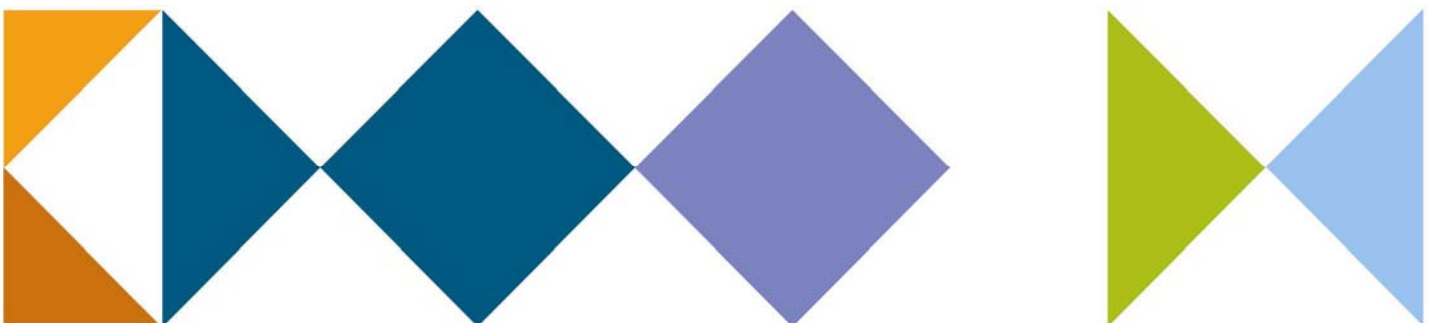




2006:4

Myndigheter och marknader på området för elektronisk kommunikation





Samlokaliseringsutredningen
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utföra en översyn av myndighetsorganisationen inom området för elektronisk kommunikation

Samlokaliseringsutredningen gav den 16 december 2005 Statskontoret i uppdrag att göra analys av myndighetsorganisationen inom området för elektronisk kommunikation. Analysen ska klargöra hur den hittillsvarande myndighetsstrukturen inom området har fungerat. Statskontorets analys ska utgöra underlag för den avstämning som utredningen har att göra enligt sina direktiv.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndigheter och marknader på området för elektronisk kommunikation* (2006:4).

Direktör Anna Karlgren har beslutat i detta ärende. Organisationsdirektör Pia Bergdahl, föredragande, avdelningsdirektör Margareta Axén Andersson och avdelningsdirektör Erik Nyberg var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Pia Bergdahl

Innehåll

	Sammanfattning	7
	Summary	19
1	Inledning	33
1.1	Uppdraget	33
1.2	Hur vi har jobbat	34
1.3	Avgränsningar	36
2	Myndigheter, marknader och konkurrens	39
2.1	Myndigheterna	39
2.1.1	PTS	40
2.1.2	Konkurrensverket	41
2.1.3	Konsumentverket	41
2.1.4	Radio- och TV-verket	42
2.2	Konkurrenssituationen på olika delmarknader	42
2.2.1	Fasta samtalstjänster	43
2.2.2	Mobila samtalstjänster	44
2.2.3	Datakommunikationstjänster	46
2.2.4	Internettjänster	47
2.2.5	Överföring av radio- och TV-tjänster	49
2.2.6	Sammanfattande kommentarer	55
3	Våra iakttagelser	57
3.1	Uppgifts- och ansvarsfördelning	58
3.1.1	Det konkurrensfrämjande arbetet	58
3.1.2	Konsumentområdet	63
3.1.3	Radio- och TV-området	71
3.2	En effektiv och rättssäker beslutsprocess	76
3.2.1	Innehållet i PTS beslut	76
3.2.2	Möjligheter för tydliga och konkreta beslut	79
3.2.3	PTS funktionsuppdelning	80
3.2.4	Sammanfattande kommentarer	82
3.3	Om samarbete och samråd	83
3.3.1	Det konkurrensfrämjande arbetet	83
3.3.2	Konsumentområdet	89
3.3.3	Radio- och TV-området	91
3.4	Kompetensen vid PTS och Konkurrensverket	94
3.4.1	PTS	96
3.4.2	Konkurrensverket	97
3.4.3	Sammanfattande kommentarer	98

4	Våra slutsatser och förslag	99
4.1	Det konkurrensfrämjande arbetet	99
4.1.1	Fördelningen av uppgifter mellan PTS och Konkurrensverket	100
4.1.2	Samarbete och samråd	104
4.1.3	Finansieringen av Konkurrensverkets arbete	105
4.1.4	Tydligheten i skyldighetsbesluten	105
4.1.5	PTS interna organisation	107
4.1.6	Marknadens utveckling	108
4.2	Konsumentområdet	109
4.2.1	Oförändrad myndighetsstruktur	109
4.2.2	Möjligheter till rådgivning och tvistlösning behöver förbättras	110
4.3	Radio- och TV-området	113
4.3.1	Omvärldsförändringar och nya uppgifter kräver nya rutiner och arbetssätt	113
4.3.2	Behov av förstärkt myndighetsorganisation och kompetens i konkurrensfrågor	115

Bilagor

1	Uppdraget	119
2	Myndigheter på området för elektronisk kommunikation	123
3	Intervjuförteckning	135
4	Litteratur och källförteckning	137

Sammanfattning

Uppdraget

Statskontoret har på uppdrag av Samlokaliseringsutredningen gjort en översyn av myndighetsstrukturen inom området för elektronisk kommunikation. Vi har analyserat om den fördelning av myndighetsuppgifter som etablerats är effektiv, rättssäker och ändamålsenlig utifrån två olika perspektiv; myndigheternas och marknads. Vi har studerat hur myndigheter som Post- och telestyrelsen (PTS), Konkurrensverket, Radio- och TV-verket (RTVV) samt Konsumentverket arbetar. I uppdraget pekas särskilt tre områden ut: Det konkurrensfrämjande arbetet enligt lagen om elektronisk kommunikation, konsumentområdet och radio- och TV-området.

I rapporten lämnar Statskontoret förslag till åtgärder och förändringar i myndighetsorganisationen eller i myndigheternas arbetsätt. Vårt uppdrag har omfattat endast myndighetsorganisationen men de problem och synpunkter vi har mött i vårt arbete kan inte uteslutande hänföras hit. Vi föreslår att Samlokaliseringsutredningen överväger våra förslag till åtgärder och använder dessa som ett led i sitt arbete att effektivisera beslutsprocessen enligt lagen om elektronisk kommunikation.

Myndigheterna

PTS är sektorsmyndighet med ansvar för tele-, radio- och IT-frågor, dvs. området för elektronisk kommunikation. Myndigheten har i uppdrag att främja att marknaderna för post och elektronisk kommunikation fungerar effektivt. PTS ansvarar för tillämpningen av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK. Enligt denna ska myndigheten löpande analysera marknader, utse aktörer med betydande inflytande samt besluta om särskilda skyldigheter för dessa s.k. SMP-aktörer. I detta arbete samråder och samarbetar PTS med övriga myndigheter men främst med Konkurrensverket. På konsumentområdet delar PTS och Konsumentverket på ansvaret att övervaka konsumentskydd och arbetet med att tillvarata konsumenternas intressen.

Radio- och TV-verket är tillståndsmyndighet på radio- och TV-området med ansvar för mediepolitiken.

Marknaden

Telemarknaden, sedermera marknaden för elektronisk kommunikation, är på flera sätt speciell. Under nästan hela 1900-talet bestod större delen av denna marknad av ett faktiskt om än inte formellt statligt monopol. Utöver den snabba tekniska utvecklingen som på många sätt har urholkat detta monopol, har staten genom omreglering och andra liberaliseringsåtgärder under senare år försökt främja konkurrensen på området. Området styrs numera också till stor del av ett europeiskt regelverk som på många sätt är unikt genom sitt inslag av asymmetrisk lagstiftning i kombination med en stor flexibilitet i regelverket. Det är i princip regleringsmyndigheterna och inte lagstiftaren som genom sina beslut ska stå för normgivningen på marknaden.

Detta har inneburit att regleringsmyndigheternas ställning är väldigt speciell. Avsikten, eller åtminstone förhoppningen, är emellertid att behovet av sektorspecifik reglering ska avta och att marknaderna på området enbart ska kunna övervakas av generell konkurrenslagstiftning. Om, och i så fall när denna övergång sker, är det viktigt att konkurrenshämmande regleringar kan lyftas bort eller anpassas efter den nya situationen på marknaden.

Det s.k. SMP-förfarandet syftar till att reglera fram en mer fungerande konkurrenssituation på marknaden och att anpassa regelverket och behovet av särskild tillträdesreglering i takt med marknadens utveckling. I dagsläget gäller dock att utan särskild tillträdesreglering skulle möjligheterna för helt nya aktörer att etablera sig och ta upp konkurrensen med redan etablerade företag minska avsevärt. Utvecklingen på marknaden för elektronisk kommunikation är nämligen i stor utsträckning centrerad kring tillgången till infrastruktur. De redan etablerade operatörerna, ofta med egen infrastruktur, har också av PTS bedömts ha ett betydande inflytande på flertalet delmarknader.

Det konkurrensfrämjande arbetet

Uppgifts- och ansvarsfördelning

PTS är ansvarig regleringsmyndighet på området för elektronisk kommunikation. Detta innebär att PTS genom gällande regelverk har tämligen långtgående befogenheter när det gäller att främja konkurrensen inom olika delmarknader. Myndighetens beslut inom SMP-förfarandet, tillsynsverksamheten och det tvistlösande arbetet kan få omfattande konsekvenser för de berörda operatörerna.

Av bland annat effektivitetsskäl och i syfte att ha en så tydlig myndighetsstruktur som möjligt, har ansvaret för normerande, verkställande och dömande uppgifter inte delats upp mellan olika myndigheter. PTS har således ansvaret för att fatta beslut om särskilda skyldigheter för SMP-aktörer, samt utöva tillsyn och agera tvistlösare i tvistlösningsärenden. Däremot gäller att de olika uppgifterna ska bedrivas åtskilda inom PTS interna organisation.

Vi har övervägt om det finns anledning att förändra nuvarande ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Den förändring som har varit mest aktuell i detta sammanhang är att flytta ansvaret för SMP-förfarandet från PTS till Konkurrensverket. Vi har emellertid inte funnit fog för att föreslå en sådan eller andra förändringar i uppgiftsfördelningen av följande skäl.

- Som sektorsmyndighet har PTS både en bredare och djupare kompetens och större resurser på området än Konkurrensverket. Av naturliga skäl har PTS större förutsättningar än Konkurrensverket att upprätthålla denna kunskap. Uppgiften att förhandsreglera en marknad upplevs som artfrämmande vid Konkurrensverket, något som inte är fallet vid PTS.
- PTS har byggt upp en ansevärd kompetens inom de relevanta områdena. Såväl marknadsaktörer som myndigheter är eniga om att den ”lärprocess” som myndigheterna och i synnerhet PTS genomgått, har lett till och kommer att fortsatt leda till bättre beslut i framtiden.

- Om ansvaret skulle flyttas nu riskerar det att kraftigt störa den marknadsutveckling som trots de observerade bristerna ändå fortskrider. Om Konkurrensverket ska kunna bygga upp och underhålla den branschkunskap som krävs för det konkurrensfrämjande arbetet enligt LEK krävs stora förändringar i myndighetens organisation. Därtill skulle verket behöva mer resurser.
- Av de myndigheter och marknadsaktörer som vi har intervjuat är det ett fåtal som har ifrågasatt gällande uppgiftsfördelning. I övrigt är en vanlig uppfattning att PTS genom det samlade ansvaret har haft en bättre överblick och kunnat arbeta mer effektivt än om uppgifterna skulle ligga på flera myndigheter.

Vi har också analyserat den interna funktionsuppdelningen som gäller inom PTS. Även om det finns argument både för och emot ett sådant arbetssätt har vi inte sett anledning att nu föreslå några förändringar i den gällande ordningen. Vi menar också att rätts-säkerhetsaspekterna bör väga tyngre än de eventuella effektivitetsproblem som kan följa av en sådan intern funktionsuppdelning. Flera av de problem som både PTS och marknadsaktörer tagit upp i detta sammanhang bör kunna lösas genom tydligare och mer konkreta skyldighetsbeslut.

Vi anser emellertid att kravet på en funktionsuppdelad organisation också måste ses i ljuset av exempelvis den processuella instansordningen och möjligheterna att överklaga PTS beslut. Eftersom dessa frågor inte ligger inom ramen för vårt uppdrag saknar vi tillräckligt underlag för att uttala oss om huruvida det finns anledning att släppa kravet på en funktionsuppdelad organisation. Vi menar att frågan om PTS interna organisation bör behandlas tillsammans med de förslag utredningen ämnar lämna beträffande de mer processuella frågor som ligger utanför myndighetens interna arbete. Utredningen bör i detta sammanhang överväga de argument för och emot en funktionsuppdelning som framförts i denna rapport.

En effektiv och rättssäker beslutsprocess

Även om vi i vårt uppdrag inte har haft att utreda själva beslutsprocessen kommer man i diskussioner om myndigheternas arbetsformer oundvikligen in på denna fråga. De synpunkter som kommit fram i våra intervjuer med myndigheter och marknadsaktörer tyder på att framförallt PTS skyldighetsbeslut har haft vissa brister bland annat vad gäller förutsägbarhet, tydlighet och konkretion.

Från konkurrenssynpunkt finns det skäl att undvika alltför långtgående reglering av en marknad. Möjligheten att fatta tydliga och konkreta beslut avgörs dock inte enbart av vilken strategi och vilka överväganden som har legat till grund för PTS beslut. Det avgörs också av vilket underlag myndigheten har. En möjlighet vore att PTS först fattar beslut om SMP-aktör för att i en ny prövning sedan fatta beslut om vilka skyldigheter denna ska ha. Ett sådant förfarande skulle förbättra PTS möjligheter att inhämta information som kan vara betydelsefull för skyldighetsbeslutet.

Enligt vår bedömning skulle tydligare och konkretare skyldighetsbeslut även främja ett effektivare tillsyns- och tvistlösningsarbete. Förutsättningarna ökar för att följa upp besluten och tvistlösningen kan få en mer marginell roll än vad den har i dag. Själva hanteringen av ärenden inom ramen för tvistlösningsfunktionen fungerar såvitt vi kan bedöma enligt avsikt. Däremot har sannolikt antalet tvistlösningsärenden kommit att bli mycket större än tänkt. Det beror enligt vår mening mer på PTS strategi och överväganden i sina skyldighetsbeslut än att tvistlösningsfunktionen i sig inte skulle vara effektiv.

Samarbete och samråd

I SMP-arbetet med att analysera marknader och besluta om SMP-status för marknadsaktörer ska PTS samråda med Konkurrensverket. Därutöver samråder myndigheterna på helt informell basis och vid behov även i skyldighetsbesluten. För sitt arbete inom ramen för LEK rekviderar Konkurrensverket medel från PTS. Betydelsen av att Konkurrensverket kan agera oberoende av

PTS och på ett konstruktivt sätt granskar och yttrar sig gör emellertid att vi finner denna lösning starkt tveksam.

Samrådet mellan PTS och Konkurrensverket i samrådsförfarandet fungerar enligt vår bedömning i allt väsentligt i enlighet med statsmakternas intentioner och har varit värdefullt när det gäller att tillföra kunskap och höja kvaliteten i PTS beslut. Med tanke på det samarbetsavtal som de båda myndigheterna nyligen slutit, torde det även finnas goda förutsättningar för att myndigheternas samarbete kan bli än bättre framöver.

Konkurrensverkets erfarenheter och kunskaper beträffande konkurrens och reglering är enligt vår mening så viktiga att de i största möjliga mån bör tas tillvara i syfte att främja utvecklingen på marknaden. Det finns därför fog för ett långtgående samarbete mellan PTS och Konkurrensverket i SMP-förfarandet och vi menar att det finns anledning att fortsätta och intensifiera det samarbete som etablerats mellan de båda myndigheterna. En formaliserad samrådsskyldighet även i skyldighetsbesluten skulle enligt vår mening lyfta fram betydelsen av detta förfarande.

Statskontorets förslag till Samlokaliseringsutredningen

Statskontoret föreslår att Samlokaliseringsutredningen överväger följande åtgärder.

- *Regeringen* bör förändra förordningen om elektronisk kommunikation så att PTS även ska samråda med och inhämta skriftligt yttrande från Konkurrensverket i frågor som berör skyldigheter för beslutade SMP-operatörer.
- *Regeringen* bör ompröva nuvarande finansieringslösning av Konkurrensverkets arbete i SMP-förfarandet. Regeringen bör istället tilldela Konkurrensverket anslagsmedel för de uppgifter de utför enligt LEK inom området för elektronisk kommunikation.
- *PTS* bör först fatta beslut om SMP-aktör för att i en ny prövning sedan fatta beslut om vilka skyldigheter denna ska ha.

- *Regeringen* bör komplettera PTS uppdrag att årligen redovisa konkurrenssituationen på olika delmarknader med uppgiften att göra en tydlig bedömning av i vilken mån de förhandsreglerade marknaderna utvecklas mot att enbart kunna övervakas av generell konkurrenslagsstiftning.

Konsumentområdet

Uppgifter, ansvar och samarbete

PTS och Konsumentverket menar att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är ändamålsenlig och att konsumentfrågorna hanteras på ett effektivt och rättssäkert sätt, utifrån dagens regelverk och förutsättningar. För att minska de osäkerheter konsumenterna ibland kan känna när det gäller att veta vart man kan vända sig när man har frågor och problem har myndigheterna utarbetat rutiner för att lotsa konsumenterna rätt. Ett nyligen tecknat samarbetsavtal mellan myndigheterna kommer enligt vår bedömning att ytterligare klargöra roller och säkerställa att konsumenternas intresse tas om hand på bästa sätt inom ramen för nu gällande lagstiftning. Sammantaget bedömer vi också att PTS och Konsumentverkets samarbete har lett till fler gemensamma informationssatsningar och andra åtgärder i syfte att skydda konsumentintresset och öka konsumenternas kunskap om området. De båda myndigheterna samarbetar också med Konkurrensverket i arbetet med att följa utvecklingen på marknaden ur ett konkurrensperspektiv.

Även om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i sig inte inrymmer några större problem menar dock både PTS, Konsumentverket och Konkurrensverket att konsumenterna i dag inte har samma skydd inom området för elektronisk kommunikation som finns inom andra områden. En brist är att det i stort sett saknas möjligheter för konsumenterna och andra kunder att kunna få en tvist med operatörer prövad utanför domstol. Både PTS och Konsumentverket menar också att företagen i branschen borde ta ett större ansvar för information och rådgivning till konsumenterna och andra slutanvändare.

Konsumenternas frågor och klagomål inom området för elektronisk kommunikation utgör en relativt stor andel av de totala klagomålen. Bland klagomålen till konsumentvägledarna utgör dessa det tredje enskilt största området. Det tycks således finnas ett inte oväsentligt behov för konsumenter och abonnenter att få information och vägledning samt hjälp med att få sina klagomål omhändertagna. Därtill gäller att andra än privatkonsumenter, t.ex. mindre företag som har ett konsumentliknande förhållande till en operatör, i dag inte kan vända sig till Konsumentombudsmannen eller få sina ärenden prövade av Allmänna reklamationsnämnden.

Statskontoret bedömer att såväl rådgivningen som möjligheterna till tvistlösning inom området bör förbättras och att en särskild tvistlösningsfunktion bör skapas. Principerna för en sådan tvistlösningsfunktion bör vara att konsumenterna ska ges möjlighet till en oberoende, snabb och rättvis prövning till en rimlig kostnad. Denna bör också kunna hantera ärenden från andra slutanvändare än privatpersoner.

Den av IT-företagen föreslagna rådgivningsbyrån med enbart företagsrepresentanter uppfyller enligt vår bedömning inte i tillräcklig grad det krav på oberoende som bör ställas på en organisation som ska hantera tvister mellan konsumenter, eller andra slutanvändare, och operatörer.

Statskontorets förslag till Samlokaliseringsutredningen

Statskontoret föreslår att Samlokaliseringsutredningen överväger följande åtgärd.

- *Regeringen* bör se över möjligheterna att skapa en oberoende och fristående tvistlösningsfunktion för konsumenter och slutanvändare på området för elektronisk kommunikation. En sådan översyn bör kunna ta sin utgångspunkt i IT-företagens förslag och i den modell för en tvistlösningsfunktion som tillämpas i Danmark.

Radio- och TV-området

Uppgifter och ansvar

Hittills har ansvar och uppgiftsfördelning på radio- och TV-området varit tämligen klar och oproblematiske. Radio- och TV-marknaden har varit en egen avgränsad marknad som huvudsakligen har styrts utifrån mediepolitiska aspekter. Medan radio- och TV-tjänster i allt väsentligt styrs av tillståndsgivning och tillståndsvillkor reglerat direkt i lag går utvecklingen när det gäller övriga tjänster på marknaden för elektronisk kommunikation mot mer flexibla regleringar.

Teknisk utveckling har emellertid lett till att gränser har suddats ut och radio och TV alltmer kommit att bli en del i marknaden för elektronisk kommunikation, en marknad där tjänster i förhållandevis liten utsträckning varit reglerade. Av de olika områden och frågor som ingår i vårt uppdrag ligger sannolikt de största kulturella skillnaderna och spänningarna här.

Ingen av de ansvariga myndigheterna har framfört synpunkter om eller behov av en annan ansvarsfördelning än den som gäller i dag. Tvärtom har PTS och RTVV förklarat sig helt nöjda med nuvarande fördelning. Inte heller har berörda marknadsaktörer haft några synpunkter i denna fråga.

Samarbete och samråd

PTS framhåller att samrådet med RTVV har bidragit till kvalitetssäkringen i PTS beslut och menar att det finns utrymme för ett utökat samarbete med RTVV, framförallt när det gäller konsekvensbedömningar av regleringsbeslut. Eftersom marknaden till så stor del styrs av tillståndsgivning, med stora konsekvenser för konkurrensmöjligheterna, skulle det underlätta för PTS konsekvensanalys om myndigheten gavs en större inblick i tillståndprocessen. Enligt PTS finns i framtiden behov av ett mer fördjupat och strukturerat förhållande mellan de bägge myndigheterna i de frågor som är relaterade till tillståndsgivning. Både RTVV och Konkurrensverket har pekat på att det kan finnas skäl för ett när-

mare samarbete i konkurrensfrågor mot bakgrund av förestående förändringar i tillståndsförfarandet.

Samråd och samarbete i radio- och TV-frågor mellan här berörda myndigheter har hittills inte varit särskilt omfattande. Det samarbete som sker bygger än så länge mest på informell grund. Med LEK har dock behovet blivit tydligare. I takt med utvecklingen på området kan detta behov också bli allt mer uttalat.

Förändringar på gång

I vårt uppdrag har vi bland annat att besvara frågan om man bör ändra arbetsfördelningen mellan PTS och RTVV med anledning av den allmänna utvecklingen på området. I och med den tekniska utvecklingen på radio- och TV-marknaden och övergången från analoga till digitala TV-sändningar i marknätet står marknaden inför stora förändringar. Teknikskiftet skapar utrymme för nya tjänster för överföring av TV som i sin tur ger upphov till ökad rörlighet bland tittarna. Detta ger i sin tur incitament till programföretag och, beroende på hur regelverket kommer att se ut, till operatörsföretag att börja konkurrera om kunderna.

Radio- och TV-lagsutredningen har bland annat föreslagit att RTVV ska ta över den prövning och de beslut om sändningstillstånd för digital-TV som i dag fattas av regeringen, med undantag för public service-sändningar. Verkets tillståndsgivning har hittills heller inte omfattat överföring av radio- och TV-tjänster. I marknätet har denna verksamhet dessutom i huvudsak skett på en marknad utan större inslag av konkurrens. De föreslagna ändringarna i radio- och TV-lagen innebär, om de införs, både nya arbetsuppgifter och utökning av befintliga arbetsuppgifter för RTVV.

Regeringen har meddelat sina avsikter att överlåta tillståndsbesluten på RTVV. Det är i dagsläget dock inte klart vilka närmare beslut regering och riksdag kommer att fatta med anledning av Radio- och TV-lagsutredningens förslag. En annan osäkerhet gäller hur standardfrågorna på TV-området kommer att hanteras liksom hur fördelning av frigjort frekvensutrymme kommer att se

ut i framtiden. Oavsett hur regler och tillståndsförfarande kommer att utformas i framtiden står emellertid radio- och TV-området inför stora förändringar.

Enligt vår mening finns det anledning att redan nu vidta vissa åtgärder för att förbereda ansvariga myndigheter på nya uppgifter. Pågående och förestående förändringar kommer enligt vår mening att ställa RTVV:s organisation och kompetens i fokus. Samtidigt är myndigheten den minsta bland myndigheterna i vårt uppdrag, med knappt ett tjugotal anställda. Utöver behov av utökade resurser kommer de nya uppgifterna också ställa krav på nya sätt att arbeta.

Att pröva ansökningar om tillstånd och i förekommande fall utöva tillsyn på en alltmer konkurrensutsatt marknad ställer ökade krav på myndighetens kompetens. Att analysera ägarstrukturer samt ekonomiska och finansiella samband på en komplex marknad stadd i utveckling kräver därtill särskilda resurser. Med ett mer öppet tillståndsförfarande i framtiden som öppnar för konkurrens om överföringstjänster ställs också ökade krav på analyser av konkurrensförhållandena på marknaden.

Statskontorets förslag till Samlokaliseringsutredningen

Statskontoret föreslår att Samlokaliseringsutredningen överväger följande åtgärder.

