroniska kommunikationstjänster i Sverige är 1000–2000 kr/kund. Om kundomsättningen effektivt fördubblas, kommer troligen de totala kundförvärvskostnaderna öka betydligt.

Andra slutkundsmarknader inom sektorn för elektronisk kommunikation, som fast bredband och tv-distribution, är föremål för liknande marknadsvillkor och logik som mobila kommunikationstjänster. Användningen av 24 månaders abonnemangsavtal i utbyte mot terminalsubventioner verkar dock hittills inte ha varit lika utbredd som inom mobila kommunikationer. Sådana erbjudanden förekommer dock t.ex. i samband med tecknandet av digital-tv-abonnemang där en gratis

eller subventionerad mottagare eller box ingår i abonnemanget. Både negativa och eventuella positiva effekter av en kortare maximal bindningstid skulle dock troligen vara mindre för både konsumenter och leverantörer på marknaden för fast bredband och tv-distribution. I grunden torde i vilket fall som helst den analys som görs ovan vara gällande även för andra slutkunds-marknader för elektroniska kommunikationer.

7.2.3 Övriga konsekvenser

Ökade kostnader för kundförvärv, en större kortsiktighet i affärerna och minskad långsiktig förutsebarhet kan föra med sig att leverantörerna blir försiktigare med investeringar i infrastruktur. Om den ökade kostnaden för kundförvärv inte fullt ut kan kompenseras av höjda konsumentpriser kommer leverantörerna, allt annat lika, att ha mindre resurser tillgängliga för bl.a. nätutbyggnad. Nätinvesteringarna kan även minska, inte minst om det som en annan effekt av kortare avtalstider blir en minskad spridning av nya, mer avancerade terminaler.

Sammantaget riskerar det att leda till ett mindre upptag av nya tjänster hos konsumenterna och en långsammare utveckling av den elektroniska kommunikationssektorn i Sverige.

7.3 Överväganden och bedömning

Bedömning: Övervägande skäl talar mot att den i 5 kap. 15 a § LEK inledande bindningstiden för ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster förkortas.

Som nämnts ovan kommer det alltid att finnas en del av konsumenterna som vill ändra sina avtal eller byta leverantör under en pågående avtalsperiod med viss bindningstid. Erfarenheten från

konsumentstudier och i övrigt pekar på att kundnöjdheten i dessa situationer till stor del beror på flexibiliteten hos leverantören att tillhandahålla lösningar i det individuella fallet. Det finns också exempel på leverantörer på den svenska marknaden som erbjuder konsumenterna möjlighet att ändra sitt avtal, inom givna ramar, under avtalstiden. I andra fall leder leverantörens agerande till ett större missnöje hos kunden vilket ökar sannolikheten att denna inte stannar kvar när bindningstiden väl gått ut.

Baserat på analysen i avsnitt 4.2 bör man när byteskostnader förekommer tillämpa ett dynamiskt förhållningssätt som tar hänsyn till konkurrens och mervärde för konsumenten under hela bindningstiden. Även om det vid ett givet tillfälle när en konsument är bunden i ett visst avtal skulle finnas andra, mer förmånliga avtal som konsumenten kan sägas gå miste om, leder konkurrenssituationen till att konsumenten vid valtillfället har ett stort utbud av potentiellt förmånliga erbjudanden att välja mellan, inte minst när det gäller totalkostnaden för terminal och abonnemang. Då finns även valet att ingå abonnemang med kortare bindningstid.

Den samlade bedömningen är att en minskning av den i dag maximalt tillåtna avtalstiden till sex eller tolv månader, sett ur ett helhetsperspektiv för konsumenter och leverantörer, inte skulle ha positiva nettoeffekter för den svenska marknaden. Konsumenter har i dag möjlighet att välja mellan många olika abonnemangsavtal. Den information som finns tyder på att en genomsnittlig svensk konsument som vill ha en ny smart telefon föredrar att teckna ett 24-månadersabonnemang. Samtidigt finns det konsumentgrupper som vill ha kontantkort, löpande- respektive 12-månadersavtal. Att begränsa avtalslängden, exempelvis till 12 månader eller mindre, skulle innebära en begränsning av konsumenternas valmöjligheter jämfört med i dag. I synnerhet skulle det hindra tillhandahållandet av en tjänst som för närvarande väljs av de flesta konsumenterna. Det finns också risk för minskade investeringar och långsammare spridning av ny teknik.