- *Regeringen* bör se över RTVV:s kompetens när det gäller konkurrensfrågor i syfte att förstärka och utveckla verkets kapacitet och förmåga att bedöma marknadssituationen och väga in konkurrensaspekter i tillståndsprövningen. I översynen bör det prövas om RTVV:s resurser behöver utökas personellt och kompetensmässigt. Det bör även övervägas om en formell samrådsskyldighet med främst Konkurrensverket bör införas i radio- och TV-lagen.

Vi har i detta sammanhang också övervägt möjligheten att beslut om tillstånd för överföringstjänster i stället skulle läggas på PTS medan RTVV fortsättningsvis enbart beslutar om tillstånd för programföretag. Vi har dock, inom ramen för vårt uppdrag, inte

funnit grund för att föreslå en så pass ingripande förändring i uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna.

En sådan förändring skulle heller inte enligt vår mening till fullo lösa de kompetensmässiga problem, liksom behovet av stärkt översyn av radio- och TV-området, som vi här har pekat på. Med tanke på det nära sambandet mellan överföringstjänster och programtjänster, liksom den mediepolitiska styrningen av området, menar vi att det finns goda skäl att hålla samman ansvaret för dessa uppgifter. Frågan om berörda myndigheters uppgifter och ansvar bör dock ses över på nytt när utvecklingen av området har hunnit längre.

Summary

The assignment

As instructed by *Samlokaliseringsutredningen*¹ ('the Commission'), the Swedish Agency for Public Management (*Statskontoret*) has surveyed the structure of public agencies in the electronic communications sector. We have analysed whether the distribution of agency functions established to date is efficient, conducive to the rule of law and appropriate. In so doing, we applied two perspectives: the agencies' and the market's. We have studied the workings of such agencies as the Swedish National Post and Telecom Agency (PTS), the Swedish Competition Authority, the Swedish Radio and TV Authority (RTVV) and the Swedish Consumer Agency. The assignment has focused mainly on three areas: promoting competition under the Electronic Communications Act (2003:389); consumer affairs; and the broadcasting sector.

In this report, the Agency for Public Management proposes action and changes in agency organisation or the agencies' ways of working. Our assignment covered agency organisation only, but the problems and views encountered in our work cannot be exclusively attributed to this aspect. We recommend the Commission to consider our action proposals and implement them as part of its endeavour to enhance the efficiency of the decision-making process under the Electronic Communications Act.

The agencies

PTS is the sector agency responsible for telecoms, radio and IT issues, i.e. the area of electronic communications. This agency's function is to promote the efficient working of the markets for postal services and electronic communications. It is responsible for applying the Electronic Communications Act of 2003, under which PTS must continuously analyse markets, appoint operators

¹ The Commission for Regulation of the Market for Electronic Communications.

with substantial influence and decide on special obligations for these ‘SMP operators’ (those with ‘significant market power’). In this endeavour, PTS consults and collaborates with other agencies, but primarily with the Swedish Competition Authority. In the consumer sphere, PTS and the Swedish Consumer Agency are jointly responsible for supervising consumer protection and working to safeguard consumer interests. RTVV is the licensing authority in the broadcasting sector, with responsibility for media policy.

The market

The telecoms market, or what is now often termed the ‘electronic communications market’, is distinctive in several ways. For almost all the 20th century, most of this market was composed of a de facto, if not formal, state monopoly. In recent years, besides the rapid technological development that has in many respects eroded this monopoly, the state has sought to promote competition in the sector by means of regulatory revision and other liberalisation measures. Nowadays, the area is largely governed by a European regulatory framework that is unique in many ways, owing to its element of asymmetrical legislation combined with great flexibility in the regulations. In principle, it is the regulatory agencies and not the lawmaker that, through their decisions, set norms in the market.

This has had the effect of making the regulatory authorities’ position highly unusual. Nevertheless, the intention — or at least the hope — is that the need for sector-specific regulation should decrease and it should be possible for the markets in the area to be covered by general competition legislation. If and when this shift takes place, it is vital for competition-curbing regulations to be abolished or adapted to the new market situation.

The ‘SMP procedure’ is aimed, first, at using regulation to improve the functioning of competition in the market and, second, at adapting the regulatory system and introducing special regulation of market entry where necessary as the market evolves. At present, however, without special regulation of

market entry there would be considerably less scope for entirely new operators to establish themselves and start competing with established companies. This is because the development of the electronic communications market hinges to a high degree on access to infrastructure. Established operators, often with their own infrastructure, are also deemed by PTS to exert considerable influence on most of the submarkets.

Promoting competition

Division of functions and responsibility

PTS is the responsible regulatory authority in the electronic communications sector. Accordingly, under current regulations, PTS has fairly far-reaching powers when it comes to promoting competition in various submarkets. Its decisions regarding SMP procedure, supervisory activities and dispute resolution may have extensive implications for the operators involved.

For reasons of efficiency, among others, and for the purpose of clarifying the agency structure as far as possible, responsibility for normative, executive and appraising functions have not been split up among different agencies. Thus, PTS is responsible for imposing special obligations on SMP operators, as well as exercising supervision and resolving disputes in cases where dispute resolution is necessary. On the other hand, the rule is that the various functions must be performed separately within PTS' internal organisation.

We have considered the question of whether the current division of responsibility among the agencies should be reformed. The reform that has been most relevant in this context is to shift responsibility for SMP procedure from PTS to the Competition Authority. However, we find insufficient justification for recommending this or other changes, for the following reasons.

- As a sector agency, PTS has both more wide-ranging and solid expertise and greater resources in the sector than the Competition Authority. For natural reasons, PTS is in a better

position than the Competition Authority to maintain this knowledge. The function of regulating a market in advance is perceived as alien to the Competition Authority, but not to PTS.

- PTS has acquired considerable skills in the relevant areas. The market operators and agencies alike agree that the ‘learning process’ undergone by the agencies, especially PTS, has resulted in and will henceforth continue to bring about better decisions.
- If responsibility were now shifted, there would be a risk of severely hampering market development that, despite the shortcomings observed, is nonetheless under way. To establish and maintain the sector expertise required to promote competition under the Electronic Communications Act, major reforms in the Competition Authority’s organisation would be required, and the Authority would also need more resources.
- Of the agencies and market operators we have interviewed, only a few have questioned the current distribution of functions. It is also commonly held that, through its unified responsibility, PTS has had a better overview and been able to work more efficiently than if its tasks were to be assigned to more agencies.

We have also analysed the internal distribution of functions in PTS. Arguments both for and against the current working arrangements exist, but we see no reason at this stage to recommend changing them. In our view, too, aspects relating to the rule of law should weigh more heavily than any obstacles to efficiency ensuing from this kind of internal division of functions. It should be feasible to solve several of the problems raised by both PTS and other market operators in this context through clearer and more concrete decisions concerning obligations.

We nevertheless consider that the requirement of a functionally divided organisation must also be seen in the light of, for

example, the procedural authority system and scope for appealing PTS' decisions. Since these issues are outside the framework of our assignment, we lack sufficient documentation to express an opinion on whether lifting the requirement of a functionally divided organisation is advisable. In our view, the matter of PTS' internal organisation should be dealt with in conjunction with the Commission's intended proposals regarding issues of a more procedural nature, outside the scope of the agency's internal work. The Commission should weigh up the arguments for and against a functional division that are presented in this report.

Efficiency and rule of law in the decision-making process

Although our assignment has not included the task of investigating the decision-making process itself, this issue is inevitably raised when we enter into discussions on the forms of agencies' work. The viewpoints that have emerged in our interviews with agencies and market operators suggest that there have been certain shortcomings in, above all, PTS' obligation decisions in terms of predictability, clarity and concreteness.

From the competition point of view, there is reason to avoid excessively far-reaching regulation of a market. Scope for taking clear, concrete decisions is, however, determined not only by the strategy and considerations on which PTS' decisions have been based, but also by the agency's documentation. One option would be for PTS first to take a decision on an SMP operator in order then, in a new assessment, to decide which obligations the operator should have. This kind of procedure would improve PTS' scope for obtaining information that may have a bearing on the obligation decision.

In our estimation, clearer and more concrete obligation decisions would also promote more efficient supervision and dispute resolution. There is growing scope for following up decisions, and the dispute resolution may have a more marginal role than it has at present. The actual management of cases within the framework of the dispute-resolving function works, as far as we can judge, as intended. On the other hand, the number of dispute-

resolution cases has become far larger than planned. In our view, this is due more to PTS' strategy and considerations in its obligation decisions than to inadequate efficiency in the dispute-resolving function, as such.

Collaboration and consultation

In the SMP endeavour of analysing markets and deciding on SMP status for market players, PTS is supposed to consult with the Competition Authority. In addition, the agencies consult one another on an entirely informal basis, where necessary, on obligation decisions as well. For its work within the framework of the Electronic Communications Act, the Competition Authority obtains funds from PTS. Because of the importance of the Competition Authority being able to act independently of PTS and to conduct investigations and express its views in a constructive manner, however, we find this solution highly dubious.

In all essentials, the workings of consultations between PTS and the Competition Authority conform, in our view, to the Government's intentions and have played a valuable part in providing knowledge and enhancing the quality of PTS' decisions. In view of the collaboration agreements that both agencies have recently concluded, there should also be ample scope for enabling the agencies' cooperation to improve even more in the future.

The Competition Authority's experience and knowledge with respect to competition and regulation are, in our opinion, so important that they should, as far as possible, be used to promote development of the market. There is therefore reason for far-reaching collaboration between PTS and the Competition Authority in SMP procedure and, in our view, maintaining and intensifying the cooperation between the two agencies that has been established to date is advisable. In our opinion a formalised obligation to engage in consultations in the obligation decisions, as in other matters, would enhance the importance of this procedure.

Proposals to the Commission from the Agency for Public Management

The Agency for Public Management recommends that the Commission consider the following measures.

- *The Government* should amend the Electronic Communications Ordinance so as to oblige PTS also to consult with, and obtain a written expression of opinion from, the Competition Authority in matters relating to obligations for operators with approved SMP status.
- *The Government* should reassess the current arrangements for funding of the Competition Authority's work on the SMP procedure. Instead, the Government should allocate grant funds to the Competition Authority for the tasks that, under the Electronic Communications Act, it performs in the electronic communications sector.
- *PTS* should first take a decision on an SMP operator and subsequently, in a new review, decide on which obligations this operator should have.
- *The Government* should supplement PTS' assignment of annually reporting on the competition situation in various submarkets with a new function: to carry out a clear assessment of how close the markets subject to advance regulation are to being sufficiently supervised by means of general legislation.

The consumer sphere

Functions, responsibility and collaboration

PTS and the Swedish Consumer Agency are of the view that the inter-agency division of responsibility is appropriate and that consumer issues are dealt with in an efficient, orderly way on the basis of present-day regulations and conditions. To reduce the uncertainty that consumers may sometimes feel when it comes to knowing whom one should turn to with queries and problems, the agencies have devised routines for consumer guidance. In our

view, the cooperation agreement recently signed by the agencies will further clarify roles and ensure that consumer interests are met optimally within the framework of current legislation. All in all, we also consider that PTS and the Consumer Agency's collaboration have brought about more joint information campaigns and other measures aimed at protecting consumer interests and boosting consumers' knowledge of the area. The agencies also collaborate with the Competition Authority in the work of monitoring market trends from the competition viewpoint.

Although the division of responsibility among the agencies does not in itself entail any major problems, PTS, the Consumer Agency and the Competition Authority all consider that present-day consumers do not enjoy the same protection in the sector for electronic communications as exists in other sectors. One shortcoming is that, broadly speaking, consumers and other customers have no chance of getting disputes with operators examined outside courts of law. Both PTS and the Consumer Agency are also of the opinion that companies in the sector should assume greater responsibility for informing and advising consumers and other end users.

Consumer queries and complaints about electronic communications make up a relatively large proportion of total complaints in all sectors. Among the complaints made to consumer guidance officers, they make up the third-largest single category. Accordingly, there appears to be a substantial need for consumers and subscribers to obtain information and guidance, and also help in getting their complaints dealt with. Moreover, parties other than private consumers, such as SMEs with a relationship to an operator similar to that of a consumer, are currently unable to apply to the Consumer Ombudsman or get their cases reviewed by the National Board for Consumer Complaints.

The Swedish Agency for Public Management considers that both advisory work and scope for resolving disputes in the sector should be improved and a special dispute-resolving function

created. The principles for this function should be that it affords scope for consumers to obtain an independent, prompt and fair review at reasonable cost. Within the function, it should also be possible to deal with cases from end users other than private individuals.

In our view, the advisory bureau proposed by the IT companies, composed solely of company representatives, would be inadequate to fulfil the requirement of independence to which an organisation dealing with disputes between consumers or other end users, on the one hand, and operators on the other, should be subject.

Proposals to the Commission from the Agency for Public Management

The Agency recommends that the Commission consider the following measures.

- *The Government* should review the scope for creating an independent, autonomous dispute-resolving function for consumers and end users in the electronic communications sector. It should be possible to base such a review on the IT companies' proposals and the dispute-resolving function model applied in Denmark.

Broadcasting sector

Functions and responsibilities

To date, the division of responsibilities and functions in the broadcasting sector has been fairly clear and problem-free. The radio and TV market has been a delimited market in its own right, governed on the basis of aspects of media policy. While broadcasting services have, in all essentials, been governed by licensing and conditions for the same, regulated directly by law, the trend for miscellaneous services in the market for electronic communications is towards more flexible regulation.

Nevertheless, technological development has resulted in the elimination of boundaries, with radio and TV increasingly

becoming part of the market for electronic communications — a market in which services have been regulated only to a relatively small extent. Of the various sectors and issues included in our assignment, the largest cultural differences and tensions are probably located here.

None of the responsible agencies have propounded views about, or expressed needs for, a division of responsibility other than the one that applies at present. On the contrary, PTS and RTVV have declared themselves entirely content with the current division. Nor have the market operators concerned had any views on this matter.

Collaboration and consultation

PTS maintains that consultation with RTVV has contributed to quality assurance in PTS' decisions and holds the view that there is scope for increased cooperation with RTVV, especially with respect to impact assessments of regulation decisions. Since the market is so largely governed by licensing, with major repercussions on the scope for competition, it would facilitate PTS' impact assessment if the agency were given greater control over the licensing process. According to PTS there will, in the future, be a need for a more in-depth, structured relationship between the two agencies in licensing-related matters. In the light of the forthcoming changes in licensing procedure, both RTVV and the Competition Authority have indicated that closer cooperation in competition issues may be advisable.

To date, consultation and cooperation in broadcasting issues among the agencies concerned have not been especially extensive. So far, the basis for the collaboration that takes place has been largely informal. With the Electronic Communications Act, however, the need has become clearer. As the sector develops, this need may also become ever more pronounced.

Changes under way

Our assignment has included answering the question of whether the division of labour between PTS and RTVV should also be revised because of the overall development of the sector. With technological development in the broadcasting market and the forthcoming switchover from analogue to digital TV broadcasts through the terrestrial network, the market faces major changes. The technological revolution is paving the way for new TV transmission services that will in turn boost mobility among the viewers. This, in turn, will yield incentives for programme companies and, depending on the nature of future regulations, for operator firms to start competing for customers.

One recommendation of the Commission on the Swedish Radio and Television Act is that RTVV should become responsible for reviewing and taking those decisions that are currently taken by the Government concerning broadcasting licences for digital TV, with the exception of public-service broadcasting. Nor, to date, has RTVV's licensing included transfer of radio and TV services. Moreover, in the terrestrial network, this activity has taken place mainly in a market with no major element of competition. The proposed amendments to the Radio and Television Act would mean, if inserted, both new functions for RTVV and an expansion of its existing functions.

The Government has announced its intentions to transfer licensing decisions to RTVV. At present, however, it is unclear which detailed decisions the Government and Riksdag (Swedish Parliament) will take in response to the Radio and Television Act Commission's recommendations. Another uncertain factor is how standard issues in the broadcasting sector will be dealt with, as well as the future distribution of the freed-up frequency spectrum. Irrespective of the future form of regulations and licensing procedure, however, the broadcasting sector faces major changes.

In our view, it is already advisable to take certain measures to prepare the responsible agencies for their new functions. Current

and forthcoming changes will, we believe, bring RTVV's organisation and skills into focus. Simultaneously, this agency is the smallest of the agencies included in our assignment, with a workforce of barely 20. As well as necessitating increased resources, the new functions will require novel ways of working.

Reviewing licence applications and, where applicable, exercising supervision on an increasingly competitive market will call for greater skill on the agency's part. Analysing ownership structures and also economic and financial ties in a complex market in the throes of development will require special resources for the purpose. With a more open licensing procedure in the future that opens up competition for transmission services, further analyses of competitive conditions in the market will also be required.

Proposals to the Commission from the Agency for Public Management

The Agency recommends that the Commission consider the following measures.

- *The Government* should review RTVV's expertise with respect to competition issues, in order to strengthen and develop its capacity and ability to assess the market situation and include competition aspects in its licensing decisions. The review should include an assessment of whether RTVV's resources in terms of staff and skills need increasing. Whether a formal obligation to consult the Competition Authority, in particular, should be inserted in the Radio and Television Act should also be considered.

In this context, we have also considered the option of transferring decisions on licences for transmission services to PTS instead, while letting RTVV continue to decide on licences for programme companies alone. However, within the framework of our assignment, we have not found grounds for proposing such a thoroughgoing change in the inter-agency distribution of functions.

Nor, in our view, would such a change fully solve the problems with respect to expertise, or meet the need for strengthened

overview of the broadcasting sector, we have pinpointed here. Given the close connection between transmission services and programme services, as well as the media-policy control of the sector, we believe that there are good reasons for retaining a unified responsibility for these tasks. The question of the functions and responsibilities of the agencies concerned, however, should be reviewed once more when further development of the sector has taken place.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Statskontoret har på uppdrag av Samlokaliseringsutredningen (N 2005:03) gjort en översyn av myndighetsstrukturen på området för elektronisk kommunikation. Statskontorets uppdrag syftar till att ge underlag för utredningens överväganden om den framtida myndighetsorganisationen. (Se uppdraget i bilaga 1.)

Vi har haft i uppdrag att klargöra hur den hittillsvarande myndighetsstrukturen har fungerat sedan lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK, infördes. Vi har analyserat om den fördelning av myndighetsuppgifter som etablerats är effektiv, rättssäker och ändamålsenlig utifrån två olika perspektiv; myndigheternas och marknadens. Det innebär att vi har studerat dels myndigheternas sätt att arbeta, dels hur handläggning och rutiner har kommit att påverka marknadens funktionssätt. I enlighet med uppdraget har vi analyserat verksamheterna vid Post- och telestyrelsen (PTS), Konkurrensverket, Radio- och TV-verket (RTVV) samt Konsumentverket.

Analysen av myndighetsorganisationen ska enligt uppdraget ske särskilt med avseende på hur det s.k. SMP²-förfarandet fungerar samt hur samrådsförfarandet mellan myndigheterna fungerar. Med SMP-förfarande avses arbetet med att göra marknadsanalyser och identifiera företag med betydande inflytande samt att förplikta dessa företag skyldigheter enligt LEK. Därutöver ska vi enligt uppdraget överväga om det finns anledning att eftersträva en mer långtgående renodling av myndigheternas ansvar och skilja på uppgifter som normgivning, verkställande uppgifter och dömande uppgifter. Utredningen vill också veta hur PTS hanterar konsumentfrågorna. Slutligen har utredningen bett att få en analys av om det finns anledning att överväga en ändrad uppgiftsför-

² SMP är en förkortning av engelskans ”Significant market power”. I svensk text används vanligtvis beteckningen ”betydande marknadsinflytande” eller förkortningen SMP.

delning mellan PTS och RTVV med anledning av utvecklingen på marknaden.

1.2 Hur vi har jobbat

Utifrån det ovan beskrivna uppdraget blir den huvudsakliga frågan som ska besvaras:

Är fördelningen av myndighetsuppgifter effektiv, rättssäker och ändamålsenlig?

För att kunna besvara denna fråga har vi i uppdrag att dels beskriva några olika aspekter, dels genomföra ett antal analyser. Vi ska bland annat analysera de fyra myndigheternas handläggning, samarbetet myndigheterna emellan, fördelningen av uppgifter samt myndigheternas kompetens och myndighetskultur. I uppdraget pekas följande tre delområden särskilt ut:

- Det konkurrensfrämjande arbetet enligt LEK
- Konsumentområdet
- Radio- och TV-området

Vi har valt att genomföra de efterfrågade analyserna inom vart och ett av tre delområdena. Frågan om myndighetsorganisationens *effektivitet och ändamålsenlighet* låter sig enligt vår uppfattning bäst besvaras i ljuset av hur marknaden fungerar. Synpunkter och erfarenheter från marknadsaktörerna är därför en viktig källa i de analyser som ska genomföras. För att få en så heltäckande och representativ bild som möjligt har vi haft ambitionen att träffa ett så varierat utbud av olika marknadsaktörer som tiden medgivit. Vi har inte själva genomfört några närmare analyser av konkurrenssituationen på marknaden för elektronisk kommunikation. I syfte att få en referenspunkt för tillståndet på marknaden har resultatet av intervjuerna dock ställts mot hur olika delmarknader inom området har beskrivits och analyserats av andra i befintliga och aktuella rapporter. Effektiviteten i myndighetsorganisationen handlar emellertid inte bara om effekter på marknaden

utan också om hur resurser fördelas och används inom och mellan myndigheterna.

Rättssäkerheten är bland annat en fråga om objektivitet och likabehandling, förutsägbarhet och proportionalitet i myndigheternas beslut. Vi har gjort iakttagelser och lyssnat till myndigheters och marknadsaktörers synpunkter på fattade beslut, men har inte själva tagit ställning till besluten från rättssynpunkt.

Behovet av förändringar måste ställas mot själva problemet och dess omfattning. Vi har analyserat behovet av förändringar när det gäller rutiner och arbetssätt i förhållande till behovet av förändringar i själva organisationen. Bottnar de problem och frågeställningar som kommit upp i våra intervjuer och i annat underlag som vi har haft tillgång till i *vem* som gör, dvs. hur organisationen ser ut och hur uppgifterna är fördelade mellan myndigheterna? Eller handlar det mera om *hur* det görs?

Vi har i detta sammanhang analyserat frågan om kompetens och skillnader i kompetens och kultur mellan myndigheterna. Hur passar olika uppgifter egentligen in i respektive myndighets kärnverksamhet? Vilken betydelse har tidpunkten för vår utredning i detta sammanhang? Det faktum att LEK endast varit i kraft i knappt tre år innebär att arbetet under denna tid huvudsakligen har bestått i att göra allting från början och för första gången. Den tämligen korta tid som förflutit sedan införandet av LEK, innebär också att "första generationens beslut" ännu inte hunnit träda i kraft eftersom framförallt de viktigaste av dessa beslut ännu inte vunnit laga kraft och fått prejudicerande verkan.

Arbetet har koncentrerats på att intervjua myndigheter och marknadsaktörer om deras erfarenheter. Vid samtliga fyra myndigheter som ingår i vårt uppdrag har vi intervjuat såväl ansvariga tjänstemän som företrädare för ledningen. Vi har också träffat ett antal marknadsaktörer. Sammanlagt har vi genomfört ca 15 intervjuer (se intervjuförteckning i bilaga 3).

Vi har koncentrerat oss på uppgiften att bedöma problem och förändringsbehov utifrån organisation och arbetssätt och har i sam-

band med detta gjort iakttagelser baserat på de olika aktörernas synpunkter. Vi vidarebefordrar dessa synpunkter och uppfattningar och analyserar dem i ljuset av det referensmaterial vi i övrigt har haft tillgång till. Vi har däremot inte analyserat själva rättstillämpningen eller tagit ställning till huruvida de beslut och bedömningar som de berörda myndigheterna gjort varit ”rätt eller fel”.

Utöver intervjuerna har vi som underlag för vår analys som nämnts ovan, använt oss av aktuella rapporter och analyser av marknaden och dess utveckling. Författningar, offentligt tryck i form av kommittébetänkanden, propositioner m.m. som behandlar frågor på området för elektronisk kommunikation har också ingått i vårt underlag (se litteratur- och källförteckning i bilaga 4).

1.3 Avgränsningar

Vårt uppdrag ger oss möjlighet att komma med förslag om såväl myndigheternas interna arbete, deras samarbete med varandra som hur uppgifterna ska fördelas dem emellan. Myndighetsorganisationen är emellertid endast en av flera faktorer som påverkar effektiviteten i regleringen och styrningen av marknaden. Exempelvis har vi inte haft i uppdrag att analysera lagstiftningen och rättstillämpningen som sådan. Uppdraget innefattar vidare endast en delmängd av vad som kan komma att påverka beslutsprocessen enligt LEK, dvs. de problem som Samlokaliseringsutredningens uppdrag syftar till att lösa. Denna rapport syftar därför varken till att ge en helhetsbild av de problem som i detta sammanhang uppmärksammas på området för elektronisk kommunikation eller till att föreslå lösningar för dem alla.

I uppdraget har inte ingått att studera hur myndighetsorganisationen på området för elektronisk kommunikation ser ut eller fungerar i andra länder. Vi har därför inte genomfört jämförelser mellan myndighetsorganisationer och arbetssätt i andra länder. Vi kan alltså inte bedöma i vilken mån problemet är ”svenskt” eller

om samma myndighetsorganisation och sätt att arbeta som i Sverige hade fungerat på samma sätt i andra länder.

Området för elektronisk kommunikation omfattar enligt 1 kap 4 § LEK elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning. Lagen är inte tillämplig på innehåll som överförs i elektroniska kommunikationsnät med hjälp av elektroniska kommunikationstjänster. I den mån vi har haft anledning att ta ställning till myndighetsorganisationen utifrån ett marknadsperspektiv analyserar vi frågan med denna avgränsning. Ett exempel är radio- och TV-området, där myndighetsansvaret enligt LEK således inte omfattar sändningarna och sändningarnas innehåll, dvs. radio- och TV-programmen.

2 Myndigheter, marknader och konkurrens

Med elektronisk kommunikation avses överföring av signaler i elektronisk form. Regleringen på området syftar till att trygga tillgången till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer. Enskilda och myndigheter ska få största möjliga utbyte av elektroniska kommunikationstjänster vad gäller urval, pris och kvalitet. Detta ska framför allt uppnås genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas.³

I Statskontorets uppdrag ingår inte att studera den internationella omgivningen. Däremot är frågan om hur konkurrensen på området främjas central. I detta kapitel kommer vi därför att ge en översiktlig beskrivning av konkurrenssituationen på olika delmarknader. Kapitlet inleds med en kortare beskrivning av de myndigheter som omfattas av vårt uppdrag.⁴

2.1 Myndigheterna

De fyra myndigheter vi har att analysera arbetar alla med delvis olika kärnområden som styrs av olika kulturer och av målen för verksamheten. Två av myndigheterna, Konkurrensverket och Konsumentverket, har ett sektorsövergripande ansvar som sträcker sig över i stort sett alla områden och branscher. Ansvarsuppgifterna för de två andra, PTS och RTVV, är däremot specificerat till vissa sektorer. De sektorsövergripande myndigheterna som har att täcka in ett större område tvingas följaktligen arbeta mer på bredden, och kan därför inte fördjupa sig i varje fråga. De sektorsspecifika myndigheterna arbetar däremot mer på djupet och har möjlighet att bygga upp kunskap och löpande ägna sig åt omvärldsbevakning över hela sitt ansvarsområde.

Politiskt styrs myndigheterna som arbetar inom området för elektronisk kommunikation från olika håll. Två av myndigheter-

³ 1 kap 1 § Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation.

⁴ I bilaga 2 beskrivs de berörda myndigheterna närmare.

na, Konkurrensverket och PTS, hör till näringspolitiken och sorterar under Näringsdepartementet. Konsumentpolitiken och Konsumentverket ligger däremot under Jordbruksdepartementet medan Utbildnings- och kulturdepartementet ansvarar för mediepolitiken och RTVV. Också detta påverkar givetvis kulturen och inriktningen i myndigheternas arbete.

2.1.1 PTS

PTS är sektorsmyndighet med ansvar för post- och kassaservice samt tele-, radio- och IT-frågor, dvs. området för elektronisk kommunikation. Myndigheten har i uppdrag att främja att marknaderna för post och elektronisk kommunikation fungerar effektivt. Effektiviteten ska ses såväl ur ett konsument- som ett konkurrensperspektiv men också ur ett regionalpolitiskt perspektiv. Myndigheten arbetar med fyra övergripande områden: konsument- och konkurrensfrågor, effektivt resursutnyttjande och säker kommunikation.

När det gäller området för elektronisk kommunikation syftar myndighetens arbete framför allt till att främja konkurrensen. Detta sker genom att myndigheten fortlöpande analyserar de delmarknader som i enlighet med Kommissionens direktiv har bedömts som relevanta.⁵ I samband med analysen prövar PTS om det finns aktörer med betydande inflytande (SMP) på respektive delmarknad. Detta så kallade SMP-förfarande mynnar ut i att PTS beslutar om särskilda skyldigheter för operatörer som bedöms ha ett betydande inflytande. PTS ska även genomföra tillsyn, dvs. kontrollera efterlevanden av dessa skyldigheter. Därutöver har myndigheten i uppgift att slita tvister mellan operatörer som har berörts av skyldighetsbesluten.

PTS har genomfört SMP-prövningar av samtliga 18 marknader som hittills bedömts som relevanta av Kommissionen. Flera av dessa prövningar fick ske under tämligen stor tidspress då PTS

⁵ Kommissionens rekommendation av den 11 februari 2003 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området för elektronisk kommunikation (2003/311/EG).

var tvungna att meddela beslut om vissa skyldigheter senast ett år efter det att LEK trätt i kraft.⁶

2.1.2 Konkurrensverket

Konkurrensverket arbetar för att främja en sund och effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna. Verksamheten har en tydlig utgångspunkt i att det är en effektiv konkurrens mellan företagen på marknaden som är medlet med vilket målet, dvs. konsumentnyttan, ska uppnås. Genom lagtillämpning och egna initiativ ska Konkurrensverket motverka konkurrensbegränsningar och främja ett konkurrensinriktat synsätt, särskilt inom områden med fåtalsdominans och svag konkurrens. Myndighetens ansvar när det gäller lagtillämpning och främjandeverksamhet omfattar i princip alla kommersiella och konkurrensutsatta marknader som inte är föremål för särskilda undantag eller är undantagna genom annan speciallagstiftning.

2.1.3 Konsumentverket

Konsumentverket är tillsynsmyndighet för konsumentfrågor med huvudansvar att ta tillvara konsumenternas intressen och i övrigt genomföra den statliga konsumentpolitiken. Myndighetens uppdrag tar sin utgångspunkt i främst privatkonsumenternas intressen. Konsumenterna ska ha tillgång till god information och vägledning och deras ställning och inflytande på marknaden ska stärkas. Konsumentverket har också i uppgift att medverka till främjandet av en långsiktigt hållbar produktion och konsumtion. Konsumentverkets ansvar sträcker sig över i stort sett samtliga produkt- och tjänsteområden som vänder sig till privatkonsumenter.

⁶ Skyldigheter som meddelats enligt annan lag upphörde att gälla ett år efter det att LEK trätt i kraft. PTS var därför tvungna att meddela skyldighetsbeslut på flera marknader före den 25 juli 2004. Se *Lag (2003:390) om införande av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation*.

2.1.4 Radio- och TV-verket

RTVV har till uppgift att besluta i frågor om tillstånd, avgifter och registrering som rör ljudradio- och TV-sändningar riktade till allmänheten i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller någon annan särskilt angiven myndighet. RTVV ska som ett led i mediepolitiken⁷ främja möjligheterna till mångfald i radio och television och prövning av tillstånd sker bland annat med utgångspunkt i bestämmelserna om tryckfrihet och yttrandefrihet. Verket har vidare i uppgift att meddela föreskrifter och utöva tillsyn om radio- och TV-standarder. På senare år har RTVV också fått i uppgift att följa, analysera och rapportera om utvecklingen på medieområdet.

2.2 Konkurrenssituationen på olika delmarknader

Området för elektronisk kommunikation kan delas in och beskrivas utifrån lite olika perspektiv. Ett exempel är den indelning i 18 relevanta delmarknader som Kommissionen har gjort och där de nationella regleringsmyndigheterna ska pröva om det finns operatörer med betydande inflytande (SMP). Dessa marknader är relativt avgränsade i både grossistled och slutkundsled och benämns exempelvis som marknaderna för *Samtrafik i fasta tele-nätet*, *Bitströmstillräde* och *Terminerande avsnitt av hyrda förbindelser i grossistledet*. När PTS varje år redovisar konkurrenssituationen på området för elektronisk kommunikation, har dock följande marknadsindelning hittills använts:⁸

- Marknaden för fasta samtalstjänster
- Marknaden för mobila samtalstjänster
- Marknaden för datakommunikationstjänster
- Marknaden för Internettjänster

⁷ Målet för mediepolitiken är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadliga inslag i massmedierna.

⁸ PTS, *Konkurrenssituationen på olika delmarknader inom området elektronisk kommunikation 2004*, PTS-ER-2005:31.

PTS årliga redovisning kommer enligt uppgift från PTS i fortsättningen ha sin utgångspunkt i enlighet med den indelning i 18 relevanta delmarknader som Kommissionen har gjort. När vi nedan redovisar konkurrenssituationen på området för elektronisk kommunikation har vi valt att utgå från ovanstående mer övergripande marknadsindelning.

Elektronisk kommunikation innefattar emellertid även nättjänster för överföring av radio och TV. I beskrivningen nedan återges denna delmarknad särskilt som marknaden för överföring av radio- och TV-tjänster. Denna marknad beskriver vi något mer ingående än de övriga. Detta mot bakgrund av vårt uppdrag att ta ställning till radio- och TV-områdets utveckling och förestående förändringar på detsamma. Den följande beskrivningen av konkurrenssituationen på olika delmarknader bygger i huvudsak på rapporter och uppgifter från PTS, Konkurrensverket, Kommissionen, RTVV samt från Radio- och TV-lagsutredningen.

2.2.1 Fasta samtalstjänster

Under första halvåret 2005 fanns det ca 55 operatörer som tillhandahöll fasta samtalstjänster.⁹ TeliaSoneras marknadsandel av telefonitjänster från fast nätanslutningspunkt har minskat från 88 till 53 procent mellan december 1999 och juni 2004. Under samma period ökade Tele2 sin marknadsandel från 8 till 18 procent. Den tredje största operatören var i juni 2004 Glocalnet, vars marknadsandel av telefonitjänster från fast nätanslutningspunkt uppgick till 6 procent.¹⁰ En viktig förklaring till denna utveckling är att sedan den så kallade förvalsreformen trädde i kraft i september 1999, behöver konsumenterna inte längre slå ett prefix före telefonnumret om de vill använda sig av en annan operatör än TeliaSonera.

TeliaSonera hade genom innehavet av det fasta kopparnätet länge ett faktiskt monopol på att teckna fasta telefonabonnemang med

⁹ PTS, *Svensk telemarknad första halvåret 2005*, s.18. PTS-ER-2005:40.

¹⁰ Uppgifterna avser andel av de totala intäkterna för nationella samtal. PTS, *Beslut 15 september 2005*, s.19, dnr 04-6945/23.

konsumenterna. Genom ett beslut av PTS är TeliaSonera sedan våren 2005 dock skyldiga att erbjuda en grossistprodukt för telefonabonnemang, s.k. GTA. Konsumenterna kan numera därför även köpa sitt fasta abonnemang hos den förvalsoperatör de har tecknat avtal med.

Konkurrensen för fasta samtalstjänster fungerar tämligen väl. Konsumentpriserna har sjunkit sedan förvalsreformen och i september 2005 beslutade PTS att ingen operatör ska anses ha ett betydande inflytande på marknaden.¹¹ I oktober 2005 stämde emellertid Konkurrensverket TeliaSonera för missbruk av sin dominerande ställning. Konkurrensverket anser att TeliaSonera har tillämpat förmånligare villkor för de privatkunder som sagt upp sina fasta telefonabonnemang. Överträdelserna ska ha skett under 2003 och 2004 och avser kunder som hade övergått till att ansluta sin fasta telefoni via alternativa och konkurrerande nätverk, exempelvis bredband och kabel-tv-nät. Enligt Konkurrensverket har TeliaSonera försökt locka tillbaka kunderna med särskilt förmånliga villkor, och därmed motverkat konkurrensen samt förhindrat utvecklingen av alternativa anslutningsalternativ.

2.2.2 Mobila samtalstjänster

Sverige är ett av de mest mobiltelefonföretade länderna i världen. Antalet abonnemang är till och med fler än antalet invånare. Till skillnad från vad som varit fallet för den fasta telefonin i Sverige, har det för den mobila telefonin länge funnits konkurrens även kring infrastrukturen.

Eftersom kommunikationen sker i luften med hjälp av radiovågor, behöver de operatörer som vill bedriva mobil telefoni i eget nät få ett tillstånd för frekvens- och radioanvändning av PTS. Under första halvåret 2005 fanns det fem operatörer med egna nät för den andra (GSM) eller tredje (UMTS) generationens

¹¹ PTS, *Beslut 15 september 2005*, dnr 04-6945/23. Med marknaden avses här samtliga fyra relevanta delmarknader för fast telefoni, dvs. marknaderna för hushåll respektive företag uppdelade på nationella och internationella samtal.

mobiltelefoni.¹² GSM-tillstånden för TeliaSonera, Tele2 och Vodafone innebär bland annat att dessa operatörers nät måste täcka orter med mer än 50 000 invånare samt europavägar. Tillståndsvillkoren för operatörerna som har ett UMTS-tillstånd innebär att deras respektive 3 G-nät ska täcka 8 860 000 svenskar. Utbyggnaden av näten skulle ha varit genomförd den 31 december 2003, men så har inte skett. PTS räknar med att under våren 2006 förelägga operatörerna vite om de inte uppfyller kravet på befolkningstäckning.

Förutom de fem operatörerna med egna nät, fanns det under 2005 ytterligare ett tjugotal operatörer som tillhandahöll mobila samtalstjänster. Trots att det finns ett ganska stort antal operatörer, domineras marknaden för mobila samtalstjänster av tre nätägande operatörer. Med en marknadsandel på 41 procent av samtliga abonnemang är TeliaSonera störst, följt av Tele2 vars marknadsandel är 37 procent. Även Vodafone är att betrakta som stora då de tillhandahåller 16 procent av alla abonnemang. Den sammanlagda marknadsandelen för de operatörer som enbart tillhandahåller tjänster, är endast tre procent.¹³

Såväl operatörer med egna nät som de som enbart tillhandahåller mobila samtalstjänster erbjuder oftast flera olika abonnemangsformer. Oavsett abonnemangsform, har det i de flesta fall varit billigare om samtalet startas och avslutas i samma nät. Under senare år har det dock tillkommit en abonnemangsform som innebär att kunden får betala samma pris oavsett i vilket nät i Sverige som samtalet avslutas i. Vanligtvis är samtalspriset i dessa abonnemangsformer detsamma alla tider på dygnet.

I en rapport som publicerades på sommaren 2005 konstaterade PTS att priskonkurrensen för de mobila samtalstjänsterna förbättrades under 2003 och 2004. Enligt myndigheten förklaras den

¹² Det finns fyra GSM-nät och tre UMTS-nät som ägs av antingen TeliaSonera, Tele2, Vodafone, Hi3G/3 eller Spring Mobil (som endast har ett GSM-nät för företagskunder). PTS, *Svensk telemarknad första halvåret 2005*, s.29. PTS-ER-2005:40.

¹³ Uppgifterna avser 2004. PTS, *Konkurrenssituationen på olika delmarknader inom området elektronisk kommunikation 2004*, s. 9. PTS-ER-2005:31.

ökade konkurrensen framför allt av att operatören Tre och tjänstetillhandahållaren Djvice (ägd av Telenor) har satt tryck på marknaden. I rapporten framförde PTS emellertid också att de ”anser att konkurrenssituationen är skör och det är viktigt att noga följa marknads utveckling”.¹⁴ Sedan rapporten publicerades har Telenor köpt upp både Vodafone Sverige och Glocalnet. Enligt PTS kommer uppköpet av Vodafone Sverige troligen innebära att Djvice kommer att försvinna som självständig aktör.¹⁵ Berörda myndigheter är också bekymrade över att konsumenter som använder sin mobiltelefon utomlands, ofta drabbas av höga samtalskostnader.

2.2.3 Datakommunikationstjänster

Marknaden för datakommunikationstjänster består av dataöverföringstjänster och nätkapacitet. En stor del av marknaden omfattar försäljning till operatörer. Tjänsterna förädlas sedan innan de säljs vidare till slutkunden. Under 2004 fanns det minst 130 operatörer som aktivt tillhandahöll datakommunikationstjänster. Enligt PTS uppgick värdet på den del av marknaden som omfattar tjänster till slutkund, till drygt fyra miljarder kronor 2004.¹⁶ Värdet har sjunkit under senare år vilket framförallt förklaras av ett teknikskifte från traditionella datakommunikationstjänster till framför allt IP-VPN.¹⁷ Den del av marknaden som avser handel till operatörer omsätter ungefär 2,5 miljarder kronor varje år. Två tredjedelar av omsättningen utgörs av försäljning av hyrda förbindelser, resten är svart fiber och annan oförädlad

¹⁴ PTS, *Konkurrenssituationen på olika delmarknader inom området elektronisk kommunikation 2004*, s.10. PTS-ER-2005:31.

¹⁵ PTS, *Svensk telemarknad första halvåret 2005*, s.33. PTS-ER-2005:40. Djvice är en tjänstetillhandahållare som ägs av Telenor. Djvice lanserade tidigt den abonnemangsform som innebär att samtalpriset är detsamma oavsett i vilket svenskt nät som samtalet termineras i.

¹⁶ PTS, *Svensk telemarknad 2004*, s. 40.

¹⁷ IP-VPN är en tjänst som innebär att lokala datanät och telefonnät inom ett företag med geografiskt skilda enheter, som till exempel butiker eller försäljningskontor, kopplas samman i operatörens nät på ett sådant sätt att det för användarna ter sig som ett enda företagsnät.

nätkapacitet.¹⁸ När PTS varje år redovisar konkurrenssituationen på marknaden för datakommunikationstjänster, har myndigheten inte fört fram några särskilda konkurrensproblem. Men eftersom datakommunikationen sker i telenäten, har TeliaSoneras betydande inflytande på flera av de relevanta marknaderna även betydelse för konkurrensen på marknaden för datakommunikationstjänster.

2.2.4 Internettjänster

Enligt PTS bedömning finns det ca 150 företag, så kallade ISP:er,¹⁹ som tillhandahåller Internetaccess på den svenska marknaden.²⁰ I december 2004 var TeliaSoneras marknadsandel av antalet kunder med Internetaccess 39 procent. Bredbandsbolaget var näst störst, 23 procent. Därefter följde i tur och ordning Comhem, UPC, Spray och Glocalnet vars marknadsandelar var mellan 4 och 10 procent.²¹ Det finns flera ISP:er som fortfarande erbjuder accesser som rings upp med hjälp av modem. Dessa tjänster marknadsförs dock allt mindre, och ur marknads- och konkurrenssynpunkt är det tjänster med högre överföringskapacitet via fast anslutning, ofta benämnda bredbandstjänster, som tilldrar sig mest intresse.

Konkurrensen på marknaden kommer till stånd genom att konsumenten kan köpa en tjänst från olika företag även om de använder samma infrastruktur samt genom att det finns konkurrens mellan olika typer av infrastrukturer. De infrastrukturer som framför allt används för Internetaccess är det vanliga metallbaserade nätet, kabel-TV-nät och fastighetsnät (LAN). Bredbandsöverföring kan dock även ske via elnätet (PLC), radio eller satellit.

¹⁸ PTS, *Svensk telemarknad 2004*, s. 40.

¹⁹ Internet Service Provider.

²⁰ PTS, *Svensk telemarknad första halvåret 2005*, s.40. PTS-ER-2005:40.

²¹ PTS, *Svensk Telemarknad 2004*, s.77. Uppgifterna avser andelen av kunder med internetaccess med fast anslutning. I siffrorna ingår samtliga fasta accessformer (xDSL, PLC, satellit etc.).

Utifrån ett konsument- och konkurrensperspektiv är det mest optimala om slutkunden kan välja mellan olika infrastrukturer, försäljare och produkter. I dessa fall fungerar marknaden tämligen väl och behovet av reglering är litet. Men när den enda infrastruktur som finns att tillgå är TeliaSoneras metallbaserade accessnät,²² blir behovet av reglering större. Eftersom tillväxten av nya bredbandsaccesser främst sker i detta i nät, är det särskilt intressant att studera hur konkurrensen fungerar i denna infrastruktur.

Tillträde till TeliaSoneras metallbaserade accessnät i grossistledet kan ske via LLUB,²³ bitströmstillträde eller återförsäljarprodukter. LLUB innebär att andra operatörer får tillgång till TeliaSoneras metallbaserade accessnät. Bitströmstillträde kan sägas vara en förädlad produkt av LLUB, där det förutom tillträde till nätet även ingår viss teknisk utrustning som är nödvändig för att operatören ska kunna erbjuda bredbandstjänster. Återförsäljarprodukter innehåller utöver bitströmsaccessen även vissa tjänster, exempelvis IP-kapacitet.

Både LLUB och bitströmstillträde är så kallade relevanta marknader som PTS har analyserat i enlighet med EU-direktiven. Under hösten 2004 fattade myndigheten också beslut om att Telia Sonera ska anses ha betydande inflytande på dessa två marknader. LLUB-beslutet har vunnit laga kraft medan bitströmsbeslutet har överklagats och senare även inhiherats av Länsrätten. Kommissionen har valt att inte inkludera återförsäljarprodukter bland de så kallade relevanta marknaderna. PTS möjligheter att reglera denna delmarknad är därför begränsad. Myndigheten menar dock att en reglering av återförsäljarprodukter skulle kunna leda till störningar i konkurrensen på andra marknader. Enligt PTS be-

²² Med accessnätet avses enligt tillträdesdirektivet(2002/19/EG) den fysiska förbindelse som förbinder nätanslutningspunkten i en abonnents lokaler med korskopplingen eller likvärdig facilitet i det fasta allmänna telefonnätet. TeliaSoneras accessnät är det enda nät som i dag når ut till i stort sett samtliga svenska hushåll.

²³ Local Loop Unbundling.

dömning är det framförallt bitströmsaccessen som är den trånga sektorn på marknaden.²⁴

TeliaSoneras metallbaserade accessnät är unikt genom sin nästan hundra procentiga täckning. Möjligheterna för andra operatörer att kunna använda sig av TeliaSoneras accessnät kommer att vara central för konkurrensen under överskådlig tid. PTS bedömning är därför att det kommer att ta lång tid innan det finns en renodlad infrastrukturkonkurrens.²⁵

2.2.5 Överföring av radio- och TV-tjänster²⁶

På marknaden för överföring av radio- och TV-tjänster sker sändningarna med analog eller med digital teknik, i eter (luftburet) eller via kabel. För alla typer av luftburna överföringstjänster som kräver radiofrekvenser krävs tillstånd. Det är PTS som sköter frekvenstilldelningen i enlighet med internationella överenskommelser. Tillstånd från regeringen eller från Radio- och TV-verket krävs också för vissa, men inte alla, radio- och TV-sändningar.

När det gäller radiosändningar finns public service-radio, privat lokalradio och den ideella närradion. För att sända radio över hela landet krävs tillstånd från regeringen. Endast de licensfinansierade public service-företagen Sveriges Radio och Utbildningsradion har sådana tillstånd. Tillstånd för privat lokalradio och närradio ges av RTVV.

Den vanligaste distributionsformen för radio i dag är analog sändningsteknik. Många radiostationer kompletterar sina vanliga sändningar med sändningar via Internet men det finns också radiostationer som enbart sänder via Internet. Radio sänds också

²⁴ PTS, *Förutsättningar för hållbar konkurrens på bredbandsområdet*, s.23–24. PTS-ER-2005:39.

²⁵ PTS, *Förutsättningar för hållbar konkurrens på bredbandsområdet*, s.19. PTS-ER-2005:39.

²⁶ Beskrivningen i detta avsnitt är huvudsakligen baserad på *En guide till digital-TV*, (RTVV feb 2004) och Radio- och TV-lagsutredningen (SOU 2004:39).

digitalt via satellit och tas emot med TV-mottagaren. Utbyggnaden av det digitala sändarnätet är ännu inte särskilt utbredd. Endast 35 procent av landets hushåll, främst i storstadsområdena, kan lyssna till digital radio. Regeringen har nyligen beslutat att, till skillnad från TV-sändningar, inte ersätta de analoga radiosändningarna med digitalradio, så kallad DAB.²⁷

När det gäller TV-sändningar pågår för närvarande en övergång till digital teknik och det analoga marknätet kommer att släckas ner successivt fram till slutet av 2007. Det finns tre olika sätt att få digital-TV; genom marksändningar, satellitsändningar eller kabelsändningar.

I **marknätet** finns bara en distributör, det statligt ägda Teracom. Teracom får, i egenskap av ombud för programföretag som fått sändningstillstånd av regeringen, tillgång till frekvenser genom tillståndsbeslut av PTS. Teracom tecknar avtal med programföretagen SVT, UR, TV4 och med SMS-företag²⁸ inom kabel-TV och satellit-TV.²⁹ För analoga sändningar finns, till skillnad från vad som är fallet för digital-TV, en skyldighet att anlita Teracom. Regeringen har dock aviserat att denna skyldighet ska tas bort.³⁰ SMS-företaget Boxer, till 70 procent ägt av Teracom, samordnar och paketerar sändningarna till tittarna.

Andra SMS-företag har signalerat intresse att träda in på det digitala marknätet och konkurrera med Boxer. På grund av att programföretagens tillståndsvillkor binder programföretagen till Boxer finns i dagsläget emellertid ingen möjlighet att träda in på marknaden. Kommissionen har lämnat en formell underrättelse

²⁷ Utbildnings- och kulturdepartementet, *pressmeddelande 22 december 2005*.

²⁸ Med SMS-företag (subscribers management system) avses företag som sköter kundadministrationen, samordnar och via avtal med programföretag paketerar programmen. SMS-företag sköter också ofta den tekniska samordningen av sändningarna i respektive nät.

²⁹ För rikstäckande programföretag krävs sändningstillstånd från regeringen. Tillståndsförfarandet beskrivs närmare i bilaga 2, i avsnitt 4 om Radio- och TV-verket.

³⁰ dnr UD2005/31771/ERS

till Sverige som går ut på att de aktuella villkoren strider mot konkurrensdirektivet.