På grund av det ovanstående talar övervägande skäl mot att ytterligare minska den maximalt tillåtna bindningstiden för abonnemang på elektroniska kommunikationstjänster.

8 SIM-kortlås på mobila terminaler

8.1 Nuvarande praxis på marknaden

Leverantörerna använder så kallade SIM-kortlås som ett sätt att låsa en mobil terminal till ett visst abonnemang eller till ett visst mobilnät. Tekniskt sett handlar det om en mjukvarulösning i terminalen kopplat till ett SIM-kort. SIM-kortlåsning är en annan åtgärd vid sidan av avtalsbindningstider som leverantörer kan vidta för att försäkra sig om ett fortsatt kassaflöde under hela avtalstiden, och för att behålla kontrollen över hur enheten används. SIM-kortlåset används också av samma skäl för förbetalda mobila internetlösningar där konsumenten får modemmet till ett kraftigt rabatterat pris.

SIM-kort, från engelskans Subscriber Identity Module, är ett elektroniskt kort avsett att sättas in i en mobil terminal eller ett modem. Kortet är utfärdat av en mobilleverantör och innehåller en elektronisk krets som programmerats med information om telefonnummer, vilka tjänster som ingår i abonnemanget och som även innehåller teknik för att kryptera samtal. Kortet kan av leverantören (teleoperatören) uppdateras genom telefonen. En fördel med SIM-kort jämfört med andra tekniska lösningar som möjliggör mobila tjänster är att det underlättar byte till t.ex. en ny mobiltelefon med bibehållet telefonnummer. På motsvarande sätt kan den gamla utrustningen byta ägare och förses med ett nytt SIM-kort, så att man kan fortsätta använda terminalen utan

att behöva få den omprogrammerad hos leverantören. Det sistnämnda förutsätter naturligtvis att SIM-kortlås inte aktiverats.

Ett SIM-kort innehåller dess unika serienummer (ICCID), *International Mobile Subscriber Identity* (IMSI), säkerhets-, autentiserings- och krypteringsuppgifter, tillfällig information om det nätverk till vilken telefonen är ansluten, en lista över de tjänster som användare har tillgång till och två lösenord. Det ena lösenordet är ett personligt identifieringsnummer (PIN) för normal användning och det andra är en *Personal Unblocking kod* (PUK) för PIN-upplåsning.

Svenska leverantörer använder för närvarande SIM-kortlås selektivt. När det används, erbjuder leverantörerna upplåsning av telefonen mot en avgift efter det att avtalets bindningstid har gått ut.

De senaste tre åren har antalet klagomål angående SIM-kortlåsning av mobiltelefoner som kommer in till Telekområdgivarna kontinuerligt ökat. Antalet anmälningar begränsas sannolikt av att låsningen är i enlighet med avtalet.

8.2 Konsekvenser av begränsning av SIM-kortlås

Post- och telestyrelsen, PTS, och Gartner Sverige AB har föreslagit att tillåtligheten av SIM-kortlås vid konsumentabonnemang ska begränsas till den inledande avtalsperioden och under förutsättning att låset kostnadsfritt upphör att gälla.

8.2.1 Konsekvenser för konsumenterna

När avtalets bindningstid går ut och konsumenten uppfyller sina skyldigheter enligt avtalet ägs terminalen normalt av konsumenten. Om de begränsningar som SIM-kortlåset innebär vid det tillfället tas bort utan dröjsmål eller ytterligare kostnader, bidrar det till att göra det så enkelt som möjligt för konsumenterna att därefter använda sina terminaler som de vill.

Åtgärden medför därför positiva och inga direkta negativa konsekvenser för konsumenterna.

Effekterna av en lagreglering av användandet av SIM-kortlås begränsas till följd av den nuvarande snabba produktutvecklingen och möjligheten att få en ny terminal med förbättrade egenskaper. En två år gammal terminal har i dag typiskt sett ett visst, men begränsat värde i jämförelse med en ny terminal. Konsumenten får ofta en ny, subventionerad terminal i samband med tecknandet av ett nytt abonnemangsavtal. Det är dock långt ifrån säkert att den nuvarande takt med vilken terminalerna fysiskt ersätts kommer att fortsätta i framtiden och för alla kundgrupper.