För sändningar i **kabel-TV** finns flera distributörer – Comhem, UPC och Tele 2 vision (ägt av Tele 2) och Canal Digital Kabel-TV (ägt av Telenor). Varje kabel-TV företag agerar som nätföretag men också som SMS-företag. De flesta sändningarna i kabel-TV-näten är vidareutsändningar av markbunden TV eller satellitutsändningar.

När det gäller **satellitsändningar** finns ett stort antal satellitsändningar som riktas mot Sverige från en rad olika satellitsystem. Sirius (opereras och ägs av Nordiska Satellitaktiebolaget, NSAB), Thor (Telenor), Astra (med säte i Luxemburg), Eutelsat (Frankrike) och Intelsat (USA). Kundadministrationen (SMS) på den svenska marknaden domineras av två företag – Viasat (ägt av MTG) och Canal Digital (Telenor).

För sändning av kabel-TV och för TV-sändningar över satellit krävs inget tillstånd men RTVV utser och för register över programföretag och ansvariga utgivare. För innehavare av kabelnät krävs tillstånd av markägaren som upplåter mark och av fastighetsägaren som beslutar om fastighetsnät och anslutning till kabelnät. Ibland krävs också tillstånd av de boende, som har inflytande beroende på boendeform.

Täckningen är för kabel-TV ca 50 procent och för marksänd TV ca 90 procent. Satellit-TV har princip täckning över hela landet men det finns områden som ligger i radioskugga. Sändningen via marknätet sker via 54 stora sändarstationer, kompletterat med ca 600 mindre sändarstationer för bättre täckning på vissa platser. I det analoga nätet når SVT:s sändningar 99,8 procent av hushållen medan TV 4, som sänder över ett något mindre område, når 98 procent av hushållen.

PTS har analyserat marknaden och beslutat att endast den del av marknaden som använder marknätet kräver förhandsreglering. Myndigheten har även beslutat att Teracom ska anses vara en aktör med betydande inflytande på grossistmarknaderna för

marksänd ljudradio samt digital och analog TV via marknät. PTS har därför beslutat om skyldigheter för Teracom i syfte att ge andra företag möjlighet att konkurrera genom att de kan utnyttja Teracom's marknät för att överföra radio och TV. Skyldigheterna innebär att andra företag kan begära ett fysiskt tillträde till Teracom's nät för att sätta in egen utrustning. De kan också välja att köpa överföringstjänster som en grossistprodukt av Teracom. Ersättningen för tillträdestjänsterna ska vara baserade på Teracom's kostnader för att producera dessa.

PTS motiverar sitt beslut med att Teracom har en historisk monopolställning inom marksänd TV eftersom företaget ensam äger, driver och säljer tjänster i det enda landsomfattande marknätet. Beslutet är ett led i arbetet med att främja konkurrens på området.

Genom den tekniska utvecklingen och övergången till digital teknik finns det nu större förutsättningar för sändning av ett väsentligt större antal programtjänster än tidigare. När de analoga sändningarna i marknätet upphör ökar dessa förutsättningar ännu mer. Från tre analoga programtjänster (TV-kanaler) kommer det i framtiden att finnas plats för närmare 40 TV-kanaler eller fler i det digitala marknätet.³¹ Kabelnäten och satellit-TV kan erbjuda plats för ännu fler.

En förutsättning för att konsumenterna ska kunna välja bland detta ökande utbud av TV-tjänster via olika plattformar är emellertid att sändningsoperatörer använder sig av öppna digital-TV-standarder.³² Marknaden är i detta avseende fragmenterad och de initiativ som tagits för att driva på utvecklingen har ännu inte fått genomslag. En annan förutsättning för valfriheten är att kostnader och tekniska förutsättningar för bytet mellan olika plattformar

³¹ Vid analoga sändningar rymmer en TV-kanal i ett sändarnät och vid digitala rymmer fyra till sex samtliga programkanaler i ett sändarnät. Det digitala marknätet består f.n. av fem frekvenser (multiplexer), varav den femte ännu inte når hela befolkningen. Ytterligare två frekvenser förbereds. Med sex frekvenser kan det digitala marknätet rymma 24 till 36 programtjänster.

³² Med detta avses tekniska specifikationer som anger hur de informationsbärande elektriska signalerna skall utformas, både i sändarna och i mottagarna.

mar, t.ex. kabel-TV eller satellit, inte ställer alltför stora hinder i vägen.

Av kostnadsskäl förekommer kabel-TV mest i flerfamiljshus och enligt RTVV har tillväxten av nya kabelnät i Sverige nästan upphört under de senaste åren. Marknaden för överföring via kabel kan därför i stort sägas vara färdigutbyggd och mättad men inte nödvändigtvis mogen. När kabel-TV-bolagen väl har dragit fram sina nät och anslutit en fastighet till färdigbyggda fastighetsnät är tittarna inte längre särskilt benägna att byta till en annan distributör. När ett avtal med fastighetsägaren, hyresvärden eller bostadsrättsföreningen väl har löpt ut finns visserligen en möjlighet att teckna avtal med ett annat distributionsbolag som hyr in sig i den befintliga kabeln i området. Men även om dessa avtal enligt uppgift inte längre är särskilt långa, är detta troligen främst en möjlighet i teorin.

Överföring via satellit förutsätter en parabolantenn som på lämpligt sätt kan hängas upp på fastigheten och riktas in mot den önskade satellitsändaren. Detta är en bidragande orsak till att denna överföringsmetod är mer förekommande i enfamiljshus och i mindre tätbebyggda områden. Här har utbyggnaden och anslutningen pågått under en rad år. De kunder som berörs kan därför också antas ha funnit sin form för sitt TV-tittande. Det innebär att inte heller dessa är särskilt benägna att byta till andra distributionssätt.

Marknätet står därför i fokus när det gäller utvecklingen av tjänster för överföring av radio, men framförallt av TV.

Rörlighet på marknaden i spåren av nedsläckningen av det analoga marknätet

Den mest ursprungliga formen för överföring av TV har varit över det marksända nätet och traditionellt har detta handlat om analoga sändningar. Nätet når i stort sett samtliga svenska hushåll men i dag är det bara ca 25 procent som uteslutande använder sig av denna överföringsform för att se TV.³³ I och med ned-

³³ Teracom, baserat på data från analysföretagen MediaVision och Datamonitor, feb 2006.

släckningen av de analoga sändningarna via marknätet uppstår dock en ny efterfrågan bland dem som i dag enbart ser TV via analoga sändningar.

Såväl programföretagens som SMS-operatörernas intresse av att sända i det digitala marknätet handlar om att nå ut till en större publik där tillgängligheten ses som det digitala marknätets styrka. Ibland framhålls det digitala marknätet som en förutsättning för att nå ut till glesbebyggda områden eller till hushåll som tidigare inte har visat intresse av ett ökat utbud av TV-program.³⁴ Det kan t.ex. tänkas att överföring via marknätet kan tilltala en kundgrupp som föredrar enkelhet och lägre kostnader jämfört med kabel-TV och satellit-TV, vilket i sin tur skulle förstärka företagens intresse för detta distributionssätt. Det är således inte uteslutet att en nyvaknad konkurrens mellan redan etablerade och nya aktörer kan komma att förändra konkurrensförhållandena. Det kommer därför att finnas anledning att noga följa utvecklingen på denna del av marknaden.

Utvecklingen på marknaden avgörs dock i hög grad av hur regelverket för etablering etc. kommer att se ut framöver. Kabel-TV-företag som Viasat och Canal Digital har t.ex. signalerat intresse för att etablera sig i det digitala marknätet och ta upp konkurrensen med Boxer, som i dag är ensam SMS-operatör i marknätet. I dagsläget hindras emellertid uppkomsten av en sådan konkurrens av att tillståndsvillkoren för programföretagen ställer krav på att dessa ska samordna sina sändningar via Boxer.

Kommissionen har i en underrättelse meddelat den svenska regeringen att man anser att de aktuella villkoren strider mot EG:s konkurrensdirektiv.³⁵ Likaså har Kommissionen meddelat att kravet på programföretag att nyttja Teracom för utsändningar i marknätet strider mot konkurrensdirektivet. Regeringen har mot denna bakgrund nyligen slopat ovan nämnda krav i sändningstillstånd för det analoga nätet men hävdar att något sådant krav

³⁴ SOU 2001:90, *Digital TV – modernisering av marknätet*, slutbetänkande från Digital-TV-kommittén, s. 106 ff.

³⁵ Kommissionen, MD 226 EG, Kompletterande formell underrättelse nr 2004/2197.

inte finns i sändningstillstånd för digitala sändningar. Kommissionen menar dock att de svenska tillståndsvillkoren är utformade på ett sådant sätt att det är orealistiskt att förvänta sig att en alternativ operatör skulle kunna erbjuda konkurrerande digitala sändningstjänster via marknät.³⁶ Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet och det är därför osäkert hur tillståndsvillkoren kommer att utformas i framtiden.

2.2.6 Sammanfattande kommentarer

De olika delmarknaderna omfattar en mängd olika aktörer, förutsättningar och problem. Som framgått ovan är konkurrensen inom flertalet delmarknader både skör och under utveckling. Den snabba tekniska utvecklingen får också till följd att delmarknaderna integreras allt mer. Detta leder i sin tur till att utbudet av tjänster ökar. Sannolikt kommer vi också att få se nya tekniska lösningar vad gäller överföring och olika sätt att distribuera tjänsteinnehåll som samtal, bilder, video och TV. Men kvar står att utvecklingen på marknaden för elektronisk kommunikation i stor utsträckning är centrerad till tillgången till infrastruktur. De redan etablerade operatörerna, ofta med egen infrastruktur, har också av PTS bedömts ha ett betydande inflytande på flertalet delmarknader.

Utan särskild tillträdesreglering skulle möjligheterna för helt nya aktörer att etablera sig och ta upp konkurrensen med redan etablerade företag minska avsevärt. Det är i detta sammanhang särskilt allvarligt att delar av marknaden präglas av osäkerhet på grund av pågående domstolsprocesser, varav en stor del gäller frågor om, och villkor för, tillträde till infrastruktur. Sammantaget verkar det rimligt att anta att det åtminstone för en överblickbar framtid kommer att finnas behov av förhandsreglering och speciallagstiftning på marknaden för elektronisk kommunikation.

³⁶ UD2005/31771/ERS, svar på Kommissionens motiverade yttrande, 2004/2197.

3 Våra iakttagelser

I föregående kapitel beskrev vi de delmarknader som berör PTS, Konkurrensverket, Konsumentverket samt Radio- och TV-verket på området för elektronisk kommunikation. Som framgick av kapitlet är marknaderna både komplexa och under stark utveckling.

I detta kapitel beskriver vi processer och rutiner i ovanstående myndigheters arbete och återger i förekommande fall omgivningens synpunkter på detta. Av naturliga skäl fokuserar dessa synpunkter i stor utsträckning på PTS och deras arbete med ”första generationens beslut” enligt LEK. Det är framförallt i SMP-förfarandet som marknadsaktörerna påverkas av myndigheternas, och då i första hand av PTS, beslut. När det gäller konsumentfrågor och på radio- och TV-området har kontakterna mellan de olika parterna inte varit lika omfattande. Det har också visat sig att marknadsaktörerna ofta endast har erfarenhet av Konkurrensverkets arbete i händelse av att de varit berörda av eventuella ärenden som verket hanterat enligt konkurrenslagen.

Det bör inledningsvis sägas att en övervägande majoritet av dem som vi har intervjuat är eniga om att det alltjämt behövs specifik reglering av marknaden för att den ska kunna bringas till att fungera effektivt från konkurrenssynpunkt. Med några få undantag anser marknadsaktörerna att utvecklingen av marknaden inte har nått det stadium där det skulle räcka med generell konkurrenslagstiftning för att upprätthålla konkurrensen på marknaden.

Operatörernas synpunkter färgas dock i stor utsträckning av vilken del av marknaden de är verksamma på och hur pass nyetablerade de är. Olika aktörer uppfattar situationen olika med utgångspunkt från var de befinner sig i omgivningen och i sin egen affärsutveckling. Det råder därför också skilda och i viss mån motstridiga uppfattningar om problembilden, synen på marknaden och behovet av reglering.

3.1 Uppgifts- och ansvarsfördelning

En grundläggande uppgift i vår myndighetsöversyn har varit att kartlägga och analysera vilka uppgifter de olika myndigheterna har. I syfte att göra analysen så tydlig som möjlig har vi valt att redovisa detta utifrån de tre delområden som pekats ut i vårt uppdrag. Nedan redovisas därför hur uppgifterna fördelats mellan myndigheterna i det konkurrensfrämjande arbetet enligt LEK, på konsumentområdet samt på radio- och TV-området.

3.1.1 Det konkurrensfrämjande arbetet

Ett av de mest utmärkande dragen för det regelverk som styr området för elektronisk kommunikation är de uppgifter som åläggs den nationella regleringsmyndigheten i syfte att skapa konkurrens. Som framgick i kapitel 2 sker detta genom det så kallade SMP-förfarandet, tillsyn och tvistlösning. SMP-förfarandet kan delas upp i tre steg:

- *Fastställande av relevant marknad*

Kommissionen har hittills bedömt att 18 delmarknader på området för elektronisk kommunikation ska betraktas som relevanta och därmed blir föremål för förhandsreglering. PTS analyserar dessa marknader utifrån konkurrensrättsliga principer och med hjälp av konkurrensrättslig metodik. Analysen syftar till att bedöma om det finns en fungerande konkurrens. PTS bedömning får avvika från Kommissionens bedömning men om så sker, måste avvikelsen godkännas av Kommissionen. I något fall har PTS menat att Kommissionens rekommendationer kunnat diskuteras. Men mot bakgrund av Kommissionens utslag i liknande fall, har myndigheten valt att avstå från att göra någon avvikelse. I ett fall, nämligen radio- och TV-marknaden, föreslog PTS en mer avgränsad definition av den relevanta marknaden. Kommissionen godkände senare också detta förslag.

- *Identifiering av aktörer med betydande inflytande*

Om PTS finner att det råder ineffektiv konkurrens på en marknad ska de utpeka minst en operatör med ett betydande inflytande på marknaden (en SMP-operatör).

- *Åläggande av särskilda skyldigheter*

Det tredje och sista steget i SMP-förfarandet syftar till att undanröja den konstaterade ineffektiva konkurrensen. Detta ska ske genom att den (eller de) SMP-operatör(er) som identifierats åläggs minst en skyldighet. Skyldigheterna kan exempelvis röra tillträde i vissa nät, tillämpning av icke-diskriminerande villkor, vilka tjänster SMP-operatören ska tillhandahålla samt hur vissa priser ska beräknas.

PTS har genomfört ovanstående förfarande inom samtliga 18 delmarknader. Det innebär också att PTS ska utföra *tillsyn*, dvs. kontrollera efterlevnaden av skyldighetsbeslutet på dessa marknader. När operatörerna inte är överens om hur de ska tillämpa PTS skyldighetsbeslut kan det uppstå en tvist. PTS tredje huvudsakliga uppgift i det konkurrensfrämjande arbetet är att agera *tvistlösande* i dessa fall, dvs. myndigheten ska, efter begäran om tvistlösning från en part, fatta beslut om vilka specifika villkor som ska råda mellan två parter på en marknad som omfattas av SMP-förfarandet. PTS kan också på begäran fatta beslut om medling varvid myndigheten utser ett oberoende medlingsorgan att agera medlare i ett visst ärende. Sedan införandet av LEK har detta dock inte skett ännu.

PTS och Konkurrensverket

En viktig fråga i samband med tillkomsten av LEK var om de åtaganden som följde av lagen borde fördelas mellan olika myndigheter. Regeringen ansåg att en uppdelning av frågorna i olika myndigheter var mindre lämpligt, bland annat med hänvisning till effektivitetsskäl och önskemål om en tydlig myndighetsstruktur.

En viktig fråga i detta sammanhang var vilken myndighet som skulle ha ansvaret för SMP-förfarandet. Varken PTS eller Konkurrensverket hade vid denna tidpunkt den samlade kunskap som krävdes. Inom ramen för sin konkurrenslagstillämpande uppgift hade Konkurrensverket lång erfarenhet av att göra bedömningar utifrån konkurrensrättsliga principer och med hjälp av konkurrensrättslig metodik. Men eftersom bedömningen av marknads-situationen i enlighet med konkurrenslagen alltid sker i efterhand, menade myndigheten att det vore olyckligt om verket parallellt utförde analyser enligt olika system.³⁷

I syfte att säkerställa att SMP-förfarandet sker med hjälp av konkurrensrättslig metodik och utifrån konkurrensrättsliga principer, beslutade statsmakterna att PTS ska samråda med Konkurrensverket i SMP-förfarandet.³⁸ Av 23 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation framgår det att PTS i samband med detta ska inhämta ett skriftligt yttrande från Konkurrensverket. Enligt sin instruktion är Konkurrensverket också skyldig att avge ett sådant yttrande. Ansvarsfördelningen mellan Konkurrensverket och PTS i SMP-förfarandet är således ganska tydlig – PTS har ansvaret, men samrådet med Konkurrensverket har bedömts så viktigt att det har formaliserats i en förordning.

Konkurrensverkets synpunkter

Vi har fört diskussioner med Konkurrensverket om hur marknaden för elektronisk kommunikation bör följas och bevakas för att den i framtiden ska bringas att fungera effektivt. Vi har i samband med detta också frågat verket hur de ser på ansvarsfördelningen mellan Konkurrensverket och PTS.

Konkurrensverket har till oss framfört att verket för närvarande inte ser någon anledning att förändra nuvarande ansvarsfördelningen mellan PTS och Konkurrensverket. Det kan dock finnas anledning för verket att vilja återkomma i denna fråga. I allt väsentligt vidhåller dock verket den ståndpunkt som framfördes i samband med att den nya lagen infördes. Bland annat pekade man då på det olämpliga i en ordning som dels innebär att verket

³⁷ Prop.2002/03:110, s.327.

³⁸ Prop.2002/03:110, bet.2002/03:TU6, rskr.2002/03:228.

parallellt skulle utföra analyser enligt olika system, dels att de skulle fatta beslut som skulle komma att påverka andra analyser och bedömningar som verket har att göra.³⁹

I våra samtal med Konkurrensverket har verket återigen konstaterat att beslut om förhandsreglering av marknaden är en uppgift som står skild från övriga uppgifter vid verket. Detta inte minst i ljuset av att verket i sin tillämpning av konkurrenslagen behöver stå fri från tidigare bedömningar och beslut som har fattats i en annan situation och vid en annan tidpunkt.

Konkurrensverket menar att marknaden för elektronisk kommunikation är speciell och på många sätt "svårhanterlig" jämfört med många andra marknader som verket har att bevaka. Detta gäller inte minst med tanke på den "resa" marknaden befinner sig på, där ett monopol i offentlig regi ska ersättas med en fungerande marknad. Konkurrensverket anser att det har funnits och alltså kan finnas behov av viss förhandsreglering, men att det samtidigt är viktigt att vara uppmärksam på om och i så fall när marknaden börjar fungera på ett sådant sätt att den kan klara sig utan sådan specialreglering. I ett sådant läge och vid denna tidpunkt är det viktigt att kvarvarande regleringar med konkurrens-hämmande verkan snarast kan lyftas bort eller anpassas efter den nya situationen på marknaden.

Marknadsaktörernas synpunkter

Vid våra intervjuer med marknadsaktörerna har vi ställt frågor om hur de ser på uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna i allmänhet, och på samrådsförfarandet i synnerhet. Endast två operatörer, TeliaSonera och Teracom, anser att det finns orsak att ifrågasätta nuvarande uppgiftsfördelning. De menar att det är olyckligt att en och samma myndighet ansvarar för både SMP-förfarandet, tillsyn och tvistlösning. Enligt dessa operatörer finns det en påtaglig risk för att det uppstår ett kollegialt tänkande när samma myndighet fattar beslut i alla tre leden. Som exempel har det nämnts att det finns risk för att de som genomför tillsyn inte kommer att påtala eventuella brister i normgivningen, dvs. skyldighetsbeslutet, om det är kollegor inom samma myndighet som

³⁹ SOU 2002:109, s. 178.

har ansvar för dessa uppgifter. TeliaSonera skulle hellre se att Konkurrensverket fick ansvar för SMP-förfarandet.

De övriga operatörerna har lämnat lite olika motiv till varför de anser att Konkurrensverket inte bör ansvara för SMP-förfarandet. Bland annat har det anförts att myndigheten saknar branschkunskap samt att beslutsprocessen enligt LEK skulle ta ännu längre tid om ansvaret för SMP-förfarandet låg hos Konkurrensverket.

Finansieringen av myndigheternas uppgifter

Finansieringen av de uppgifter som PTS utför är tämligen ovanlig, även om den trots allt förekommer på olika håll inom statsförvaltningen. Enligt gällande lagstiftning har myndigheten rätt att, för merparten av sin verksamhet, ta ut avgifter av marknadens aktörer.⁴⁰ Det innebär att den utökade verksamhet som införandet av LEK har inneburit, huvudsakligen inte har belastat statskassan i form av ökade anslag. Inte heller Konkurrensverkets arbete på området är finansierat med anslagsmedel. Regeringen har istället valt en konstruktion som innebär att Konkurrensverket kan avropa 1,2 miljoner kronor per år från PTS för det arbete de utför inom ramen för LEK.⁴¹ Konkurrensverket har också ett krav på sig att redovisa för PTS hur de rekvirerade medlen har använts.

Sammanfattande kommentarer

PTS är ansvarig regleringsmyndighet på området för elektronisk kommunikation. Detta innebär att PTS genom gällande regelverk har tämligen långtgående befogenheter när det gäller att främja konkurrensen inom olika delmarknader. Myndighetens beslut inom SMP-förfarandet, tillsynsverksamheten och det tvistlösande arbetet kan få omfattande konsekvenser för de berörda operatörerna.

⁴⁰ Regeringen, eller den regeringen beslutar, kan med stöd av 1 kap. 3 § samt 8 kap. 17 och 18 § i LEK finansiera tillsynsmyndighetens (PTS) verksamhet med avgifter. PTS kan med stöd av 11 § förordning (2003:767) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet samt 37 § förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation föreskriva om avgifter.

⁴¹ Konkurrensverkets regleringsbrev 2005.

Av bland annat effektivitetsskäl, och i syfte att ha en så tydlig myndighetsstruktur som möjligt, har ansvaret för uppgifterna inom det konkurrensfrämjande arbetet inte delats upp mellan olika myndigheter. Däremot, vilket beskrivs närmare i avsnitt 3.3.1, ska PTS samråda med Konkurrensverket inom SMP-förfarandet. Av de operatörer vi har intervjuat är det endast Telia Sonera och Teracom som har ifrågasatt gällande uppgiftsfördelning. Konkurrensverket ser för närvarande heller inte någon anledning att förändra nuvarande ansvarsfördelning mellan PTS och verket.

3.1.2 Konsumentområdet

PTS och Konsumentverkets arbete med konsumentfrågor styrs utifrån olika lagstiftning. Som sektorsmyndighet på området för elektronisk kommunikation har PTS ansvar för de konsumentfrågor som regleras i LEK. Sektorsansvaret innebär bland annat att myndigheten ska väga konsumentfrågorna mot konkurrensfrågorna. Konsumentverket har sektorsansvar för konsumentfrågor generellt och fokuserar sitt arbete på att både stärka och skydda privatkonsumenter.

PTS

PTS arbete med konsumentfrågor på området för elektronisk kommunikation omfattar normgivning som att ta fram föreskrifter för tillämpning av LEK eller besluta om att ålägga en operatör skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. PTS bedriver också tillsynsarbete som innebär att myndigheten kontrollerar att gällande regler i konsumentfrågor efterlevs. PTS tillsynsansvar för konsumentfrågor styrs av bestämmelserna i LEK och omfattar utöver privatkonsumenter även andra slutanvändare såsom småföretag, främst en- och tvåpersonersföretag.

Ett exempel på konsumentfrågor som faller inom PTS ansvarsområde är de skyldigheter operatörerna har om bland annat förval och återförsäljning av fasta telefonabonnemang som följer av PTS arbete med marknadsanalyser enligt kap 5 och 8 i LEK. I andra frågor, exempelvis nummerportabilitet, avtalsvillkor, spe-

cificerade räkningar, spärrtjänster, offentliggörande av information, följer skyldigheterna på området direkt av bestämmelser i LEK. Ett konsumentfrågeärende kan initieras av både PTS eller genom en anmälan från någon annan. Myndigheten kan dock inte agera i en enskild tvist mellan konsument och operatör.

PTS arbete med konsumentfrågor bedrivs huvudsakligen på enheten för tillsyn konsumentfrågor (M6) inom avdelningen för marknadsfrågor där det finns personer med såväl juridisk, ekonomisk som teknisk kompetens. När det gäller juridisk kompetens bistår även enheten för tillsyn (J4) på myndighetens rättsavdelning. PTS informationsavdelning arbetar med insatser på konsumentområdet, t.ex. genom att utge faktablad och med standard-svar på vanliga frågor via webben.

PTS har inom informationsavdelningen byggt upp en funktion för att hantera allmänhetens klagomål. Myndigheten tar dagligen emot frågor och klagomål från allmänheten. Alla frågor och klagomål som inkommer till myndigheten besvaras och statistikförs. Informationsavdelningen har ett nära samarbete med berörda sakenheter för att dels bygga upp sin kompetens att besvara frågorna, dels slussa vidare mer komplicerade frågor till rätt enhet.

PTS agerar inte i enskilda konsumenters eller användares ärenden. Genom klagomålen och frågorna får PTS däremot en uppfattning om vilka problem som konsumenterna upplever och var det finns behov av mer information eller tillsynsåtgärder. PTS publicerar även klagomålsstatistik varje månad på myndighetens webbplats. För varje anmälan görs den utredning som bedöms vara lämplig. Vid behov kan PTS underrätta respektive ge föreläggande förenat med vite till operatör som misstänks inte efterleva LEK. PTS har i de årliga regleringsbrevens ålagts att till regeringen avge särskild rapport om allmänhetens klagomål till PTS och till operatörer.

Klagomål som inte faller inom ramen för PTS tillsynsansvar (exempelvis oskäligen avtalsvillkor) hänvisas vidare till kommu-

nala konsumentvägledare, Konsumentverket eller Allmänna reklamationsnämnden (ARN).

PTS har även påtalat behovet av ett tydligare mandat att sluta branschöverenskommelser på området för elektronisk kommunikation.

Konsumentverket

Konsumentverkets arbete med konsumentfrågor på området för elektronisk kommunikation skiljer sig i princip inte från verkets arbete inom andra områden. Utmärkande för området är den snabba tekniska utvecklingen. Detta gör att det är särskilt svårt att komma till rätta med problemen enbart genom den konsumenträttsliga lagstiftningen. Modemkapning är ett exempel på problem som inte går att komma till rätta med enbart genom den lagstiftning Konsumentverket förfogar över. Detta bland annat eftersom det är en brottslig verksamhet och därmed också en uppgift för rättsväsendet. Konsumenttjänstlagen kan inte heller tillämpas på området för elektronisk kommunikation. Konsumentverket har i olika sammanhang påtalat att lagen bör ses över i syfte att bredda dess tillämpningsområde med tjänster som ryms på området för elektronisk kommunikation.

Konsumentverkets insatser på området syftar till att stärka konsumenternas ställning och bidra till tydlig information om priser och avtalsvillkor. Arbetet genomförs ofta genom diskussion och överläggningar med branschorganisationer eller enskilda företag kring frågor om marknadsföring, avtalsvillkor och prisinformation.

På området för elektronisk kommunikation arbetar Konsumentverket främst med frågor som rör fast och mobil telefoni samt Internet. Konsumentverkets ansvar i telefrågor är att se till att bolagens reklam följer lagen, arbeta för att konsumenterna ska få skäliga och tydliga villkor samt försöka stärka konsumenternas ställning på telemarknaden. Detta ska bland annat ske genom förhandlingar med företrädare för operatörerna. Branschorganisationen IT-företagen saknar dock mandat för att träffa bindande överenskommelser för sina medlemmar. Detta försvårar verkets möjligheter att arbeta med branschöverenskommelser inom detta

område på samma sätt som man gör på många andra områden. Konsumentverket kan inte ge råd i enskilda konsumentärenden utan ger enbart generell information till konsumenterna om gällande rätt.

Inom teleområdet har Konsumentverket drivit frågor om bland annat specificerade teleräkningar, möjlighet att spärra vissa typer av telefonnummer, avtala om kreditspärr och avtalsformerna vid byte av teleoperatör. Konsumentverket tillhandahåller liksom PTS webbaserade svar på vanliga konsumentfrågor inom IT- och teleområdet. Konsumentverket arbetar utifrån de anmälningarna som kommer in till verket med avtalsvillkorsgranskning, problem på förvalsmarknaden, marknadsföring för mobiltelefoni, etc. Konsumentombudsmannen (KO) har t.ex. drivit frågor om höga fakturor till följd av modemkapningar i marknadsdomstolen.

Konsumentvägledarna

De kommunala konsumentvägledarna arbetar med rådgivning till och klagomål från konsumenterna. Konsumentvägledarna kan även i ett enskilt klagomålsärende ta kontakt med en operatör för att förhöra sig i ärendet och även försöka medla. Av vägledarnas sammanlagt ca 160 000 ärenden år 2005 rörde drygt en tiondel tele- och Internetfrågor.

Allmänna reklamationsnämnden

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) prövar efter skriftlig anmälan från konsumenten tvister mellan konsumenterna och företagarna. ARN:s beslut är inget domslut utan är att se som en rekommendation till näringsutövarna om hur tvisten bör lösas. Nämnden kan inte ge råd i enskilda ärenden. Nämndens möjlighet att behandla anmälningar på området för elektronisk kommunikation begränsas bland annat genom att nämnden inom detta område inte tar upp ärenden som understiger 1 000 kronor. Nämnden prövar heller inte ärenden som gäller fakturor om förbrukning av samtalstid och liknande.

Konkurrensverket

Konkurrensverket har till uppgift att verka för effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna. Konkurrensverket tar emot och prövar konsumentklagomål utifrån konkurrenslagen.

På sin hemsida presenterar Konkurrensverket svar på vanliga frågor. Det framgår även hur man ska gå tillväga när man ska göra anmälan till verket. Konkurrensverket hänvisar via sin hemsida även vidare till andra myndigheter, bland annat Konsumentverket och PTS, i frågor som inte ryms inom verkets ansvarsområde. Klagomålen handlar både om svårigheter att byta leverantör och att inte få bredbandstjänster. Flera klagomål handlar om att konsumenterna anser att TeliaSonera missbrukar sin dominerande ställning. Klagomål från konsumenter på området för elektronisk kommunikation har ännu inte lett till att Konkurrensverket sett orsak att med stöd av konkurrenslagen påbörja något tillsyns- ärende.

Hantering av konsumentklagomål

Nedan presenteras översiktligt omfattningen av konsumentklagomål på området för elektronisk kommunikation som inkommit till de olika aktörerna under åren 2004 och 2005.

Tabell 3.1 Konsumentärenden/klagomål på området för elektronisk kommunikation⁴²

Mottagare av klagomålen	Konsumentklagomål år 2004	Konsumentklagomål år 2005
PTS	3 125	3 692
Konsumentverket	1 403	1 019
Konsumentvägledare	Ca 17 000	Ca 16 500
ARN (antal tvistärenden)	510	574
Konkurrensverket	32	-
Operatörerna	46 570	-

Uppgifterna om klagomål till operatörerna bygger på en enkät från PTS. Därutöver har IT-företagen nyligen genomfört en enkätundersökning. Utifrån denna undersökning bedömer man att antalet klagomål, där kunden uttryckt ett klart missnöje med en tjänst, uppgick till ca 20 000 under år 2005. Klagomål på området för elektronisk kommunikation som inkommer till Konsumentvägledarna utgör 17 procent av alla klagomål. För de övriga

⁴² Källor: Allmänhetens klagomål på området för elektronisk kommunikation (PTS-ER-2005:23), Kommunernas konsumentverksamhet (Konsumentverket PM 2005:4), Analys av konsumentklagomålens omfattning och hantering inom Telekombranschen (IT-företagen 2006-02-16), myndigheternas årsredovisningar.

myndigheterna uppgår andelen konsumentärenden inom detta område till mellan 5 och 15 procent.

Statistiken är emellertid inte enhetlig och siffrorna för klagomål till operatörerna bygger delvis på uppskattningar. Vidare är gränsdragningen mellan vad som är klagomål och förfrågningar svår och definitionen av vad som ska räknas till området för elektronisk kommunikation är inte enhetlig mellan de olika aktörerna.

Den absoluta merparten av alla klagomålen på området för elektronisk kommunikation gäller fast telefoni, speciellt förval där konsumenterna inte anser sig ha ingått avtal om byte av leverantör. Klagomål om det senare utgör drygt 40 procent av klagomålen till PTS. Ett annat vanligt område är bredband. Klagomål om räkningar till PTS exempelvis med anledning av modemkapningar har däremot minskat betydligt. Det beror både på åtgärder från myndigheternas sida och på att operatörerna vidtagit tekniska och andra åtgärder för att stoppa kapningarna. Vidare har allt fler konsumenter övergått från modem till bredband. Av klagomålen till operatörerna avser mer än hälften fakturaärenden.

Av de offentliga aktörerna tar de kommunala konsumentvägledarna emot flest klagomål. Allt fler vänder sig också till PTS, som tar emot nära tre gånger så många klagomål och förfrågningar som Konsumentverket. En orsak till att fler vänder sig till PTS än till Konsumentverket i dessa frågor är troligtvis att kunskapen om PTS roll som ansvarig myndighet inom det elektroniska kommunikationsområdet ökat bland allmänheten.

Enligt en konsumentundersökning som Jordbruksdepartementet lät genomföra år 2005 kan 35 procent av alla konsumentproblem hänföras till problem på området för elektronisk kommunikation.⁴³ Detta är en betydligt högre andel jämfört med andelen inkomna klagomål inom detta område som redovisats ovan. Mot bakgrund av ovan nämnda otydligheter i statistiken är det dock svårt att uttala sig om orsakerna till detta.

⁴³ Prop. 2005/06:105.

Åtgärder och förslag på gång på området för elektronisk kommunikation

IT-Företagen åtog sig, efter ett möte med Jordbruksdepartementet våren 2005, att genomföra en analys av behov och förutsättningar för att bilda en rådgivningsbyrå i branschens regi. I februari 2006 presenterades rapporten: *Analys av konsumentklagomålens omfattning och hantering inom Telekombranschen*. I rapporten hävdas att myndigheternas bild av att branschen har stora problem med att klara av att korrekt hantera sina kunder inte stämmer. Man menar ändock att det kan finnas en fördel med att inrätta en branschfinansierad rådgivningsbyrå. För detta ändamål har man således tillsatt ett projekt som har som mål att bilda en rådgivningsbyrå till hösten 2006. Minst åtta av de största operatörerna ska medverka i detta arbete. Byrån ska syfta till att ge leverantörsoberoende information till konsumenter av telekommunikationstjänster samt fungera som en informell tvistlösningsinstans vid uppkomna tvister mellan privatkunder och telekomleverantörer.

I den nyligen lagda propositionen *Trygga konsumenter som handlar hållbart – Konsumentpolitikens mål och inriktning 2005/06:105* framför regeringen att egenåtgärder inom branschen på det elektroniska kommunikationsområdet är angelägna. Härvid bör de positiva erfarenheter av konsumentbyråer som har gjorts på andra områden kunna tas till vara. Regeringen vill även uppmuntra en utveckling av näringslivets egna tvistlösande organ som uppfyller Kommissionens rekommendationer om opartiskhet, öppenhet, effektivitet och rättvist förfarande.⁴⁴ I propositionen föreslås också att KO:s möjlighet att som ombud föra konsumenters talan förstärks. Vidare föreslås att de begränsningar som finns när det gäller ARN:s uppgifter och arbetsformer bör ses över.

Sammanfattande kommentarer

PTS och Konsumentverket menar att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är ändamålsenlig och att konsumentfrågorna hanteras på ett effektivt och rättssäkert sätt utifrån dagens regelverk och förutsättningar. Olika frågor om gränsdragning mellan myn-

⁴⁴ Kommissionens rekommendationer (98/257/EG).

digheternas ansvarsområden diskuteras löpande. Myndigheterna ser inte heller att det finns något problem med dubbelarbete. Att myndigheterna ibland kommer till olika slutsatser om hur ett konsumentproblem ska lösas upplever man inte som något stort problem eftersom detta kan förklaras med att myndigheterna delvis har olika utgångspunkter för sitt arbete. Däremot konstateras att den befintliga konsumenträttsliga lagstiftningen är otillräcklig för att åtgärda problem och skydda konsumentintresset på området för elektroniska kommunikationer.

Konsumenter och andra slutanvändare uppges i vissa fall ha svårt att se var ansvarsgränserna går mellan myndigheterna. De gör därför ibland anmälan till både PTS, Konsumentverket och de kommunala konsumentvägledarna. Myndigheterna har med anledning av detta utarbetat rutiner för att lotsa konsumenterna rätt.

Operatörerna som vi har intervjuat har varierande kommentarer på hur konsumentfrågorna hanteras. Några menar att PTS tillsyn på området fungerar bra medan andra menar att PTS har en för stor rådgivningsfunktion som i stället borde skötas av branschen självt.

Även om ansvarsfördelningen när det gäller konsumentarbetet mellan myndigheterna i sig inte inrymmer några större problem menar dock både PTS, Konsumentverket och Konkurrensverket att konsumenterna inte har samma skydd på området för elektronisk kommunikation som finns inom andra områden. En brist är att det i stort sett saknas möjligheter, för konsumenter och andra kunder, att kunna få en tvist med operatörer prövad utanför domstol, som möjliggör en oberoende, rättvis och snabb tvistlösning till ingen eller ringa kostnad för den klagande. Både PTS och Konsumentverket menar också att företagen inom ramen för en branschorganisation borde, likt andra branscher, ta ett större ansvar för information och rådgivning till konsumenter och andra slutanvändare. Vi kan konstatera att förslag till åtgärder inom detta område är på gång.

Trots osäkerheterna i underlaget bedömer vi att konsumenternas frågor och klagomål på området för elektronisk kommunikation

utgör en inte obetydlig andel av de totala klagomålen. Bland klagomålen till konsumentvägledarna utgör dessa det tredje enskilt största klagomålsområdet. Det tycks således finnas ett inte oväsentligt behov för konsumenter och abonnenter att få information och vägledning samt hjälp med att få sina klagomål omhändertagna.

3.1.3 Radio- och TV-området

Radio- och TV-marknaden består av flera olika produktions- och distributionsled. När det gäller myndighetsansvaret går en gräns mellan å ena sidan produktionen av innehållstjänster, dvs. sändningar av program som regleras i särskilda lagar för radio- och TV-sändningar riktade till allmänheten (bl.a. radio- och TV-lagen) och, å andra sidan, distributionstjänster, dvs. nät som används för radio- och TV-sändningar inklusive överföringstjänster i sådana nät. De senare regleras i LEK.

Därutöver regleras radio- och TV-området i tillämpliga delar i konkurrenslagen och i konsumentlagstiftningen.

Myndigheternas ansvar på radio- och TV-området är i huvudsak fördelat enligt följande. PTS ger tillstånd (bl.a. frekvenstillstånd och tillstånd att använda radiosändare) samt ger ut föreskrifter och ansvarar för tillsyn avseende nät- och överföringstjänster inklusive tillhörande utrustning. RTVV ger sändningstillstånd för lokal- och närradio samt lokala och tillfälliga radio- och TV-sändningar. Verket bereder också ansökningar och föreslår för regeringen hur tillstånd för rikstäckande reguljära TV-sändningar i det digitala marknätet ska fördelas. RTVV ansvarar också för tillsyn över att företagen och deras sändningar följer lagens regler och uppställda villkor i sändningstillstånden. Därutöver utövar Granskningsnämnden för radio och TV tillsyn över programsändningarnas innehåll. I den här rapporten diskuterar vi dock enbart de två första myndigheterna.

Beredning och prövning av ärenden om sändningstillstånd handlar t.ex. om att pröva om företagen uppfyller lagens regler om

finansiell ställning, teknik och ägarstruktur samt i vilken mån sändningarna motsvarar lagens kriterier om mångfald i utbudet.

I tillsynen över sändningsstandarder i TV-apparater arbetar RTVV företrädesvis via branschföreningar och genom förebyggande information till branschen. Tillsyn i tillståndsverksamheten handlar främst om att följa upp efterlevnaden av tillståndsvillkor om t.ex. teknisk samordning, ägande eller programutbud. Uppföljningen sker i dag huvudsakligen i samband med övrig tillståndshandläggning och genom löpande kontakter och information från Granskningsnämnden för radio och TV.

Nytt tillståndsförfarande för digital TV

Ny överföringsteknik och den av riksdagen beslutade avvecklingen av de analoga marksändningarna förändrar på ett avgörande sätt förutsättningarna för sändningsverksamheten. En viktig faktor är här att den digitala tekniken ökar sändningsutrymmet och ger plats för fler samtida sändningar. Det behöver därför klargöras hur det tillgängliga sändningsutrymmet i det digitala nätet ska utnyttjas och fördelas, efter vilka principer tillståndsgivning ska ske, tillståndspliktens omfattning och vem som ska tilldela tillstånd. Mot bakgrund av det förslag som den så kallade Digital-TV-kommittén lämnade i sitt slutbetänkande gav regeringen i uppdrag till en särskild utredare att bland annat överväga kommitténs förslag och lämna förslag till nödvändiga författningsändringar för att genomföra kommitténs förslag.⁴⁵

Radio- och TV-lagsutredningen har i sitt delbetänkande *Nytt regelverk för marksänd digital-TV* (SOU 2004:39) utvecklat hur det framtida tillståndssystemet bör se ut. Dels ska tillstånd ges till ett operatörsföretag som tillhandahåller överföringstjänster, dels ska tillstånd krävas för alla programföretag som sänder i marknätet.

Tillstånden för programföretag delas in i två kategorier; fri-TV och betal-TV. Tillstånd för public service-sändningar ska liksom i dag meddelas av regeringen. Däremot föreslår utredningen att RTVV ska ta över ansvaret för att fatta beslut om övriga sänd-

⁴⁵ SOU 2001:90, *Digital TV – modernisering av marknätet*.

ningstillstånd i det rikstäckande digitala marknätet. Det utrymme som regeringen beslutar avsätta för betal-TV ska disponeras av ett eller flera operatörsföretag. Ett tillstånd för sändning av betal-TV innebär därmed endast rätt att sända om det finns sändningsutrymme och programföretaget har träffat avtal om upplåtelse av sådant med operatörsföretaget.

I sitt förslag framför utredningen att till att börja med ska tillstånd endast ges till ett operatörsföretag, med innebörden att företaget får monopol på att tillhandahålla betal-TV i marknätet under tillståndstiden. Förslaget utgår från en bedömning av nuvarande förhållanden. I framtiden menar utredningen dock att det kan finnas utrymme för flera. Med hänvisning till vad utredningen om elektronisk kommunikation (SOU 2002:60) anfört konstaterar utredningen också att det finns ett särskilt intresse av att skapa konkurrens i fråga om själva överföringen av TV-sändningar.⁴⁶ Det gäller både överföringen i marknät och i kabel-TV-näten. Utredningen avser att återkomma till denna fråga i sitt slutbetänkande.

Tillståndsförfarandet ska regleras i radio- och TV-lagen. RTVV ska göra sin prövning om tillstånd utifrån sakliga grunder som vilka programtjänster som erbjuds, täckningsgrad, teknisk kapacitet och kvalitet samt sökandens oberoende. Som ett led i tillståndsprövningen föreslås ett auktionsförfarande vari det pris som en sökande är villig att betala för tillståndet ska vara utslagsgivande i valet mellan sökanden. RTVV ska också besluta om hur många tillstånd till programföretag som sänder betal-TV som maximalt kan meddelas. Antalet ska grundas på en bedömning utifrån intresset att främja största möjliga yttrandefrihet, infor-

⁴⁶ Utredningen anförde att nuvarande reglering, som ålägger programföretag att köpa utsändningstjänster av Teracom (3 kap 2 § 8 RTVL), bör upphävas. Detta mot bakgrund av att bestämmelsen, som snarast hör hemma i en reglering av infrastrukturen, dvs. LEK, kan anses utgöra hinder för tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster och därför strida mot EG:s direktiv om elektroniska kommunikationer tillika bestämmelserna om den inre marknaden (EG:s konkurrensbestämmelser). I nu gällande tillstånd för sändning av TV-program med digital teknik finns inte några krav på användning av vissa radiosändare. När de analoga sändningarna har upphört finns det ingen anledning att ha kvar detta villkor.

mationsfrihet och mångfald samt på de kommersiella förutsättningarna för att bedriva verksamheten.

Tillsyn

Radio- och TV-utredningen konstaterar att det finns en oklarhet i fördelningen av tillsynsansvaret mellan berörda myndigheter. Det är bland annat oklart om det är RTVV eller Granskningsnämnden för radio och TV som ska utöva tillsyn över icke programrelaterade villkor, t.ex. skyldighet att samverka i tekniska frågor.

Utredningen föreslår därför att Granskningsnämnden får det direkta ansvaret för tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i radio- och TV-lagen och över samtliga tillståndsvillkor som meddelats med stöd av lagen och som inte Justitiekanslern och Konsumentverket har specifikt tillsyn över. Utöver villkor om programinnehåll, sändningstider och ägarförhållanden, omfattar tillsynsansvaret också villkor om icke-diskriminerande tillgång till operatörsföretagets nätkapacitet. Förutom att gränsdragningen mellan de båda myndigheterna blir klarare skulle detta innebära att tillsynen förläggs fristående från den myndighet som meddelar tillstånd, vilket utredningen menar är positivt.

Det är i dagsläget osäkert om, och i så fall hur, Radio- och TV-lagsutredningens förslag om ett nytt tillståndsförfarande kommer att införas. Beredning av utredningens förslag pågår i Regeringskansliet. Regeringen har dock i olika sammanhang signalerat sina avsikter att i framtiden överlåta beslut om sändningstillstånd för digital-TV i marknätet på RTVV, med undantag för public service-sändningar.⁴⁷

Intern organisationsöversyn i RTVV

De förändrade arbetsuppgifterna på senare år har enligt RTVV skapat ett behov av att se över den interna organisationen och sättet att arbeta. Inom RTVV pågår därför en omorganisation som bland annat syftar till att skapa åtskillnad mellan verkets föreskriftsarbete och tillsynsarbetet. I korthet innebär omorganisationen att verket skiljer mellan arbetet med tillståndsgivning, före-

⁴⁷ Se t.ex. Utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotskys svar den 15 mars 2006 på fråga 2005/06:1113 om lika villkor i beslut om sändningstillstånd.

skrifter och tillsyn. Frågor om föreskrifter och tillsyn kommer alltså, när omorganisationen är genomförd, att handläggas på skilda avdelningar.⁴⁸

I sitt remissvar har RTVV tillstyrkt förslaget om att lägga tillståndsgivningen på verket men avstyrkt Radio- och TV-lagsutredningen förslag om att flytta hela tillsynsansvaret till Granskningsnämnden. RTVV menar att regler som tar sikte på sändningarnas innehåll liksom hittills bör övervakas av Granskningsnämnden. RTVV bör utöva tillsyn som inte har med sändningarnas innehåll att göra.⁴⁹

Sammanfattande kommentarer

Hittills har ansvaret för och uppgiftsfördelningen på radio- och TV-området varit tämligen klar och oproblematisk. Radio- och TV-marknaden har varit en egen avgränsad marknad som huvudsakligen har styrts utifrån mediepolitiska aspekter. Medan radio- och TV-tjänster i allt väsentligt styrs av tillståndsgivning och tillståndsvillkor reglerat direkt i lag går utvecklingen när det gäller övriga tjänster på marknaden för elektronisk kommunikation mot mer flexibla regleringar.

Den tekniska utvecklingen har emellertid lett till att gränserna har suddats ut och radio och TV har allt mer kommit att bli en del i marknaden för elektronisk kommunikation, en marknad där tjänster i allmänhet och innehållstjänster i synnerhet reglerats i mycket liten utsträckning. Av de olika områden och frågor som ingår i vårt uppdrag, återfinns sannolikt de största kulturella skillnaderna och spänningarna här på radio- och TV-området.

Ingen av de ansvariga myndigheterna har emellertid framfört synpunkter om eller behov en annan ansvarsfördelning än den som gäller i dag. Tvärtom har PTS och RTVV förklarat sig helt nöjda med den fördelning som är i dag. Inte heller har berörda marknadsaktörer haft några synpunkter i denna fråga.

⁴⁸ RTVV 2006-03-24, *Svar på kompletterande frågor från Statskontoret*, dnr 8/2006.

⁴⁹ RTVV 2004-07-01, dnr 306/2004.

Icke desto mindre har såväl RTVV som PTS och Konkurrensverket pekat på behovet av en närmare konkurrensanalys i tillståndsfrågor, eventuellt i form av ett ökat samarbete i framtiden. Mot bakgrund av tillståndsgivningens betydelse för konkurrenssituationen på marknaden har PTS dessutom efterfrågat en bättre insyn i tillståndsprocessen.

3.2 En effektiv och rättssäker beslutsprocess

Om konkurrensen på området för elektronisk kommunikation ska kunna främjas på ett effektivt sätt, är det viktigt att PTS beslut om marketens spelregler kan vinna laga kraft inom rimlig tid. Besluten måste vara väl avvägda för att åtgärda aktuella problem. Det är dessutom viktigt att besluten och beslutsprocessen kännetecknas av en hög grad av rättssäkerhet. Som nämnts tidigare har ett stort problem dock varit att PTS beslut inte har vunnit laga kraft då de ofta överklagats och senare även inhiherats av länsrätten. De utdragna rättsprocesserna, och därmed efterföljande osäkerheten på marknaden, riskerar bland annat att leda till minskade investeringar, sämre konkurrens och högre priser.

För att komma tillrätta med problemet med utdragna rättsprocesser går det att överväga en mängd förändringar. Det ligger dock inte inom ramen för vårt uppdrag att överväga förändringar av de processuella reglerna, exempelvis en förändrad instansordning eller en begränsad överklaganderätt. Däremot ska vi utreda i vilken mån PTS interna arbete och organisation kan förändras i syfte att främja en effektiv och rättssäker beslutsprocess.

3.2.1 Innehållet i PTS beslut

Om PTS beslut inte accepteras av berörda parter kommer de att överklagas. I vissa fall kommer besluten också att inhiheras och så småningom även ogillas av domstolarna. Av kommersiella skäl finns det risk för att PTS beslut alltid överklagas, oavsett innehållet. Men omfattningen av överklaganden, inhibitioner och

ogillanden beror också på hur korrekta, konkreta, sakliga och tydliga PTS beslut är.