Så länge terminalen i någon mening ägs av leverantören, dvs. innan den är avbetalad av konsumenten, är det rimligt att leverantören har rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att terminalen används på det sätt som avses enligt abonnemangsavtalet. Det bör dock förutsätta att det såväl i marknadsföring och annan information innan avtalet ingås som i själva avtalet tydligt framgår vilka begränsningar SIM-kortlåset medför i fråga om användningen av terminalen. Det är samtidigt rimligt att dessa begränsningar tas bort utan dröjsmål eller mer kostnader för konsumenten när den ursprungliga avtalstiden löpt ut och terminalen ägs av konsumenten. EU-länder som bl.a. Portugal, Frankrike och Italien har följaktligen infört regler om maximala tidsperioder som en operatör kan låsa mobila terminaler för användning på det egna nätet.

Påverkan på kort till medellång sikt av en sådan lagreglering som beskrivs här ovan bedöms som övervägande positiv. Även om den nuvarande ersättningstakten för mobila terminaler är hög (se ovan), finns en relativt stor andrahandsmarknad för sådana terminaler. Att det finns efterfrågan på att efter utgången av avtalstiden kunna använda terminalerna med andra leverantörer speglas av det ökande antal klagomål som görs med anledning av SIM-kortlås, trots att låsningen inte nödvändigtvis strider mot avtalsvillkoren.

8.2.2 Konsekvenser för leverantörerna

Så länge leverantören äger terminalen kommer leverantören ha rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att terminalen enbart används för det aktuella abonnemanget tills avtals-tiden har gått ut. Leverantörernas strategier eller lönsamhet bedöms inte påverkas i någon högre grad av en obligatorisk upplåsning av terminalerna efter den inledande avtals-tidens utgång. Inte heller bör åtgärden ge upphov till större administrativa eller andra kostnader för leverantörer eller andra. Leverantörerna har redan i dag tekniska möjligheter och rutiner för upplåsning av terminaler i enskilda fall. Detta görs direkt över radionätet. Det krävs därmed inte någon fysisk justering av terminalen. Det som krävs av leverantörerna vid en eventuell lagändring är en rutin för automatisk upplåsning vid den inledande avtalsperiodens slut av de telefoner som låses av leverantören vid avtalsperiodens början.

8.3 Överväganden och förslag

Förslag: Ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster får inte innehålla begränsningar efter den inledande bindningstiden när det gäller användningen av terminalutrustning.

SIM-kortlås bör endast vara tillåtet under den tid den inledande bindningstiden gäller. Detta bör framgå av lag. Tillåtelsen bör gälla under förutsättning att det tydligt framgår av marknadsföring och avtal vilka begränsningar det medför i fråga om användningen av terminalen.

Förslaget bedöms ha positiv eller i varje fall inte någon större negativ påverkan på balansen i marknaden när det gäller de förhållanden som anges i kap. 5.2. Som framgår i avsnitt 8.2.1 för-

väntas konsumentpriserna inte bli högre utan snarare utsättas för ett något större konkurrenstryck då användaren av terminalen efter avtalstidens utgång kan vända sig till fler leverantörer av kommunikationstjänster. Spridning av ny teknik – som mobila terminaler – bör gynnas då andrahandsvärdet av terminalerna ökar när de kan användas fritt efter abonnemangstiden. Investeringsklimatet bör inte påverkas negativt i någon mätbar utsträckning. Som framgår under 8.2.2 bör inte leverantörernas vinstmarginaler heller påverkas i någon högre grad. När det gäller transparensen i avtal ska förslaget ses tillsammans med de åtgärder som beskrivs i kap. 9.1.

Med lagen om elektronisk kommunikation skapades en enhetlig och teknikneutral lagstiftning för all elektronisk kommunikation för att möta det faktum att produkter och tjänster inom området blir allt mer oberoende av plattform (konvergens). Teknikneutralitet innebär bl.a. att reglerna varken föreskriver, gynnar eller missgynnar en särskild teknik. Även om SIM-kortlås är den teknik som för närvarande används för att spärra användningen av mobila terminaler, bör den regel som nu föreslås utformas på ett teknik neutralt sätt. Det är nämligen själva funktionen att blockera användningen av en terminal med andra leverantörer som bör lagregleras, inte den särskilda tekniska lösningen. Området elektroniska kommunikationer präglas av en snabb teknikutveckling. Lagregeln bör hålla över tiden. Det är inte självklart så att SIM-kort kommer att användas för all framtid i mobila terminaler eller inom mobila kommunikationer. I mobiltelefoner som använt nätverk med den tekniska standarden CDMA, bl.a. i USA, har exempelvis separata SIM-kort saknats. Motsvarande eller liknande funktionalitet har i stället varit inbyggd i terminalen. En ny bestämmelse bör träffa även sådana låssystem.

Det är även tänkbart att en situation skulle kunna uppkomma där terminaler i fasta kommunikationsnät på liknande sätt som med SIM-kort låses till en särskild leverantör. Så skulle t.ex. kunna vara fallet med terminalutrustning i form av bredbandsmodem eller utrustning för mottagning av digital-tv. Det saknas

på samma grunder som redogjorts för ovan skäl för att sådana terminaler ska vara låsta till en leverantör längre tid än den inledande bindningstiden. Även i det avseendet bör den föreslagna bestämmelsen utformas på ett teknikneutralt sätt.

Regeln bör inte träffa tekniska standarder eller andra lösningar som krävs för att tjänsten ska kunna tillhandahållas. Ett exempel är olika standarder för tv-sändningar. En digital-tv-mottagare kan till exempel för att kunna ta emot marksänd digital-tv behöva vara anpassad för en viss standard. Det innebär dock inte nödvändigtvis att mottagaren kan användas för att ta emot digital-tv-sändningar i ett kabelnät, för vilka en annan standard kan krävas. Eventuella begränsningar i användningsområdet som kan följa av sådana lösningar bör dock framgå tydligt i avtalsvillkor och av information som ges till kunden innan avtalet ingås.

9 Andra åtgärder som bidrar till att öka rörligheten

9.1 Transparens i avtal

Tydliga och transparenta avtalsvillkor är en av de viktigaste åtgärderna för att skapa förutsättningar hos konsumenterna att skaffa sig överblick och kunna göra jämförelser mellan olika alternativ på marknaden. Det är troligen också den åtgärd som har störst direkt verkan och för med sig den minsta risken för negativa externa effekter. Vikten av att just mobilleverantörerna synliggör effekter av både kapacitetsbrist och trafikhanteringsåtgärder blir enligt Post- och telestyrelsens, PTS, rapport *Transparenta internetaccesser* (PTS-ER-2011:29, s. 50), alltmer angelägen med tanke på dels att mobilnäten belastas allt mer av data-tjänster, dels att leverantörerna skaffar sig tillgång till teknik som gör mer långtgående trafikhantering i näten möjlig. Transparensen är mycket viktig även för andra konsumentmarknader för elektronisk kommunikation, som fast bredband och tv.

9.1.1 Avtalsvillkor

Bedömning: Myndigheterna och andra aktörer har nödvändiga verktyg och vidtar också åtgärder för att öka transparensen i avtal. Dessa åtgärder utgör en viktig del av arbetet för att förbättra konsumenternas beslutsunderlag och därmed underlätta inför ett eventuellt byte av abonnemang eller leverantör.

Från och med den 1 juli 2011 gäller enligt 5 kap. 15 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation höjda krav i fråga om vilken information som lämnas i avtal m.m. Post- och telestyrelsen, PTS, utarbetar för närvarande föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av bestämmelsen när det gäller bl.a. priser, tjänsters kvalitet och eventuella begränsningar i tjänsterna, samt om i vilken form informationen bör ges.

Informationen i avtal ska vara tydlig, heltäckande och lättillgänglig. Det är inte alltid tydligt vad ett köp av en elektronisk kommunikationstjänst, t.ex. en bredbandstjänst eller en kombination av tjänster, faktiskt innebär. Avtalsvillkoren rör bl.a. tjänsternas pris, egenskaper och kvalitet. Dessutom ska informationen innehålla hastighetsangivelser och beskriva eventuella begränsningar. Det är också viktigt att det framgår hur tjänsten påverkas av eventuella begränsningar så att konsumenten förstår att upplevelsen av tjänsten i fråga påverkas och på vilket sätt. Det kan exempelvis vara användning av datamängd, användningstid och närhet till tjänster och tillämpningar. Det kan också vara begränsningar som orsakas av täckningsförhållanden och kapacitetsbrist.

Tydlig information om tjänsten ger möjlighet till medvetna val och rimligare förväntningar. Alla typer av begränsningar riskerar, om informationen är otydlig eller bristfällig, att leda till att konsumentens upplevelse av tjänsten avviker från det förväntade. Det kan bidra till såväl konsumenters missnöje som en dåligt fungerande marknad.