Marknadsaktörernas syn på PTS beslut

Vi har varken haft någon ambition eller möjlighet att överpröva kvaliteten i de beslut som PTS redan har fattat. Däremot har vi frågat de operatörer vi träffat vad de anser om innehållet i beslutet. Gemensamt för de synpunkter vi återger nedan, är att de enligt de intervjuade har haft betydelse för att besluten ofta överklagas och leder till tvister. Naturligtvis ska operatörernas synpunkter ses i ljuset av att de kan ha drabbats negativt av ett beslut. Inte desto mindre tycker vi att det är viktigt att lyssna till de aktörer som i första hand berörs av besluten. Synpunkterna sammanfattas nedan och rör i första hand de beslut som fattats inom SMP-förfarandet. Synpunkterna torde åtminstone till en del vara kända för PTS eftersom operatörerna i flera fall har framfört dem i samband med dessa prövningar.⁵⁰

”Besluten är inte tillräckligt tydliga, konkreta och väl underbyggda”

En ständigt återkommande synpunkt vid våra intervjuer har varit att PTS beslut många gånger är bristfälligt underbyggda. I stort sett samtliga operatörer menar att PTS ofta inte har förstått viktiga sakförhållanden på marknaden samt att myndighetens branschspecifika kunskaper brister. Såväl stora som små operatörer har av PTS identifieras som SMP-operatörer på några av marknaderna. Mindre och mer nyetablerade operatörer menar att de skyldigheter de ålagts i samband med detta, inte står i proportion till deras verkliga inflytande. De anser därför att det borde vara betydligt större skillnad mellan deras skyldigheter och de skyldigheter som ålagts de redan etablerade operatörerna. Enligt flera operatörer borde PTS se till konkurrenssituationen i stort och också förstå att de nyetablerade aktörerna inte kan agera oberoende av andra operatörer. En vanlig synpunkt är också att PTS borde vara tydligare i sin argumentation samt vara bättre på att motivera sina beslut. Vid intervjuerna har det också framförts att

⁵⁰ I SMP-förfarandet ingår ett samråd i vilket bl.a. operatörerna ges möjlighet att yttra sig över PTS förslag till beslut.

PTS sätt att räkna fram kostnadsorienterade priser inte är rättvisande.

Många operatörer anser att PTS beslut inte är tillräckligt tydliga och konkreta. Otydligheterna kan t.ex. gälla analysen av vilka exakta kostnader och intäkter som operatörerna har. Operatörer som arbetar på LLUB- och bitströmsmarknaderna har framfört att PTS skyldighetsbeslut rör sig på en alldeles för abstrakt nivå.

I ovanstående stycken har vi sammanfattat de synpunkter som enligt operatörerna har haft betydelse för att besluten ofta överklagats samt för att det uppstår tvister. Synpunkterna ger således inte en helt rättvisande bild av operatörernas allmänna omdöme av PTS. Exempelvis finns det operatörer som anser att PTS samråd med marknaden har fungerat väl och att själva analysen av marknaden i flera fall har varit bra. Det ska också nämnas att några operatörer ser fram mot kommande skyldighetsbeslut med viss tillförsikt då de menar att de påtalade bristerna till stor del kan förklaras av att PTS fick för lite tid på sig att genomföra SMP-prövningarna.⁵¹

Det är emellertid viktigt att komma ihåg att synpunkterna kan skilja sig mellan operatörerna. Exempelvis kan en av en nyetablerad operatör upplevd svaghet i ett beslut, på samma gång vara till gagn för en etablerad. Men likafullt blir den bild vi har fått vid våra intervjuer ganska samstämmig. Framförallt skyldighetsbesluten, men till viss del även tillsyns- och tvistlösningsbesluten, anses innehålla allt för många betydande svagheter. Operatörerna tycker att besluten i många fall inte har varit tillräckligt väl underbyggda, sakliga, tydliga och konkreta. Besluten anses därmed inte ha kunnat användas, vare sig för att klarlägga vilka skyldigheter som de beslutade SMP-operatörerna har, eller för att träffa affärsmässiga överenskommelser mellan företagen. Detta är givetvis något som i förlängningen leder till stor osäkerhet på marknaden.

⁵¹ PTS var tvungna att meddela skyldighetsbeslut på flertalet marknader ett år efter införandet av LEK (se avsnitt 2.1.1).

3.2.2 Möjligheter för tydliga och konkreta beslut

Samtliga steg i SMP-förfarandet är viktiga. Det är emellertid beslutet om skyldigheter som får konkreta effekter för aktörerna på marknaden. Det är det beslutet som ska undanröja den ineffektiva konkurrensen och det är det beslutet som PTS utövar tillsyn över. Skyldighetsbeslutet ligger också till grund för att lösa en tvist mellan två aktörer.

I skyldighetsbeslutet meddelar PTS exempelvis vilka tjänster som den dominerande aktören ska tillhandahålla andra operatörer samt hur priset på dessa tjänster ska beräknas. Som framgått ovan anser operatörerna dock att besluten inte har varit tillräckligt detaljerade och tydliga för att de ska klargöra vilka villkor som ska råda på marknaden.

Skälen till att skyldighetsbesluten ibland är utformade på ett generellt sätt är att PTS gjort bedömningen att det är svårt att förutse alla potentiella konkurrensproblem på den aktuella delmarknaden. Det beror också på att myndigheten vill lämna utrymme för marknaden att själv utarbeta ändamålsenliga lösningar. På en fungerande marknad kan ett sådant förfarande många gånger vara att föredra. Det är emellertid tveksamt om detta hittills varit den rätta strategin på området för elektronisk kommunikation. Operatörerna har som nämnts tidigare i stor utsträckning inlett tvister gentemot varandra. Detta beror sannolikt inte enbart på otydliga beslut. Förmodligen är de stora ekonomiska värdena, att marknaderna är unga, styrkeförhållandet mellan olika operatörer samt ovana vid de nya regelverken också bidragande orsaker till att marknadens operatörer inte kan enas. Till följd av de många gånger otydliga och generellt hållna skyldighetsbesluten har dock frågan tvingats till ny prövning i ett tillsynsärendet för att därefter ytterligare behöva klargöras i ett tvistlösningsärendet. Flera gånger har tvistlösningen, på företagets begäran, initierats parallellt med tillsynen.

Ovan redovisade problem talar för att PTS borde sträva mot att utfärda tydligare och konkretare skyldighetsbeslut. Detta kan i så fall delvis uppnås genom att PTS förändrar sina intentioner och

avsikter med beslutet. Vi har också erfarit att det för närvarande pågår ett arbete vid myndigheten som syftar till att kartlägga vilken förbättringspotential som finns när det gäller beslutens utformning och konkretiseringsgrad. Men om besluten ska kunna bli tydligare och konkretare måste det också finnas tämligen ingående kunskaper vid myndigheten om marknaden och aktörerna. Exempel på kunskaper som behövs härvidlag kan vara vilka tekniska begränsningar den tjänst har som SMP-operatören åläggs tillhandahålla, vilka kostnader SMP-operatören har samt om det finns anledning att priserna som ska råda på marknaden är olika vid olika tidpunkter på dygnet. Kunskaper av sådan karaktär kan emellertid många gånger endast erhållas genom att den beslutade SMP-operatören, och för den delen även ibland potentiella motparter, inkommer med uppgifter och synpunkter.

För nästan samtliga delmarknader har PTS dock valt att meddela både vilka SMP-operatörer man har identifierat och vilka skyldigheter dessa ska åläggas, vid en och samma tidpunkt. Per definition har det därmed varit svårt för PTS att inhämta de ovanstående kunskaperna innan man meddelat vilka skyldigheter man ämnar ålägga SMP-operatören på den berörda marknaden.

3.2.3 PTS funktionsuppdelning

En viktig fråga i samband med tillkomsten av LEK var om de åtaganden som följde av lagen borde fördelas mellan olika myndigheter. Regeringen ansåg att en uppdelning av frågorna i olika myndigheter var mindre lämpligt, bland annat med hänvisning till effektivitetsskäl och önskemål om en tydlig myndighetsstruktur. Regeringen menade dock att PTS internt borde vara organiserat så att normerande, verkställande och dömande⁵² uppgifter skildes åt.⁵³ PTS har i enlighet med regeringens direktiv organiserat sin verksamhet utifrån en sådan funktionsuppdelning. I

⁵² PTS har framfört att de tycker det är tveksamt att delar av deras arbetsuppgifter ska betecknas som ”dömande”. För att kunna göra en uppföljning av regeringens intentioner samt för att följa direktiven i vårt uppdrag, använder vi ändå denna term.

⁵³ Prop. 2002/03:110, s.332–333.

nedanstående tabell framgår hur de olika uppgifterna handläggs vid olika enheter:

Tabell 3.2. PTS funktionsuppdelning i det konkurrensfrämjande arbetet

	Normerande	Verkställande	Dömande
Aktivitet	Beslut om skyldigheter	Tillsyn – kontroll av efterlevnaden av skyldigheterna	Tvistlösning mellan operatörer beträffande skyldigheterna
Ansvarig avdelning och enhet	Marknadsavdelningen Enhet M5 (J3)	Marknadsavdelningen Enhet M1 (J4)	Rättsavdelningen Enhet J1

Not: I de normerande och verkställande verksamheterna bistås marknadsavdelningen av rättsavdelningen genom enhet J3 respektive J4.

Som framgår av tabellen är funktionsuppdelningen gjord på enhetsnivå. Utifrån våra intervjuer med såväl PTS som de berörda operatörerna uppfattar vi att detta inte bara är en teoretisk beskrivning, utan att verksamheten även i praktiken är uppdelad. Flera operatörer har uttryckt att det är bekymmersamt att det är olika personer och enheter som är ansvariga i de olika delarna av processen. Man upplever det som ineffektivt när man måste vända sig till olika avdelningar och nya personer i samma fråga. Dessa operatörer menar att det visserligen kan finnas principiella invändningar mot att samma personer har ansvar för att både fatta skyldighetsbeslut och att följa upp dem och senare kanske även lösa tvister i frågan. Men i syfte att få såväl snabbare, bättre och tydligare beslut, anser de att en sakfrågeindelad organisation vore att föredra.

PTS anser att det finns anledning att ompröva kravet på att myndigheten ska vara funktionsuppdelad. Enligt myndigheten leder uppdelningen i olika funktioner bl.a. till att:

- Operatörerna måste vända sig till tre olika funktioner (enheter) för att presentera ett och samma problem
- Kompetensen inom myndigheten tas inte tillvara på bästa sätt
- Beslutsprocessen tar längre tid än nödvändigt
- Myndigheten utför ett ineffektivt dubbelarbete och synergieffekterna uteblir.

Såväl PTS som de flesta marknadsaktörerna är således överens om att en uppdelning i tre funktioner verkar hämmande på beslutsprocessens effektivitet. Av framförallt principiella rätts-säkerhetsskäl finns det dock starka skäl för att funktionerna hålls åtskilda. Utan en tydlig funktionsuppdelning kan det finnas risk för att uppgifterna sammanblandas och att effektiviteten och rättssäkerheten därmed snarast påverkas negativt. Det ska samtidigt tilläggas att alla beslut i dag fattas av en och samma person vid PTS, dvs. generaldirektören, vilket skulle kunna tala emot att en sådan funktionsuppdelning ger avsedd effekt. Ett ytterligare argument som kan framföras mot funktionsuppdelningen är att alla regleringsmyndigheter i Europa ska utföra samma uppgifter i SMP-förfarandet. Men enligt PTS har nästan alla deras systemmyndigheter en sakfrågeindelad organisation.

3.2.4 Sammanfattande kommentarer

Som framgått i detta avsnitt är skyldighetsbesluten i SMP-förfarandet centralt för en effektiv och rättssäker beslutsprocess. Naturligtvis måste även beslut inom tillsyns- och tvistlösningsfunktionerna vara tydliga, sakliga och korrekta. Vår bedömning är dock att det arbete och de beslut som ska fattas inom tillsyns- och tvistlösningsfunktionerna, underlättas betydligt om skyldighetsbeslutet uppfyller dessa och andra relevanta kriterier. I en ideal situation är de normerande besluten, här skyldighetsbesluten, så bra att det inte råder några tveksamheter vad tillsynsfunktionen ska kontrollera efterlevnaden av. På samma sätt bör en tvistlösande verksamhet i princip vara en ”dömande” eller rätts-skipande uppgift som utgår från en tydlig normgivning. I praktiken är denna ideala situation svår att uppnå. PTS menar i en PM att ”för att hantera ett problem på marknaden behövs ofta åtgärder både inom normgivning, tillsyn och tvistlösning som ett ’paket’”.⁵⁴ Samtidigt som det i praktiken naturligtvis kan vara så, finns det en fara i om detta blir en utgångspunkt i det konkurrensfrämjande arbetet. Om man tar för givet att det även kommer att

⁵⁴ PTS, PM 2002-02-17, *Processflöden och funktionsuppdelning inom PTS organisation*, PTS, Sara Andersson.

behövas ett vitesföreläggande eller en tvistlösning för att lösa ett visst problem, finns det risk för att ambitionen med skyldighetsbeslutet blir för låg.

Vi har i detta avsnitt även redovisat argument för och emot PTS funktionsuppdelning. Vi har däremot inte diskuterat om det arbete som bedrivs inom tillsyns- och tvistlösningsfunktionerna behöver förändras. Skälet till detta är att vi inte fått några indikationer på att arbetssättet inom dessa funktioner behöver förändras på annat sätt än vad som följer av att skyldighetsbesluten kan tillämpas. Om skyldighetsbesluten kan bli tydligare och mer konkreta, ökar möjligheterna för att tillsynsarbetet kan kontrollera regel efterlevnaden av det normerande beslutet. Det ökar också förutsättningarna för att tvistlösningsfunktionen kan vara en rättsskipande verksamhet. Sammantaget torde detta kunna innebära att PTS verksamhet blir mer förutsägbar och därmed också mer rättssäker.

3.3 Om samarbete och samråd

I avsnitt 3.1 redovisade vi hur ansvaret för uppgifterna fördelats mellan myndigheterna i det konkurrensfrämjande arbetet, på konsumentområdet samt på radio- och TV-området. En viktig fråga i vårt uppdrag är emellertid också hur myndigheterna samråder och samarbetar med varandra inom dessa tre områden.

3.3.1 Det konkurrensfrämjande arbetet

Enligt artikel 16.1 i ramdirektivet ska medlemsstaterna, när det är lämpligt, säkerställa att den nationella regleringsmyndigheten genomför marknadsanalyserna i SMP-förfarandet i samarbete med den nationella konkurrensmyndigheten.⁵⁵ I Sverige har statmakterna beslutat att samarbetet ska konkretiseras genom att PTS ska samråda med Konkurrensverket i fastställandet av relevanta

⁵⁵ 2002/21/EG (ramdirektiv), *Europaparlamentets och rådets direktiv av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster*, Artikel 16.

marknader (marknadsanalysen) samt när det gäller identifieringen av aktörer med betydande inflytande på marknaden.⁵⁶ Samrådet syftar till att utnyttja den kompetens som finns vid Konkurrensverket beträffande konkurrensrättsliga principer och konkurrensrättslig metodik.

Enligt 23 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation ska PTS även inhämta ett skriftligt yttrande från Konkurrensverket. Av förarbetena till den nya lagen framgick att yttrandet skulle inhämtas *under* samråd med Konkurrensverket i syfte att ge verket förutsättningar att säkerställa att konkurrensrättsliga principer tillämpas på ett korrekt sätt.⁵⁷ PTS tillställer därför Konkurrensverket ett beslutsutkast som således är möjligt att förändra med hänvisning till de synpunkter som inkommer. För att ytterligare säkerställa att Konkurrensverkets synpunkter kommer fram, har de båda myndigheterna även diskuterat att om det slutliga beslutet skulle avvika från beslutsutkastet, kan PTS begära in ytterligare ett formellt yttrande av Konkurrensverket. Denna möjlighet står båda myndigheterna till buds och Konkurrensverket menar att de "inte skulle tveka att begära att PTS inhämtade ett nytt yttrande om Konkurrensverket fann att PTS beslutsutkast genomgått för Konkurrensverket oacceptabla förändringar".⁵⁸

Formella samråd kring marknadsanalyserna och identifieringen av SMP-operatörer

I praktiken innebär samrådet att de båda myndigheterna träffas och diskuterar den aktuella marknaden. Därefter lämnar Konkurrensverket skriftliga synpunkter på PTS beslutsutkast för respektive marknad. Det innebär att samtidigt som Konkurrensverkets mening kan avvika från PTS, är de synpunkter som framförs i yttrandena oftast redan kända för PTS.

⁵⁶ Prop. 2002/03:110, bet. 2002/03:TU6, rskr. 2002/03:228.

⁵⁷ Prop. 2002/03:110, s.327.

⁵⁸ Konkurrensverket, PM 2006-03-17. *Svar på kompletterande frågor från Statskontoret till Konkurrensverket*, dnr 8/2006.

Konkurrensverket har inkommit med skriftliga synpunkter på PTS beslutsutkast för samtliga de 18 marknader som har prövats i enlighet med Kommissionens direktiv. Inte i något yttrande lämnar Konkurrensverket synpunkter som kraftigt avviker från PTS slutsatser.⁵⁹ Beträffande tio av marknaderna har Konkurrensverket inte haft någon invändning, vare sig mot PTS analys av relevant marknad eller beträffande vilka aktörer som ska bedömas ha betydande inflytande. När det gäller övriga åtta marknader har Konkurrensverket lämnat någon form av invändning. Av nedanstående tabell framgår på vilka marknader Konkurrensverket lämnat skriftliga invändningar på PTS preliminära beslut.

Tabell 3.3. Konkurrensverkets invändningar mot PTS preliminära beslut

Marknad	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Viss invändning mot PTS marknadsanalys			X	X	X	X			X						X	X		
Viss invändning mot PTS identifiering av SMP-operatör			X	X	X	X									X		X	

Som framgår av tabellen har Konkurrensverket haft vissa invändningar på både marknadsanalyserna och när det gäller identifieringen av SMP-operatörer. I några fall har verket invänt såväl mot analysen som mot identifieringen av företag, medan de i andra fall endast haft invändningar mot ett av dessa två beslut.

När det gäller marknad 3–6, hade Konkurrensverket vissa invändningar mot PTS preliminära beslut att utse TeliaSonera till SMP-operatör. När sedan det slutgiltiga beslutet kom hade PTS ändrat sin ståndpunkt. Enligt PTS var inte Konkurrensverkets yttrande det huvudsakliga skälet till förändringen, men det hade ändå viss betydelse för att TeliaSonera inte fick SMP-status på dessa marknader. Även beträffande marknad 15 pekades

⁵⁹ Konkurrensverket, *Yttranden enligt 23 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation* – dnr 917/2003 (marknad 1–12, 15–16), dnr 304/2004 (marknad 18), dnr 1136/2004 (marknad 13–14), dnr 16/2006 (marknad 17).

TeliaSonera ut som SMP-operatör i PTS preliminära beslut. I sitt yttrande påtalade Konkurrensverket behovet av att analysera prisutvecklingen över tiden. Detta föranledde PTS att utreda frågan vidare varpå myndigheten erfor att det faktiskt fanns såväl en begynnande konkurrens som en gynnsam prisutveckling på marknaden. Mot denna bakgrund konstaterade därför PTS att det inte fanns anledning att utse någon SMP-operatör på denna marknad.

Med *viss* invändning avses i detta sammanhang att Konkurrensverket menar att PTS analys inte är tillräcklig för den slutsats som lämnas. Bortsett från marknad 3–6 och 15 indikerar invändningarna dock vanligtvis inte att Konkurrensverket anser att PTS borde ha kommit fram till någon annan slutsats. En ytterligare viktig sak att beakta är att så som samråden har utformats, är själva yttrandet inte det enda som är intressant i processen. Minst lika viktigt är hur själva samråden, dvs. diskussionerna och erfarenhetsutbytet mellan myndigheterna inför PTS beslut, har fungerat.

Beträffande hur diskussionerna i samråden har fungerat och vilken nytta som Konkurrensverket tillfört ärendena, har vi stort sett varit hänvisade till intervjuer med de båda myndigheterna. I intervjuerna har PTS framfört att de har haft god hjälp av Konkurrensverket genom att de tillfört konkurrensrättslig kunskap och erfarenhet. Enligt PTS har det dock funnits tillfällen då det har varit svårt att använda sig av Konkurrensverkets synpunkter. PTS menar att Konkurrensverket ibland har utgått för mycket från konkurrenslagen och för lite från LEK. På motsvarande sätt anser Konkurrensverket att det i vissa fall har varit svårt att få gehör för de synpunkter som myndigheten har lämnat. Men i de allra flesta fall menar Konkurrensverket att PTS har tagit till sig myndighetens synpunkter. Med tanke på den förändring den nya lagen inneburit, anser de intervjuade sammantaget att de olika synsätt som funnits vid myndigheterna är att betrakta som tämligen naturliga. Båda myndigheterna är i stort sett nöjda med samarbetet och Konkurrensverket menar att PTS med tiden har lyckats bygga upp en bra och ansenlig konkurrensrättslig kompetens. Konkurrensverket anser även att slutsatserna om markna-

derna i allt väsentligt hade blivit desamma även om de hade ansvarat för bedömningarna.

Frivilliga samråd om skyldighetsbesluten

I det sista steget i SMP-förfarandet ska PTS besluta om särskilda skyldigheter för de aktörer som bedömts ha ett betydande inflytande på marknaden. Det föreligger emellertid ingen formell samrådsskyldighet med Konkurrensverket beträffande skyldighetsbesluten. I vissa fall har Konkurrensverket dock yttrat sig över de skyldigheter som PTS har haft för avsikt att införa.⁶⁰ Som exempel kan nämnas när PTS i februari 2004 bjöd in till informellt samråd beträffande marknaderna 1–12 och 16. I det aktuella fallet analyserade Konkurrensverket förslagen samt deltog i en hearing varefter de lämnade ett yttrande. I sitt yttrande framförde Konkurrensverket att de problem som PTS redogör för, effektivast avhjälps genom förhandsreglering. Utifrån konkurrensrättsliga principer och metodik redogör sedan verket för alternativa synsätt och slutsatser.⁶¹ Såväl resultatet av samarbetet som de synpunkter som Konkurrensverket tillför ärendet förefaller ligga väl i linje med EU:s motiv till varför den nationella regleringsmyndigheten ska samarbeta med den nationella konkurrensmyndigheten.

Konkurrensverkets yttranden publiceras så att marknadsaktörerna kan ta del av dem innan de lämnar synpunkter på PTS beslutsutkast för respektive marknad. Som framgick i avsnitt 3.1 är det endast TeliaSonera som till oss har framfört att de anser att Konkurrensverket bör ansvara för SMP-förfarandet. Däremot menar de flesta av aktörerna att det bör finnas en ganska långtgående samverkan mellan PTS och Konkurrensverket.

⁶⁰ Vid två tillfällen Konkurrensverket inkommit med synpunkter på PTS utkast över skyldigheter. Konkurrensverket, *Informellt samråd – förslag till skyldigheter*, Yttrande 2004-03-12 dnr 324/2004 (marknad 1–12,16) samt Yttrande 2005-02-11 dnr 134/2005 (marknad 13–14).

⁶¹ Konkurrensverket, *Informellt samråd – förslag till skyldigheter*, Yttrande 2004-03-12, dnr 324/2004.

Det fortsatta arbetet

Både PTS och Konkurrensverket har övergått från att bedriva SMP-arbetet i projektform till att låta det bli en löpande arbetsuppgift i respektive linjeorganisation. Konkurrensverket har utsett kontaktpersoner för olika frågor och därigenom skapas också en hel del icke-formaliserat samarbete mellan olika handläggare vid de båda myndigheterna. Eftersom den första omgången av marknadsanalyser nu är genomförd är kontakterna mellan PTS och Konkurrensverket inte längre lika täta.

Konkurrensverket har framfört både för- och nackdelar med att förändra ansvarsfördelningen när det gäller SMP-förfarandets två första steg. Som huvudsakligt skäl till varför de inte skulle ta över ansvaret för besluten har de anfört att SMP-besluten inte riktigt passar in i myndighetens övriga uppgifter. Visserligen är det konkurrensrättslig metodik som ska användas vid analyserna men att det handlar om att genomföra ex-ante-bedömningar av marknadssituationen. Detta skiljer sig från de ex-post-bedömningar som verket vanligtvis utför i enlighet med konkurrenslagen. Konkurrensverket har dock framfört till oss att PTS samrådsskyldighet bör utökas till att även omfatta skyldighetsbesluten.

För att ytterligare utveckla och formalisera sitt samarbete har de båda myndigheterna slutit ett samarbetsavtal. Avtalet, som undertecknades av myndigheternas generaldirektörer i mars 2006, syftar till att befästa redan etablerade samarbetsformer och utgöra en plattform för ett mer fördjupat samarbete. Av avtalet framgår bland annat hur de båda myndigheterna ska samråda i SMP-förfarandet och i enskilda ärenden där det finns gemensamma beröringspunkter. Experter från de båda myndigheterna kommer även att träffas för att diskutera konkurrenssituationen på olika delmarknader. I avtalet står också att myndigheterna ska tillhandahålla varandra olika utbildningsinsatser. Det kan också bli aktuellt att myndigheterna genomför gemensamma utbildningsinsatser.