Åtgärder för tydlig information bör kunna få positiva effekter både på kort sikt som bättre beslutsunderlag för kunden och på längre sikt i form av bättre konkurrens genom att leverantörerna ytterligare anpassar sina erbjudanden till efterfrågan. Ett högt konkurrenstryck i kombination med ökad konsumentmakt är de främsta verktygen för att säkerställa en marknad med största möjliga valmöjligheter och nytta för användarna.

PTS återrapporterade den 12 december 2012 till regeringen de åtgärder myndigheten har vidtagit för att förbättra informationen till konsumenter vad gäller begränsningar i bredbands- och internetuppkopplingar (N2011/7206/ITP).

Bilden kan kompletteras med frivilliga åtgärder av marknadens aktörer. Organisationen Telekområdgivarna leder ett branschsamarbete med s.k. egenåtgärder för transparens. I det ingår att försöka få konsumenterna att använda leverantörernas informationstjänster på internet, som ”Mina sidor”, genom att leverantörerna där publicerar t.ex. en tydlig kortversion av de viktigaste punkterna i avtalsvillkoren.

9.1.2 Reklam och annan information

Bedömning: Myndigheterna har tillräckliga verktyg för att för att öka transparensen beträffande bl.a. prisinformation i och annan information till konsumenter. Det är viktigt att dessa verktyg används för att öka konsumenternas möjligheter att byta leverantör av elektroniska kommunikationstjänster.

Konsumentverket har den 1 mars 2012 ändrat sina föreskrifter om prisinformation (KOVFS 2012:1 *Konsumentverkets föreskrifter om prisinformation*) så att det bl.a. omfattar särskilda krav på prisuppgifter vid försäljning av mobiltelefoner med tillhörande abonnemang. Konsumentverket har uppgett att de tänker följa upp effekterna av föreskrifterna efter två år.

Konsumentombudsmannens, KO, huvudsakliga uppgift är att kontrollera att företagare följer bl.a. marknadsföringslagen (2008:486) och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Se vidare avsnitt 3.3.

På liknande sätt som när det gäller avtalsvillkor har PTS möjlighet att utfärda föreskrifter och allmänna råd när det gäller vilken information leverantörerna ska delge kunderna utöver det som står i avtalet. Regler om leverantörernas skyldigheter och PTS befogenheter kring detta finns i 5 kap. 17 § lagen om elektronisk kommunikation. Sådan information är nog så viktig som den som framgår av avtalet när det gäller konsumentens möjlighet att jämföra alternativ och fatta välgrundade köpbeslut. Även dessa regler är nya sedan juli 2011. PTS planerar att utarbeta sådana föreskrifter under 2013.

9.2 Utredning om sampaktering

Bedömning: Post- och telestyrelsen bör undersöka möjligheterna till att en utredning om sampaktering av elektroniska kommunikationstjänster görs av myndigheten eller av något annat organ exempelvis BEREC.

PTS har i rapporten *Möjlighet att byta*, (PTS-ER-2010:22, s. 68) föreslagit att det utreds vilka fördelar och nackdelar det finns med sampaktering och vad det innebär för konkurrensen och den långsiktiga konsumentnyttan. Den tjänstekonvergens och sampaktering som får en allt större betydelse för hur elektroniska kommunikationstjänster används har klart positiva, men även negativa effekter för konsumenten. Sampakteringen medför ofta ett lägre pris än om tjänsterna köps individuellt (se bl.a. OECD, *Rapport om sampaktering av elektroniska kommunikationstjänster*, DSTI/ICCP/CISP(2010)2/FINAL), men gör det i gengäld svårare för konsumenter både att jämföra fördelarna med olika tjänster och att byta ut individuella tjänster i

paketet. Det kan även vara så att konsumenten först måste ha en viss tjänst för att kunna få del av en annan. Det är inte heller ovanligt att leverantörer debiterar konsumenter en fast avgift även vid ett internt byte av abonnemang, vilket utöver den minskade subventionen kan fungera som ett ytterligare hinder för incitament och möjligheter att byta. Sampaketeringen gör det därmed många gånger svårt eller omöjligt för konsumenter att byta ut en tjänst utan att samtidigt behöva säga upp övriga tjänster i abonnemanget. Sampaketeringen kan förstärka en inläsningseffekt och svårigheter att jämföra på marknaden. I den mån man minskar förekomsten av inläsande avtalsvillkor som bindningstid och uppsägningstid, kan också den negativa effekten på möjligheten att byta vid sampaketering minskas till viss del.

Det saknas i dag en fullständig bild över vilka fördelar och nackdelar olika typer av sampaketering innebär för konkurrensen och den långsiktiga konsumentnyttan. Som PTS konstaterar i rapporten (s. 69) finns i sammanhanget både tekniska och rättsliga aspekter att väga in, vilket i kombination med effekten på möjligheten att jämföra, gör att det kan finnas skäl att göra en särskild studie av den samlade effekten av olika typer av sampaketering på konsumentmarknaderna för elektronisk kommunikation.

Det är inte givet att en sådan utredning behöver göras av PTS själva, frågan bör t.ex. vara lämplig för de europeiska regleringsmyndigheternas samarbetsorgan, BEREC, med de möjligheter till samutnyttjande av resurser som finns inom ramen för den organisationen.

9.3 Tjänst för att kunna följa kostnader

Bedömning: Tjänster som gör att konsumenter kan följa sina kostnader i realtid bör lyftas fram genom de kanaler som finns för leverantörer och myndigheter.

Enligt Konsumentverket skulle möjligheten för konsumenter att direkt kunna följa kostnader i samband med konsumtion av elektroniska kommunikationstjänster förbättra möjligheterna till eget lärande och mer rationella beslut. Konsumentverket föreslår därför i rapporten *Fördjupad analys av marknaderna för mobiltelefoni, bredband och sampaketerade telekomtjänster* (2011:18, s. 5), att regeringen initierar en analys av förutsättningarna för att visa kostnader för konsumtion av elektroniska kommunikationstjänster i realtid.

Det kan konstateras att det sedan Konsumentverket publicerade sin rapport har utvecklats den sortens tjänster som myndigheten efterfrågar. Flera av de största leverantörerna erbjuder information om förbrukning och faktureringsinformation i realtid på internet genom inloggning på deras webbplatser till personliga tjänster som ”Mina sidor”.

För mobila terminaler finns applikationer som mäter och kontinuerligt visar överförda datamängder och som hämtar sin information från tjänster motsvarande ”Mina sidor”. Det är dock osäkert hur väl kända dessa tjänster är i dag.

I 5 kap. 7 c § lagen om elektronisk kommunikation ges PTS möjlighet att i föreskrifter besluta om liknande typer av åtgärder som Konsumentverket föreslår, i syfte att ge konsumenterna möjligheter att kontrollera sina kostnader för användning av allmänt tillgängliga telefonitjänster.

En analys skulle kunna identifiera brister hos befintliga tjänster och möjligheter för myndigheterna att vidta åtgärder. I första hand bör det dock lämnas till branschen och privata aktörer att utveckla och driva sådana tjänster. Om regleringsmyndigheten bedömer att det inte räcker, har den redan enligt nuvarande bestämmelser befogenheter att vidta ytterligare åtgärder i form av föreskrifter.

Det finns skäl att sträva efter att konsumenterna är bättre informerade om befintliga tjänster för att löpande kunna kontrollera sina utgifter för elektroniska kommunikationer. Kronofogden, Telekområdgivarna och de fyra största mobiloperatörerna har de senaste åren samverkat för att motverka

onödig skuldsättning på grund av obetalda mobiltelefonräkningar. Samarbetet handlar till stor del om att medvetandegöra abonnenterna om möjligheterna att genom att ha koll på sina kostnader minska risken för att hamna hos Kronofogden. Frågan om mobilskulder är fortsatt högaktuell. Inom ramen för det existerande samarbetet bör det finnas utrymme, inte minst för leverantörerna själva, att på olika sätt lyfta fram appar och tjänster för kontroll av förbrukning och aktuellt fakturaunderlag.

9.4 Agera inom EU

Bedömning: Regeringen bör fortsätta att noga följa utvecklingen i EU och att inom ramen för det samarbetet agera för konsumenterna.

Konsumentverket föreslår i rapporten *Fördjupad analys av marknaderna för mobiltelefoni, bredband och sampaketerade telekomtjänster* (2011:18, s. 6) att regeringen noga följer utvecklingen inom EU och med stöd av resultaten i rapporten agerar för en mer konsumentanpassad utveckling av det EU-gemensamma regelverket. Motivet för detta är enligt Konsumentverket de uppenbara och omfattande problem som konsumenterna i hela EU upplever inom marknaden för elektronisk kommunikation.

EU är en viktig plattform för konsumentpolitik. Marknaden för tjänster baserade på elektronisk kommunikation blir alltmer gränsöverskridande och ramarna för regleringen på området sätts ytterst av EU-direktiven för den elektroniska kommunikationssektorn.