Sammanfattande kommentarer

Som framgått i detta avsnitt har Konkurrensverket varit aktivt i samråden och lämnat synpunkter på de beslutsutkast som till-

ställt myndigheten. I flera yttranden har Konkurrensverket lämnat invändningar mot PTS utkast till beslut. Statskontoret kan inte bedöma om det är Konkurrensverkets invändningar eller PTS initiala beslutsutkast, som ska betraktas som mest effektiva och ändamålsenliga. I enlighet med intentionerna utgår dock Konkurrensverkets synpunkter, oavsett om det är invändningar eller inte, från konkurrensrättsliga principer och erfarenheter. Även våra intervjuer ger oss anledning att tro att samrådsförfarandet har fungerat i enlighet med statsmakternas intentioner. PTS anser att Konkurrensverket tillför värdefull kunskap. Konkurrensverket menar å sin sida att PTS oftast tagit hänsyn till myndighetens synpunkter. Det har funnits vissa mindre problem i samarbetet, men vår bedömning är att detta har utvecklats till fungerande samverkan. Med tanke på det samarbetsavtal som de båda myndigheterna slutit, torde det även finnas goda förutsättningar för att myndigheternas samarbete kan bli än bättre framöver.

Sammantaget är vår bedömning att samarbetet mellan Konkurrensverket och PTS i allt väsentligt fungerar i enlighet med statsmakternas intentioner.

3.3.2 Konsumentområdet

Samarbetet mellan PTS, Konsumentverket och Konsumentvägledare

PTS är sektorsansvarig myndighet på området för elektronisk kommunikation och Konsumentverket är sektorsmyndighet för konsumentfrågor. PTS och Konsumentverket har därmed flera beröringspunkter i arbetet med konsumentfrågor. Detta kan bland annat innebära att ett identifierat konsumentproblem i vissa fall kan angripas med stöd av de olika regelverk som PTS respektive Konsumentverket tillämpar. PTS har också ålagts att samråda med Konsumentverket i konsumentfrågor. Konsumentverket har å sin sida ålagts att samarbeta med PTS och Konkurrensverket i arbetet med att studera effekterna av avregleringen inom teleområdet.

PTS ansvarar för att hålla samrådsmöten med Konsumentverket. Mötena hålls normalt fyra gånger per år. Vid mötena tas olika aktuella frågor upp och man diskuterar bland annat om uppgifterna fortsättningsvis ska hanteras av Konsumentverket och/eller av PTS. Därutöver har myndigheterna regelbunden kontakt i olika frågor och har vid behov extra möten i specifika frågor. Avstämning görs även av aktuella tillsynsärenden. I de fall samarbete kan ske för hanteringen av specifika frågor fastställs formerna för sådant. Samarbetet ger även utrymme för myndigheterna att bistå varandra med att identifiera eventuella överträdelser av de regelverk som myndigheterna är satta att övervaka. PTS och Konsumentverket har våren 2006 upprättat ett samarbetsavtal. Avtalet syftar till att tydliggöra respektive myndighets ansvar, befogenheter och form för ingripanden samt främja samarbete och effektivisera tillsynen på konsumentområdet. Avtalet fastställer redan etablerade samarbetsformer och utgör underlag för ett mer fördjupat samarbete.

Samarbetet mellan PTS och Konsumentverket har lett fram till en rad konkreta åtgärder. Ett exempel är Telepriskollen där konsumenterna på en webbplats kan jämföra priser på fast telefoni, mobiltelefoni och Internetuppkopplingar. Tillsammans med II-stiftelsen driver och finansierar de båda myndigheterna även tjänsten TPTEST som är ett bredbandstest där konsumenterna kan testa överföringshastighet m.m. PTS har tillsammans med Konsumentverket och ett antal Internetoperatörer även gjort en samlad informationsinsats för att nå modemkunder med råd om hur de ska skydda sig mot modemkapning. De båda myndigheterna har tillsammans också tagit fram ett faktablad om operatörernas ansvar enligt LEK och annan konsumenträttslig reglering. Man samarbetar också kring frågor om spam eller skräppost och inom mobiltelefoni.

PTS vänder sig också till de konsumentvägledare som finns i ca 250 av landets kommuner med olika typer av utbildnings- och informationsinsatser. Myndigheten har vidare tryckt upp informationsmaterial om bl.a. förval, abonnemang och bredband. PTS har även upprättat en webbportal till stöd för konsumentvägledarna.

PTS bjuder fyra gånger per år in operatörer och tjänstetillhandahållare till *Konsumentforum*. Syftet är att få information om och diskutera aktuella konsumentrelaterade frågor på området för elektronisk kommunikation. Även Konsumentverket bjuds in till dessa möten.

Konkurrensverkets samverkan med PTS och Konsumentverket

Konkurrensverket har samverkat med Konsumentverket i gemensamma regeringsuppdrag. Dessa uppdrag gäller framförallt att undersöka konsekvenser för konsumenterna på nyligen konkurrensutsatta marknader. När telemarknaden undersöktes år 2003 medverkade även PTS i arbetet. Konsumentverket och Konkurrensverket har regelbundna informationsutbyten om lagtillämpning. Ett resultat av samarbetet mellan Konkurrensverket och Konsumentverket är portalen *Våga handla* som är knuten till Konsumentverkets webbplats och som vänder sig främst till elever i högstadiet.

Sammanfattande kommentarer

Sammantaget bedömer vi att PTS och Konsumentverkets samarbete har lett till fler gemensamma informationssatsningar och andra åtgärder i syfte att skydda konsumentintresset och öka konsumenternas kunskap om området. Myndigheterna samarbetar också med Konkurrensverket i arbetet med att följa utvecklingen på marknaden ur ett konkurrensperspektiv.

3.3.3 Radio- och TV-området

Samarbetet mellan PTS och RTVV är tämligen informellt och RTVV avger inga formella yttranden över ärenden hos PTS. RTVV ser dock inte avsaknaden av formella samarbetsformer som ett problem utan menar att samarbetet är så pass inarbetat att sådana inte behövs. Samarbetet omfattar både marknadsbevakning och ärendehantering och sker i flera olika sammanhang. RTVV deltar bland annat i en referensgrupp för bredbandsfrågor och en samrådsgrupp för frekvensplanering. RTVV ingår också i en referensgrupp för marknadsbedömningar som bistår PTS i arbetet att bedöma vilka företag som kan anses ha betydande in-

flytande på marknaden. Genom sitt uppdrag att löpande följa och rapportera om medieutvecklingen kan RTVV bidra med fakta och underlag om förhållanden på marknaden.

Samarbetet mellan de båda myndigheterna inom ramen för LEK har varit aktuellt i samband med PTS bestämning av marknaden för överföring av radio- och TV-tjänster.⁶² PTS har beslutat att inom den marknaden ska tre olika delmarknader avgränsas och pekats ut som marknader som behöver förhandsreglering. Det är marknaden för analoga radiosändningar i marknätet, marknaden för analoga TV-sändningar i marknätet samt marknaden för digitala TV-sändningar i marknätet. På samtliga tre delmarknader har Teracom AB utsetts som SMP-aktör. PTS har haft möten med RTVV där beslutsutkasten diskuterats. RTVV:s synpunkter har i vissa fall lett till smärre ändringar eller tillägg till texten.

De båda myndigheterna är överens om att samarbetet har varit värdefullt. PTS menar att det har möjliggjort en extra kvalitetsgranskning, framförallt i sakförhållanden snarare än i själva konkurrensanalysen. RTVV konstaterar dock att även om man i och för sig varit med och påverkat besluten kan själva indelningen i olika delmarknader för TV-sändningar diskuteras. Myndigheten menar att om marknadsanalysen inte hade avgränsats till enbart en grossistmarknad för distribution av TV hade bestämningen av marknaden kunnat bli en annan.

För ett kunna utnyttja ett tillstånd för radio- eller TV-sändningar från RTVV eller, efter beredning hos RTVV, från regeringen krävs tillgång till ett visst frekvensutrymme. Frekvenstillståndet ges av PTS. RTVV och PTS samarbetar under handläggningen av ett tillståndsärende. Då diskuteras sändningsområdets omfattning och ledigt sändningsutrymme samt andra tekniska förutsättningar för den sökta sändningsrätten. Vanligen har det sökande företaget också haft kontakt med PTS för att höra sig för om det

⁶² Marknad 18, sändnings- och överföringstjänster för distribution av sändningsinnehåll till slutanvändare, enligt Kommissionens rekommendation av den 11 februari 2003 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området för elektronisk kommunikation (2003/311/EG).

finns lediga frekvenser innan man ansöker om sändningstillstånd hos RTVV respektive regeringen.

När det gäller TV-standarder har RTVV också anledning att samarbeta med andra myndigheter. Det är RTVV som har att tillämpa standardlagen⁶³ men man samråder regelbundet med PTS i dessa frågor. Sedan 2003 finns samrådsskyldigheten reglerad i RTVV:s instruktion. I praktiken sker samråd om standardfrågorna genom att RTVV och PTS träffas och diskuterar utkast till föreskrifter om sändningsstandarder. När det gäller förelägganden enligt standardlagen ska RTVV samråda med Konkurrensverket. Detta har emellertid inte varit aktuellt eftersom man hittills inte haft orsak att utfärda några förelägganden.

I frågor om sändningsstandarder har RTVV också mycket kontakter med branschföreträdare. Bland annat har man remitterat utkast till föreskrifter som företagen haft möjlighet att lämna synpunkter på. När det gäller sändningsstandarder arbetar RTVV helst förebyggande. Tillsynsarbetet i dessa frågor bygger därför i stor utsträckning på att informera och föra diskussioner med branschen på ett tidigt stadium istället för att behöva ingripa i efterhand. RTVV har bland annat kontakter med ett så kallat branschkansli som samlar olika branschorganisationer på området för elektronisk kommunikation, som t.ex. hemelektronikföretag och kabel-TV-företag.

Att samordna tillsynsåtgärderna än mer med PTS eller med Konsumentverket i närliggande frågor bedömer RTVV inte vara möjligt eftersom tillsyn över sändningsstandarder är en mer teknisk fråga än den tillsyn som de båda andra myndigheterna har att bedriva.

Samarbetet mellan PTS och Konkurrensverket i radio- och TV-frågor inom ramen för LEK har främst rört sig kring det formella yttrande som Konkurrensverket avgivit med anledning av PTS utkast till beslut om marknadsbestämning samt SMP-ställning för Teracom. Konkurrensverket har dock inte yttrat sig över PTS beslut om skyldigheter för Teracom.

⁶³ Lagen (1998:31) om standarder för sändning av radio och tv-signaler.

Konkurrensverket har inte funnit några skäl att invända mot PTS slutsatser om marknads och delmarknadernas avgränsning. I sitt yttrande konstaterar Konkurrensverket emellertid att särskilt marknaderna för TV-utsändningar står inför förändringar, bland annat genom den beslutade övergången från analoga till digitala sändningar i marknätet. Dessa pågående förändringar motiverar enligt verket en noggrann uppföljning och analys av den fortsatta utvecklingen.⁶⁴

Sammanfattande kommentarer

Samråd och samarbete i radio- och TV-frågor mellan här berörda myndigheter har hittills inte varit särskilt omfattande. Det samarbete som sker bygger än så länge mest på informell grund. Med LEK har dock behovet av att samarbete blivit tydligare. I takt med utvecklingen på området kan detta behov också bli allt mer uttalat.

Vi har inte fått några särskilda synpunkter i dessa frågor från vare sig myndigheterna eller marknaden. En tolkning av detta är att den gällande ordningen fungerar bra. Men det kan också ha sin förklaring i att främst den konkurrensutsatta delen av TV-marknaden som avser överföringstjänster alltså är ung och under utveckling.

3.4 Kompetensen vid PTS och Konkurrensverket

I vårt uppdrag har ingått att kartlägga och jämföra den rättsliga och ekonomiska kompetens som finns hos PTS och Konkurrensverket beträffande konkurrensfrågor. Vi har därför bett de båda myndigheterna att redovisa vilken formell kompetens och bakgrund de personer har som arbetar med frågor som omfattas av LEK. Vi har också tagit in uppgifter om vilka relevanta vidareutbildningar dessa personer har. Därutöver har PTS tillställt oss en PM om hur de arbetar med sin kompetensförsörjning.⁶⁵ Utiifrån våra iakttagelser i samband med utredningsarbetet beskriver

⁶⁴ Konkurrensverket, dnr. 304/2004.

⁶⁵ PTS, *Strategisk kompetensförsörjning i PTS*, PM 14 mars 2006.

vi inledningsvis hur kompetensbehovet ser ut i det konkurrensfrämjande arbetet enligt LEK.

Vilken kompetens kräver det konkurrensfrämjande arbetet?

Arbetet med att främja konkurrensen sker via SMP-förfarandet, tillsynsarbete och tvistlösning. För detta krävs en rad olika kompetenser såsom:

- *Bransch- och marknadskännedom*
SMP-förfarandet förutsätter god och grundläggande kännedom om och förståelse för marknaden. Det krävs också kunskap om marknadens strukturer vad gäller teknik, produkter, företag och konsumenter. Bransch-kännedom förutsätter också att det finns möjlighet att samla in statistik om bland annat företagsförhållande och marknadsförhållanden i övrigt.
- *Juridik – förvaltningsrätt, konkurrensrätt, domstolserfarenhet*
Eftersom det är fråga om för marknadsaktörerna betungande förvaltningsbeslut är den juridiska kompetensen avgörande, såväl förvaltningsrättsligt som konkurrensrättsligt. Avgränsningen av relevant marknad görs enligt konkurrensrättsliga principer där marknadsdefinitionen är ett verktyg som används för att finna och fastställa gränserna för konkurrensen mellan företag. Avgörande vid en konkurrensrättslig bedömning är bland annat bestämningen av den relevanta geografiska marknaden och den relevanta produktmarknaden. Eftersom den myndighet som fattar beslut enligt LEK även kan bli part i mål, är det även viktigt att en del av myndighetens jurister har domstolserfarenhet.
- *Regleringsteori*
Tillämpningen av LEK bygger på konkurrensrättsliga principer men till skillnad från konkurrenslagen utgår tillämpningen av LEK från en bedömning av den framtida konkurrenssituationen på marknaden. Den möjlighet till förhandsreglering som LEK ger avser att åtgärda konkurrensproblem inför framtiden, medan konkurrenslagen mer är inriktad på att ingripa mot faktiska konkurrensbegränsningar och sådant som redan har inträffat. Att reglera en marknad på förhand är en grann-

laga uppgift eftersom regleringarna lätt riskerar att inverka menligt på konkurrensen. Det är därför viktigt att den myndighet som tillämpar LEK har goda kunskaper i reglerings-teori, en särskild gren av nationalekonomin.

- *Ekonomisk teori i övrigt*
Analys av marknaden och dess utveckling kräver kompetens om marknadens funktionssätt och mekanismer. Därtill ställs krav på att kunna analysera företags- och ägarstrukturer. Vidare är det även viktigt att myndigheten besitter kunskaper om annat som styr företagets sätt att agera, t.ex. finansieringsstrategier och incitamentsstrukturer i samband med investeringar.

3.4.1 PTS

Införandet av LEK innebar en stor förändring för PTS. Den 1 juli 2003 skedde en omorganisation vid myndigheten i syfte att bättre anpassa verksamheten till de uppgifter som följde av den nya lagen. Mellan december 2002 och december 2005 har antalet anställda vid myndigheten ökat från 229 till 268 personer.⁶⁶ Den största orsaken till denna ökning är de uppgifter som följt av den nya lagen. Det arbete PTS ansvarar för enligt LEK är i allt väsentligt detsamma som gäller för övriga europeiska regleringsmyndigheter. PTS samarbetar därför med dessa myndigheter såväl bilateralt som i större sammanslutningar. PTS menar att de uppgifter de har att utföra enligt LEK i första hand kräver god branschkunskap och de upplevs därför inte som främmande.

Som sektorsmyndighet på området för elektronisk kommunikation och genom uppgifterna att förvalta radiospektrum och ha tillsynsansvar i frågor om radioutrustning och nätsäkerhet, har PTS en tydlig teknisk profil. Här består kompetensen av främst civilingenjörer med inriktning mot telekommunikation eller systemvetenskap.

⁶⁶ PTS, *Årsredovisning 2003 och Årsredovisning 2005*.

En stor andel av de handläggare och chefer som är engagerade i det konkurrensfrämjande arbetet vid PTS är kvalificerade jurister och civilekonomer. Flertalet av dessa har högre akademisk utbildning.⁶⁷ I nedanstående tabell redovisas vilken grundkompetens den berörda personalen har, samt vilken kompletterande utbildning de har fått under sin tid vid PTS.

Tabell 3.4. Kompetens hos personalen vid PTS som arbetar med konkurrensrelaterade frågor.

Jurister (<i>varav domstolserfarna</i>)	24 (13)
Ekonomer	18
Ingenjörer	3
Summa	45
Kompletterande utbildning hos ovanstående personal:	
- Konkurrensrätt	23
- Förvaltningsrätt	11
- Bransch/teknik	18
- Konsumentkunskap	3

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från PTS. I tabellen ingår inte personal som arbetar med tillsyn i konsumentfrågor.

Som framgår i ovanstående tabell är det ett stort antal personer vid PTS som arbetar med konkurrensrelaterade frågor på området för elektronisk kommunikation. Vi inte kan bedöma huruvida omfattningen respektive blandningen av olika kompetenser är optimal vid myndigheten. Det finns dock inget som talar för att PTS inte försöker såväl rekrytera en bred kompetens, som att vidareutbilda den befintliga personalen. Som framgick i avsnitt 3.3.1 menar Konkurrensverket också att PTS med tiden har lyckats bygga upp en anseilig konkurrensrättslig kompetens.

3.4.2 Konkurrensverket

Vid Konkurrensverket arbetar främst jurister och ekonomer varav flertalet har minst en akademisk grundexamen. Av de drygt 40

⁶⁷ PTS, *Årsredovisning 2005* samt *Strategisk kompetensförsörjning i PTS*, PM 14 mars 2006.

jurister som arbetar vid myndigheten, har nästan hälften domstolserfarenhet. Vid verket finns ca 40 ekonomer, varav en fjärdedel har högre ekonomisk utbildning än grundexamen.⁶⁸ Vidare har personalen mångårig kunskap av att analysera marknader och konkurrensförhållanden inom en rad branscher. Det sker såväl inom ramen för konkurrenslagstillämpningen som i verkets övriga konkurrensfrämjande arbete med att initiera, utreda och föreslå åtgärder för att komma tillrätta med konkurrensproblem som inte kan åtgärdas med konkurrenslagen. Tillsammans med de konkurrenslagsärenden som verket har drivit har arbetet med frågor om elektronisk kommunikation ställt krav på att viss personal kan specialisera sig på området.

Enligt de uppgifter vi inhämtat från Konkurrensverket är det i huvudsak sju personer som är involverade i arbetet som berör elektronisk kommunikation enligt LEK. Av dessa är tre ekonomer, två jurister och två har en mer allmänt inriktad högskoleexamen. Fyra av de sju har dessutom en relativt omfattande kompletteringsutbildning i EG:s konkurrensregler.

3.4.3 Sammanfattande kommentarer

Sammantaget är naturligtvis de branschspecifika kunskaperna större vid PTS än vad de är vid Konkurrensverket. Och av lika naturliga skäl är de allmänna konkurrensrättsliga kunskaperna sammantaget större vid verket än vad de är hos PTS. Eftersom myndigheterna nu ska tillhandahålla varandra utbildningsinsatser (se avsnitt 3.3.1), kommer kunskapen dock att öka i respektive myndighet. Som framgått i detta avsnitt upplevs inte uppgifterna som ska utföras enligt LEK som främmande vid PTS. Vår kartläggning visar också att resurserna för det konkurrensfrämjande arbetet på området är mycket större vid PTS än vad de är vid Konkurrensverket. Det främsta skälet till detta är naturligtvis att det är PTS som är ansvarig sektors- och regleringsmyndighet på området.

⁶⁸ Konkurrensverket, *Årsredovisning 2005*.

4 Våra slutsatser och förslag

I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser och förslag inom de delområden som omfattas av vårt uppdrag. Sammanfattningsvis rekommenderar Statskontoret att Samlokaliseringsutredningen överväger följande förslag till åtgärder avseende förändringar i myndighetsorganisationen och i myndigheternas sätt att arbeta:

- *Regeringen* bör förändra förordningen om elektronisk kommunikation så att PTS även ska samråda med, och inhämta skriftligt yttrande från, Konkursverket i frågor som berör skyldigheter för beslutade SMP-operatörer.
- *Regeringen* bör ompröva nuvarande finansieringslösning av Konkursverkets arbete i SMP-förfarandet. Regeringen bör istället tilldela Konkursverket anslagsmedel för de uppgifter de utför enligt LEK inom området för elektronisk kommunikation.
- *PTS* bör först fatta beslut om SMP-operatör för att i en ny prövning sedan fatta beslut om vilka skyldigheter denna ska.
- *Regeringen* bör komplettera PTS uppdrag att årligen redovisa konkurrenssituationen på olika delmarknader med uppgiften att göra en tydlig bedömning av i vilken mån de förhandsreglerade marknaderna utvecklas mot att enbart kunna övervakas av generell konkurrenslagsstiftning.
- *Regeringen* bör se över möjligheterna att skapa en oberoende och fristående tvistlösningsfunktion för konsumenter och andra slutanvändare på området för elektronisk kommunikation.
- *Regeringen* bör se över RTVV:s kompetens när det gäller konkurrensfrågor i syfte att förstärka och utveckla verkets kapacitet och förmåga att bedöma marknadssituationen och väga in konkurrensaspekter i tillståndsprövningen. Därvid bör bl.a. möjligheten ses över att i radio- och TV-lagen införa en samrådsskyldighet med främst Konkursverket.

4.1 Det konkurrensfrämjande arbetet

Telemarknaden, sedermera marknaden för elektronisk kommunikation, är på flera sätt unik. Under nästan hela 1900-talet bestod större delen av denna marknad av ett faktiskt om än inte

formellt statligt monopol. Utöver den snabba tekniska utvecklingen som på många sätt har urholkat detta monopol, har staten genom omreglering och andra liberaliseringsåtgärder under senare år försökt främja konkurrensen på området. Området styrs numera också till stor del av ett europeiskt regelverk som på många sätt är unikt genom sitt inslag av asymmetrisk lagstiftning i kombination med en stor flexibilitet i regelverket. Det är i princip regleringsmyndigheterna och inte lagstiftaren som genom sina beslut ska stå för normgivningen på marknaden.

Detta har bland annat inneburit att regleringsmyndighetens ställning är väldig speciellt samt att behovet av förhandsreglering inom olika segment av marknaden ska prövas löpande. Avsikten, eller åtminstone förhoppningen, är emellertid att behovet av sektorsspecifik reglering ska avta och att marknaderna på området endast ska kunna omfattas av generell konkurrenslagstiftning. Om, och i så fall när denna övergång sker, kommer också regleringsmyndighetens respektive konkurrensmyndighetens uppgifter att förändras.

4.1.1 Fördelningen av uppgifter mellan PTS och Konkurrensverket

I denna rapport har vi diskuterat om det finns anledning att förändra fördelningen av uppgifter mellan PTS och Konkurrensverket. Vi har dels berört fördelningen av normerande, verkställande och dömande uppgifter, dels fördelningen i SMP-förfarandet. Den sista delen i SMP-förfarandet, dvs. beslutet om skyldigheter för SMP-operatörer, är den huvudsakliga normerande uppgiften i det konkurrensrelaterade arbetet.

Vi har berört en rad frågor som är viktiga att beakta när uppgiftsfördelningen mellan myndigheten ska övervägas. Till dessa hör:

- Vilken fas befinner sig marknaden i, dvs. hur långt har konkurrensen utvecklats?
- Vad säger marknadens aktörer om uppgiftsfördelningen?

- Hur väl passar de olika uppgifterna in i respektive myndighets övriga verksamhet?
- Vilken kompetens har de båda myndigheterna?
- Hur har arbetet enligt LEK utvecklats med nuvarande uppgiftsfördelning?
- Vilka rättsäkerhetsaspekter måste beaktas?

Vår bedömning är att det är tämligen långt kvar tills marknaden för elektronisk kommunikation i sin helhet kan komma att betraktas som en fullt fungerande konkurrensmarknad. Många beslut inom de relevanta marknaderna har ännu inte vunnit laga kraft. Konkurrensen på flera delmarknader är oavsett rättsläge också mycket skör. Tack vare den snabba tekniska utvecklingen uppstår också nya delmarknader med jämna mellanrum. Utvecklingen är i stor utsträckning centrerad till tillgången på infrastruktur och det är tveksamt om marknaden någonsin kommer att kunna klara sig helt utan specialreglering.

När uppgiftsfördelningen mellan Konkurrensverket och PTS ska övervägas är det viktigt att ta hänsyn till vad marknadens aktörer anser. Som framgått i rapporten har såväl stora och etablerade som små och nya operatörer haft både liknande och avvikande synpunkter på PTS beslut och arbete. Vi har emellertid endast erfarit att det är två av operatörerna, de sedan lång tid etablerade TeliaSonera och Teracom, som anser att uppgifterna i det konkurrensfrämjande arbetet bör delas upp på flera myndigheter. TeliaSonera har specificerat detta med att de anser att ansvaret för SMP-förfarandet bör flyttas till Konkurrensverket. Ingen av de övriga som vi har intervjuat, tycker att det vore bättre om SMP-förfarandet, tillsynen eller tvistlösningen utfördes av Konkurrensverket. Till detta ska läggas att erfarenheten av att bedöma marknaden och fatta beslut enligt LEK hela tiden ökar vid PTS. Det har också framförts av vissa operatörer att det är bättre om en och samma myndighet har ansvar för, och överblick över, hela marknaden.