Regeringen följer redan, i likhet med vad Konsumentverket föreslår, noga utvecklingen inom EU och bör även fortsättningsvis agera för en konsumentanpassad utveckling av det gemensamma regelverket i de frågor där sådana behov identifieras.

10 Konsekvenser

I promemorian lämnas förslag till regler om maximal uppsägningstid för konsumentabonnemang i fråga om elektroniska kommunikationstjänster. Vidare lämnas förslag till regler om att avtal mellan konsumenter och leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster inte får innehålla begränsningar efter den inledande bindningstiden när det gäller användningen av terminalutrustning, t.ex. låsning av mobiltelefoner som gör att de bara kan användas med SIM-kort från en särskild leverantör.

De som berörs av förslagen är de företag inom den elektroniska kommunikationssektorn som omfattas av lagen om elektronisk kommunikation och de konsumenter i landet som använder sig av elektroniska kommunikationstjänster. Förslaget berör därmed nästan alla invånare i Sverige i större eller mindre utsträckning.

Bedömningen är att förslagen inte har några effekter för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen. Inte heller från miljösynpunkt har förslagen några direkta konsekvenser.

Sammantaget är bedömningen att de samhällsekonomiska effekterna av förslagen blir positiva. Se vidare de särskilda bedömningar som görs under överväganden och förslag i respektive avsnitt. De nya reglerna väntas, särskilt i kombination med åtgärder som är under utarbetande för att öka transparensen för konsumenterna, leda till en bättre fungerande konsumentmarknad inom området elektroniska kommunikationer.

Grossistprodukter är insatsvaror till slutkundsprodukter, och det finns en nära koppling mellan grossist- och slutkundsmarknaderna inom området elektronisk kommunikation. Det är därför, som Post- och telestyrelsen (PTS) påpekar i rapporten *Möjlighet att byta* (PTS-ER-2010:22, s. 65 f), viktigt att eventuella ingripanden på slutkundsmarknaden inte skapar orimliga förutsättningar på grossistmarknaden. Ett krav på begränsade uppsägningstider måste motsvaras av möjligheter för leverantörer att i sin tur säga upp tjänsten på grossistmarknaden, åtminstone när det är fråga om leverans till specifika fysiska adresser. Eftersom leveranser på grossistnivå hos leverantörer med s.k. betydande marknadsinflytande ("SMP-operatörer" vilka har tillträdeskyldigheter i grossistledet) även behöver anpassas till behovet hos den egna vertikalt integrerade detaljistleverantören att kunna avsluta tjänsten med en månads varsel, torde detta inte bli ett praktiskt problem. Det kan däremot inte uteslutas att avtalsvillkor om leveranser av elektroniska kommunikationstjänster i grossistledet kan behöva justeras eller förtydligas med hänsyn till de nya reglerna för konsumentmarknaden. Det gäller även grossisttjänster som tillhandahålls av SMP-operatörer inom ramen för deras tillträdesskyldigheter.

De ovan nämnda förslagen till bestämmelser medför en viss tillfällig ökad administrativ börda för berörda företag. Dessa måste utforma sina konsumentavtal på visst sätt och kan tvingas ändra sina processer eller rutiner när det gäller bl.a. SIM-kortlås. Dessa kortsiktiga och, som det bedöms, begränsade kostnader uppvägs dock av att konsumenterna lättare kan göra mer rationella val, vilket leder till en effektivare resursallokering i ekonomin.

Eftersom bestämmelserna är nya och kompletterar befintliga konsumentskyddsbestämmelser i lagen om elektronisk kommunikation, innebär de ett ökat åtagande för regleringsmyndigheten PTS i form av tillsyn. Detta bedöms kunna hanteras inom ramen för PTS nuvarande verksamhet.

11 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

5 kap. 15 a §

Den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster ska erbjuda slutanvändare att ingå avtal med en längsta giltighetstid om 12 månader.

Ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster får inte ha

- 1. en längre inledande bindningstid än 24 månader, eller*
- 2. en längre uppsägningstid än en månad.*

Andra stycket 1 ska också gälla för andra slutanvändare som begär det.

I paragrafen anges begränsningar i avtalsfriheten mellan slutanvändare och den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster. *Andra stycket* är nytt. Den första punkten motsvarar tidigare första stycket andra meningen. Bestämmelsen i andra punkten är ny i sak och innebär att ett konsumentavtal om tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster, exempelvis mobiltelefoni eller bredbandsuppkoppling, inte får ha en längre uppsägningstid än en månad. Med uppsägningstid avses den tid som löper mellan det att ett avtal har sagts upp och att avtalsrelationen upphör. Syftet är att en uppsägningstid på en månad ska gälla i alla avtal mellan konsumenter och den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster. Regeln om en maximal uppsägningstid på en månad gäller därmed exempel-

vis även om ett avtal på viss tid mellan en konsument och den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster förlängs för en ny bestämd tidsperiod om inte uppsägning görs. Bindningstiden innebär att användaren inte ensidigt kan avbryta abonnemanget under den tiden, se prop. 2010/11:115 s. 178. Det finns inget som hindrar en tjänsteleverantör från att erbjuda en konsument en kortare uppsägningstid.

Den nya bestämmelsen kommer i likhet med övriga allmänna skyldigheter som anges i LEK inte att ha civilrättsliga sanktioner. Skyldigheternas efterlevnad övervakas i stället av tillsynsmyndigheten som får meddela de förelägganden och förbud som behövs (se prop. 2010/11:115 s. 97).

Bestämmelsen i *tredje stycket* motsvarar tidigare andra stycket. Ändringen är endast av redaktionellt slag.

5 kap. 15 b §

Ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster får endast under en inledande bindningstid innehålla begränsningar när det gäller användningen av terminalutrustning.

Bestämmelsen innebär en reglering av den tid som en leverantör kan begränsa en konsuments användning av terminalutrustning, som en telefon eller en annan produkt som möjliggör elektronisk kommunikation, till anslutning enbart till ett visst eller vissa kommunikationsnät. Med begränsningar kan bl.a. avses användningen av s.k. SIM-kortlås, men även andra tekniker för att begränsa användningen av terminalutrustning omfattas av bestämmelsen. Sådana lås medför bl.a. att terminalen bara kan användas för att utnyttja en viss leverantörs tjänster eller bara kan användas i vissa länder.

Vad gäller SIM-kortlås, som för närvarande är den typ av teknik som används för att begränsa användningen av mobila terminaler, är sådana enligt bestämmelsen endast tillåtna under den inledande bindningstiden av ett abonnemang. Därefter ska begränsningen tas bort utan dröjsmål och utan motprestation,

exempelvis extra kostnader. Bakgrunden till bestämmelsen är att i de fall leverantörer erbjuder konsumenterna t.ex. rabatterade mobiltelefoner mot avbetalning under den inledande bindningstiden, förutsätts avtalen utformas så att terminalen är betald av konsumenten då bindningstiden löper ut. När äganderätten till terminalutrustningen har övergått bör konsumenten fritt kunna förfoga över den och själv välja tjänsteleverantör.

Paragrafen har utformats för att vara teknikneutral och träffar all terminalutrustning för elektronisk kommunikation där leverantören väljer att låsa utrustningen för användning. Förutom mobila terminaler träffar bestämmelsen t.ex. eventuell låst utrustning för tv-mottagning och bredbandsmodem. Regeln träffar däremot inte tekniska standarder eller andra lösningar som krävs för att tjänsten ska kunna tillhandahållas. Eventuella begränsningar i användningsområdet som kan följa av sådana lösningar bör dock framgå tydligt i avtalsvillkor och av information som ges till kunden innan avtalet ingås. Regler om sådan information finns i 5 kap. 15 § första stycket 9 och 5 kap. 17 § LEK.

Den föreslagna bestämmelsen kommer i likhet med den nya bestämmelsen i 5 kap. 15 a § inte att ha civilrättsliga sanktioner.

Departementsserien 2013

Kronologisk förteckning

1. På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
2. Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
3. Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
4. Fysioterapeut
– ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. S.
5. Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. A.
6. Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. U.
7. Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m. S.
8. Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB
9. Lätt byte. Enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. N.

Departementsserien 2013

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.

Delutredning från Framtidskommissionen. [1]

Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.

Delutredning från Framtidskommissionen. [2]

Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa.

Delutredning från Framtidskommissionen. [3]

Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen.

Delutredning från Framtidskommissionen. [8]

Socialdepartementet

Fysioterapeut

– ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. [4]

Om katastrofmedicin som en del av svenska

insatser utomlands m.m. [7]

Utbildningsdepartementet

Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. [6]

Näringsdepartementet

Lätt byte. Enklare att välja ny leverantör av

elektroniska kommunikationstjänster. [9]

Arbetsmarknadsdepartementet

Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. [5]