I vårt uppdrag har det ingått att kartlägga vilken kompetens de båda myndigheterna har samt i vilken mån arbetsuppgifterna passar in bland övriga uppgifter på respektive myndighet. Uppgiften att förhandsreglera en marknad upplevs som artfrämmande vid Konkurrensverket, något som inte är fallet vid PTS. Konkurrensverket anser vidare att PTS har byggt upp en ansenlig konkurrensrättslig kompetens. För att kunna utföra de uppgifter som LEK föreskriver regleringsmyndigheten krävs även ett stort mått av branschkunskap. Av naturliga skäl har PTS större förutsättningar än Konkurrensverket att upprätthålla denna kunskap. Om Konkurrensverket ska lyckas bygga upp och underhålla den branschkunskap som krävs för det konkurrensfrämjande arbetet enligt LEK behöver det genomföras stora förändringar. En sådan process riskerar att kraftigt störa den marknadsutveckling som trots de observerade bristerna ändå fortskrider.

Vid PTS pågår ett arbete med att utvärdera tidigare beslut och beslutprocesser i syfte att förbättra möjligheterna för att framtida beslut ska upplevas som tydliga och väl motiverade. PTS kommer framgent troligen inte heller ha samma arbetsbelastning och tidspress på sig som var fallet i samband med första generationens beslut enligt LEK. Det torde därför finnas förutsättningar för att marknadens aktörer kommer uppfatta PTS framtida skyldighetsbeslut som mer underbyggda.

Som framgår ovan finns det en rad skäl som från effektivitetssynpunkt talar för att nuvarande uppgiftsfördelning mellan myndigheterna bör bestå. Av framförallt rättsäkerhetsskäl finns det dock anledning att ifrågasätta lämpligheten i att en och samma myndighet handhar såväl normerande, verkställande och dömande uppgifter. Inte minst finns det risk för att uppgifterna sammanblandas och att det uppstår ett kollegialt tänkande på myndigheten. I detta sammanhang anser vi det särskilt viktigt att lyssna på de vars rättsäkerhet kan äventyras, dvs. operatörerna. Som framgått ovan är det endast två operatörer som framfört till oss att uppgifterna bör fördelas på annat vis än vad som är fallet i dag. Samtliga mindre och nyetablerade operatörer, dvs. de som LEK till stor del avser att främja marknadsinträdet för, är överens om att ansvaret för uppgifterna uteslutande bör ligga hos PTS.

Som kommer framgå i avsnitt 4.1.5 tror vi också att det går att uppnå en tillfredsställande grad av rättsäkerhet även om nuvarande uppgiftsfördelning består.

När det gäller tillsynsfunktionen menar vi att den naturligen hör hemma hos sektorsmyndigheten på området, som både har kompetens och resurser för detta. Själva hanteringen av ärenden inom ramen för tvistlösningsfunktionen fungerar såvitt vi kan bedöma enligt avsikt. Däremot har sannolikt antalet tvistlösningsärenden kommit att bli mycket större än tänkt. Men vi bedömer att detta problem inte enbart kan lösas genom omflyttningar av själva tvistlösningsfunktionen till andra myndigheter. Vi återkommer till frågan om tvistlösningsfunktionen nedan.

Sammantaget anser därför Statskontoret att ansvaret för de konkurrensfrämjande uppgifter, som i dag åligger PTS att utföra i enlighet med LEK, inte bör flyttas till någon annan myndighet. Det kan emellertid finnas anledning att åter pröva denna fråga när marknaderna inom området har utvecklats ytterligare.

Ett alternativ till att flytta uppgifter mellan myndigheterna som framhållits under arbetets gång är att ansvaret för SMP-förfarandet delas mellan PTS och Konkurrensverket. Vi har därför också övervägt denna möjlighet men inte funnit att en sådan lösning vore lämplig. Det finns såvitt vi vet inte något jämförbart delat beslutsansvar mellan myndigheter i den övriga statsförvaltningen. Samtidigt menar vi att det nog är tveksamt, för att inte säga grundlagsstridigt, om det med gällande lagstiftning ens är möjligt att etablera en sådan ordning. Rättssäkerheten och möjligheterna att utkräva ansvar skulle minska avsevärt.

Ett delat ansvar för besluten torde även minska effektiviteten i beslutsprocessen genom att den blir mer komplicerad. I de fall där man har sett orsak att dela beslutsansvaret mellan myndigheter har det skett genom att man skapat ett särskilt och fristående beslutsorgan. Utöver att det saknas ett tungt vägande skäl för en så pass ingripande förändring skulle en sådan lösning knappast gagna behovet av att snabba upp och effektivisera be-

slutsprocessen enligt LEK, vilket är syftet med den pågående översynen.

4.1.2 Samarbete och samråd

Vi anser alltså inte att Konkurrensverket bör ta över ansvaret för de uppgifter som PTS i dag utför inom ramen för det konkurrensfrämjande arbetet enligt LEK. Konkurrensverkets erfarenheter och kunskaper beträffande konkurrens och reglering är emellertid så viktiga att de i största möjliga mån bör tas tillvara i syfte att främja utvecklingen på marknaden. Det finns därför fog för ett långtgående samarbete mellan PTS och Konkurrensverket i SMP-förfarandet. Samarbetet har i stort sett fungerat som det var tänkt och Konkurrensverket tillför viktig kompetens till ärendena. Vi menar därför att de båda myndigheterna bör fortsätta och intensifiera det samarbete som etablerats dem emellan. En möjlighet härvidlag vore att även besluten om skyldigheter för SMP-operatörer omfattades av samrådsskyldighet. Eftersom syftet med varje skyldighetsbeslut är att skapa effektiv konkurrens, borde Konkurrensverket ha goda förutsättningar för att tillföra viktig ekonomisk och konkurrensrättslig kompetens även i denna del av SMP-förfarandet.

Konkurrensverket har i några fall yttrat sig över de skyldigheter PTS avser att införa. Vi bedömer att dessa yttranden har haft en positiv inverkan på besluten. Samrådsskyldighet även i skyldighetsbesluten torde enligt vår mening ligga väl i linje med ramdirektivets lydelse att samarbete mellan regleringsmyndigheten och konkurrensmyndigheten bör ske ”när så är lämpligt”.⁶⁹ Statskontoret rekommenderar därför Samlokaliseringsutredningen att överväga följande förslag:

Regeringen bör förändra förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation så att PTS även ska samråda med, och in-

⁶⁹ 2002/21/EG (ramdirektiv), Europaparlamentets och rådets direktiv av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, Artikel 16.

hämta skriftligt yttrande från, Konkurrensverket i frågor som berör skyldigheter för beslutade SMP-operatörer.

4.1.3 Finansieringen av Konkurrensverkets arbete

En generell risk med samarbeten är att den olikhet som finns mellan parterna, och som är själva anledningen till samarbetet, med tiden blir otydlig. Det är därför viktigt att Konkurrensverket inte känner sig bundna i samarbetet med PTS, utan att de på ett konstruktivt sätt granskar och yttrar sig över de beslut som PTS fattar. Med hänvisning till vikten av detta oberoende kan det upplevas som mindre gynnsamt att Konkurrensverket i dag måste rekvirera medel från PTS för de uppgifter de utför inom SMP-förfarandet. Genom att verket dessutom måste redovisa för PTS hur de använder dessa medel, kan Konkurrensverkets oberoende ställning gentemot PTS ifrågasättas. Statskontoret rekommenderar därför Samlokaliseringsutredningen att överväga följande förslag:

Regeringen bör ompröva nuvarande finansieringslösning av Konkurrensverkets arbete i SMP-förfarandet. Regeringen bör istället tilldela Konkurrensverket anslagsmedel för de uppgifter de utför enligt LEK inom området för elektronisk kommunikation.

4.1.4 Tydligheten i skyldighetsbesluten

PTS skyldighetsbeslut syftar till att skapa en effektiv konkurrens på marknaden. Men om besluten inte kan implementeras inom rimlig tid finns det risk för minskad investeringsvilja, sämre konkurrens och högre priser. Vi har förståelse för att PTS inte ska fatta beslut om mer långtgående skyldigheter än nödvändigt, att det finns goda skäl för att lämna ett förhandlingsutrymme till berörda parter samt att det inte alltid är möjligt att lösa ett problem på marknaden endast med ett skyldighetsbeslut. Det är emellertid mycket viktigt att komma ihåg att om beslutet inte får någon vägledande verkan så kommer det inte bidra till att fylla sin allra viktigaste funktion, att undanröja den ineffektiva kon-

kurrensen. Ett otydligt och icke ändamålsenligt skyldighetsbeslut kan t.o.m. vara sämre än inget beslut alls. Det ökar även risken för efterföljande rättsprocesser. Statskontoret finner därför det positivt att PTS för närvarande ser över vilken förbättringspotential det finns beträffande beslutens utformning och konkretiseringsgrad.

Möjligheten att fatta tydliga och konkreta beslut avgörs dock inte enbart av vilken avsikt eller strategi PTS har med sitt beslut. Det avgörs också av vilket underlag myndigheten har. Generellt torde ett bättre, konkretare och mer specificerat underlag öka förutsättningarna för både tydligheten, konkretionsgraden, förutsägbarheten, precisionen och proportionaliteten i skyldighetsbesluten. Därmed skulle också rättsäkerheten i besluten öka. En möjlighet härvidlag vore att tidsmässigt åtskilja besluten om identifierad SMP-operatör respektive vilka skyldigheter denna ska ha. Ett sådant förfarande skulle förbättra PTS möjligheter att inhämta information som kan vara betydelsefull för skyldighetsbeslutet. I syfte att öka möjligheterna för konkretare, tydligare och bättre underbyggda skyldighetsbeslut rekommenderar Statskontoret därför Samlokaliseringsutredningen att överväga följande förslag:

PTS bör först fatta beslut om SMP-aktör för att i en ny prövning sedan fatta beslut om vilka skyldigheter denna ska ha.

Enligt vår bedömning skulle tydligare och konkretare skyldighetsbeslut även främja PTS tillsyns- och tvistlösningsarbete. Detta kan också bidra till att minska behovet av att använda sig av tvistlösning för att få klarhet i vilka regler och villkor som ska gälla på marknaden. Det faktum att tvistlösning kommit att påkallas så pass ofta förefaller enligt vår mening mer bero på PTS strategi och överväganden i sina skyldighetsbeslut än att tvistlösningen i sig inte skulle vara effektiv. Med mer generellt hållna skyldighetsbeslut följer behovet av att få ett förtydligande för att skyldigheterna ska kunna användas som grund för två parter att träffa affärsmässiga avtal.

Med tydligare och konkretare skyldighetsbeslut ökar också möjligheterna för att tillsynsarbetet kan inriktas än mer mot att utslutande kontrollera regelefterlevnaden av det normerande beslutet. Vidare skapas bättre förutsättningar för att tvistlösningsfunktionen ska uppfattas mer som en rättsskipande verksamhet än som ett steg i beslutsprocessen dit varje fråga måste tas för en ny prövning. Sammantaget innebär det att PTS verksamhet på området blir mer förutsägbar och därmed också mer rättssäker.

4.1.5 PTS interna organisation

De operatörer vi har intervjuat upplever många gånger PTS funktionsuppdelade organisation som ineffektiv, inte minst genom att de måste vända sig till olika personer vid myndigheten i samma fråga. Av dessa skäl vill en majoritet av de operatörer vi har intervjuat att PTS övergår till att ha en sakfrågeindeldad istället för funktionsuppdelad organisation. Även PTS har framfört dessa argument till oss.

Det finns dock flera argument som talar för att PTS bör behålla en funktionsuppdelad organisation. Framförallt av rättsäkerhetsskäl kan det ses som olämpligt att de normerande, verkställande och dömande uppgifterna ens återfinns inom samma myndighet. Av skäl som vi redovisat ovan menar vi dock att denna ordning bör fortgå men att det från rättsäkerhetssynpunkt måste finnas en tydlig åtskillnad mellan dessa uppgifter inom myndigheten. Att uppgifterna handläggs vid olika enheter eller avdelningar kan ses som det bästa sättet att minska risken för en sammanblandning. En annan möjlighet kan vara att olika personer fattar beslut i de olika leden.

Om en och samma enhet eller grupp vet att de kan återkomma i ett ärende via tillsyn eller tvistlösning, finns det risk för att ambitionen beträffande tydligheten i det initiala skyldighetsbeslutet inte blir tillräckligt hög. Det kan också finnas en risk för att om en person eller grupp ska utföra tillsyn av ett normgivande beslut man själv varit ansvarig för, kan benägenheten minska för att

upptäcka och påtala eventuella problem med det normgivande beslutet.

Vi anser att PTS och operatörernas synpunkter beträffande myndighetens organisation bör övervägas noga. Det är också möjligt att det går att skapa en tillräcklig grad av rättssäkerhet även om frågorna handläggs inom samma enhet ifall själva besluten tas av olika personer. Men frågan om rättsäkerheten är så viktig att kravet på en funktionsuppdelad organisation också måste ses i ljuset av andra viktiga frågor, exempelvis den processuella instansordningen och möjligheterna att överklaga PTS beslut. Dessa senare frågor ligger inte inom ramen för vårt uppdrag utan hanteras av Samlokaliseringsutredningen. Vi har därför inte tillräckligt underlag för att uttala oss om det finns anledning att släppa kravet på en funktionsuppdelad organisation. Statskontoret anser därför att frågan om PTS organisation bör behandlas tillsammans med de förslag som Samlokaliseringsutredningen ämnar lämna beträffande processuella frågor som ligger utanför myndigheternas interna arbete. Utredningen bör i detta sammanhang överväga de argument för och emot en funktionsuppdelning som framförts i denna rapport.

4.1.6 Marknadens utveckling

Överreglering kan vara nog så hämmande för investeringsviljan, konkurrensen och prisutvecklingen på marknaden. Det är därför viktigt att vara observant på när de olika marknaderna börjar övergå till att klara sig utan sektorsspecifik förhandsreglering. PTS har ett återkommande uppdrag i sitt regleringsbrev som innebär att myndigheten ska redovisa konkurrenssituationen på olika delmarknader inom området för elektronisk kommunikation. Redovisningen har hittills skett utifrån en uppdelning i fyra övergripande delmarknader, inte utifrån de delmarknader som myndigheten bedömer inom SMP-förfarandet. PTS har dock meddelat att redovisningen fortsättningsvis kommer att ske i enlighet med de marknader som bedöms och analyseras utifrån Kommissionens direktiv. Statskontoret rekommenderar därför Samlokaliseringsutredningen att överväga följande förslag:

Regeringen bör komplettera PTS uppdrag att årligen redovisa konkurrenssituationen på olika delmarknader med uppgiften att göra en tydlig bedömning av i vilken mån de förhandsreglerade marknaderna utvecklas mot att enbart kunna övervakas av generell konkurrenslagsstiftning.

4.2 Konsumentområdet

Ansvar för konsumentfrågor är främst fördelat mellan PTS, utifrån deras sektorsansvar inom området för elektronisk kommunikation, och Konsumentverket, utifrån deras sektorsansvar för konsumentfrågor. Vi har funnit att nuvarande ansvarsfördelning verkar rimlig och inte innebär några större problem eller hinder för att konsumentfrågorna tas om hand på ett ändamålsenligt sätt. Utlokaliseringen av Konsumentverket kan dock försvåra dess möjligheter att utöva sin verksamhet till fullo, åtminstone på kort sikt. Hur detta kan påverka samarbetet och fördelning av ansvaret mellan myndigheterna kan därför behöva följas närmare.

Däremot har från flera håll påtalats att konsumenters och andra slutanvändares möjlighet att få råd och information samt pröva tvister med operatörer, behöver förstärkas.

4.2.1 Oförändrad myndighetsstruktur

Statskontoret ser ingen anledning att föreslå någon förändring av ansvarsfördelningen mellan de båda myndigheterna, vilket vi motiverar nedan.

Om Konsumentverket skulle få det samlade ansvaret för konsumentfrågorna inom området för elektronisk kommunikation innebär det att verket skulle bli tillsynsmyndighet även enligt LEK. Verket skulle då behöva utöka sin tekniska och branschmässiga kompetens. En sådan förändring medför dock att andra slutanvändare såsom småföretag, med i stort sett samma problem inom området som privatkonsumenterna, inte längre skulle ha någon att vända sig till med sina klagomål. Dessutom skulle det inne-

bära att man delar upp sektorsansvaret på området för elektronisk kommunikation.

Att flytta det samlade ansvaret för konsumentfrågor på området för elektronisk kommunikation till PTS skulle å andra sidan innebära att styrelsen blev tillsynsmyndighet enligt marknadsföringslagen, avtalsvillkorlagen m.fl. lagar som Konsumentverket i dag är ansvarig för. Detta skulle även innebära att sektoransvaret för konsumentfrågor splittras.

Operatörernas synpunkter på oklarheter mellan myndigheternas ansvarsområde är enligt vår bedömning inte av sådan art att det föranleder ändrade ansvarsförhållanden. Dessa problem menar vi bör kunna lösas genom myndigheternas samarbete.

Vi har också uppfattat att de båda myndigheterna anser att ansvarsfördelningen är ändamålsenlig och att samarbetet mellan dem i stort fungerar bra. En faktor som, i ett kortsiktigt perspektiv, kan försvåra myndigheternas löpande samarbete är att Konsumentverket flyttar sin verksamhet till Karlstad vid årsskiftet 2006/07. Enligt Konsumentverkets bedömning kommer det geografiska avståndet i sig inte att i någon större grad påverka samarbetet mellan myndigheterna. Däremot har den förestående flytten redan nu inneburit att flera medarbetare har slutat vid verket och en fortsatt betydande personalomsättning är att vänta. Statskontoret bedömer att det finns en inte obetydlig risk att kontinuiteten i samarbetet bryts och vill framhålla att det är viktigt att myndigheterna uppmärksammar behovet av att bygga upp nya löpande kontakter, så snart detta är möjligt. Vi bedömer dock inte att de problem som kan uppstå i samband med flytten är av den art och omfattning att ansvarsförhållandena mellan myndigheterna behöver ändras.

4.2.2 Möjligheter till rådgivning och tvistlösning behöver förbättras

Möjligheten för konsumenterna att vända sig till Allmänna reklamationsnämnden (ARN), är som tidigare nämnts begränsade.

ARN tar enligt eget beslut inte upp tvister som understiger 1 000 kronor på området för elektronisk kommunikation och tar heller inte upp ärenden som rör förbrukning av samtalstid. Nämnden tar vidare inte upp tvister mellan näringsidkare vilket utesluter för andra slutanvändare än privatkonsumenter att vända sig till ARN.

De otillräckliga möjligheterna till både rådgivning och en oberoende tvistlösning har påpekats i olika sammanhang. PTS och Konsumentverket liksom olika utredningar har vid flera tillfällen pekat på behovet av att inrätta en rådgivningsbyrå också på området för elektronisk kommunikation. Enligt myndigheterna borde företagen inom branschen ta ett större ansvar för att så sker.

Rådgivningsbyrå

Inom flera branscher finns i dag rådgivningsbyråer. Till dessa räknas exempelvis Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå samt Konsumenternas Elrådgivningsbyrå. Det gemensamma för dessa byråer är att de finansieras av branschen och har en styrelse sammansatt av representanter från branschen och berörda myndigheter. En fördel med en konsumentrådgivningsbyrå är att en sådan kan ge individanpassad information och rådgivning till enskilda, något som myndigheterna inte har möjlighet att göra. De ovan nämnda rådgivningsbyråerna hanterar dock inte enskilda tvistemål.

Statskontoret instämmer med PTS och Konsumentverket i att såväl rådgivning som tvistlösning utanför domstol för slutanvändare inom området för elektronisk kommunikation behöver förbättras. Utöver de problem som vi tidigare har pekat på finns också en risk för att kraven i EG:s direktiv om samhällsomfattande tjänster annars inte uppfylls.⁷⁰

Vi bedömer att IT-företagens nyligen lagda förslag att inrätta en branschfinansierad rådgivningsbyrå är ett steg i rätt riktning.

⁷⁰ EG-direktiv nr 2002/22/EG.

Alternativa tvistlösningsfunktioner

PTS och Konsumentverket anser det nödvändigt att slutanvändare får en förstärkt möjlighet att få tvister prövade utanför domstol, på ett enkelt, rättvist och opartiskt sätt till en låg kostnad, på samma sätt som slutanvändare har i andra länder i Europa. Det har också i olika sammanhang kommit fram alternativa förslag på hur detta skulle kunna lösas.

Utökat mandat för ARN

Konsumentverket pekade i sitt remissyttrande vid inrättandet av LEK på att ARN skulle kunna ges mandat att pröva tvister inom detta område. För att ARN ska kunna fungera som en tvistlösningsorganisation mellan abonnenter och operatörer skulle det dock krävas en utökning av ARN:s ansvarsområde som skulle innebära att nämnden även behandlar ärenden mellan operatörer och slutanvändare som inte är privatkonsumenter. Det skulle vidare vara nödvändigt att en lägre eller ingen beloppsgräns införs samt att bland annat även tvister om samtalsfakturer kan tas upp i nämnden.

Ny oberoende nämnd

PTS har föreslagit att tvistlösning utanför domstol skulle kunna skötas av en särskild, oberoende nämnd. Oberoende nämnder finns i flera europeiska länder, bland annat i Danmark. Nämnden har inrättats med representanter för operatörer och konsumenter. Stadgarna har godkänts av Danmarks familje- och konsumentminister. Nämnden tar upp tvister som gäller både privatkonsumenter och småföretagare som har ett konsumentliknande förhållande till en teleoperatör.

Särskilda nämnder för tvistlösning har inrättats inom vissa branscher även i Sverige. På de finansiella marknaderna har exempelvis försäkringsbranschen inrättat Personförsäkringsnämnden och Ansvarsförsäkringens Personskadenämnd. Utlåtandena från försäkringsbranschens nämnder är vägledande för branschens aktörer bland annat när det gäller tolkningen av avtalsvillkor. Flera andra branscher har också inrättat olika former av egenåtgärdssystem för att ta hand om reklamationer och klagomål, exempelvis Etiska rådet för betalteletjänster och Värmepumpsbranschens reklamationsnämnd.

Statskontoret bedömer att en oberoende tvistlösningsfunktion behövs skapas även på området för elektronisk kommunikation. Principerna för en sådan tvistlösningsfunktion bör vara att konsumenterna ska ges möjlighet till en oberoende, snabb och rättvis prövning till en rimlig kostnad. Denna bör kunna hantera ärenden från både privatkonsumenter och andra slutanvändare, dvs. såväl fysiska som juridiska personer som har ett konsumentliknande förhållande till en operatör.⁷¹

Den av IT-företagen föreslagna rådgivningsbyrån med enbart företagsrepresentanter uppfyller enligt vår bedömning inte i tillräcklig grad det krav på oberoende som bör ställas på en organisation som ska hantera tvister mellan konsumenter eller andra slutanvändare och operatörer. Statskontoret rekommenderar därför Samlokaliseringsutredningen att överväga följande förslag:

Regeringen bör se över möjligheterna att skapa en oberoende och fristående tvistlösningsfunktion för konsumenter och andra slutanvändare på området för elektronisk kommunikation. En sådan översyn bör kunna ta sin utgångspunkt i IT-företagens förslag och ha den modell för en tvistlösningsfunktion som tillämpas i Danmark som förebild.

4.3 Radio- och TV-området

4.3.1 Omvärldsförändringar och nya uppgifter kräver nya rutiner och arbetssätt

I vårt uppdrag ska vi besvara frågan om man bör ändra arbetsfördelningen mellan PTS och RTVV med anledning av den allmänna utvecklingen på området. I och med den tekniska utvecklingen på radio- och TV-marknaden och övergången från analoga till digitala TV-sändningar står marknaden inför stora förändringar. Teknikskiftet skapar utrymme för nya tjänster för distribution av

⁷¹ I artikel 34 i EG-direktiv 2002/22/EG som anger att länderna ska säkerställa enkla och billiga tvistlösningsmöjligheter för konsumenter utanför domstol framgår att denna skyldighet även får utökas till att gälla tvister som berör andra slutanvändare.

TV som ger upphov till ökad rörlighet bland tittarna. Detta ger i sin tur incitament till programföretag och, beroende på hur regelverket kommer att se ut, till operatörsföretag att börja konkurrera om kunderna.

De föreslagna ändringarna i radio- och TV-lagen innebär, om de införs, både nya arbetsuppgifter och utökning av befintliga arbetsuppgifter för RTVV. Radio- och TV-lagsutredningen har mot denna bakgrund föreslagit att verket tilldelas utökade resurser motsvarande två årsarbetskrafter för dessa uppgifter.

Sedan RTVV bildades för drygt tio år sedan har myndigheten genomgått en del förändringar. I dag arbetar RTVV förutom med myndighetsutövning, som föreskrifter samt tillståndsgivning och tillsyn, också med att följa och analysera mediemarknaden samt att främja utvecklingen mot en gemensam standard på TV-området. Tillståndsgivningen avser främst lokal- och närradiosändningar. På TV-området fattar RTVV beslut om lokala sändningar samt bereder ansökningar om rikstäckande sändningar inför regeringens beslut. Tillståndsgivningen har hittills inte omfattat överföring av radio- och TV-tjänster. I marknätet har denna verksamhet dessutom i huvudsak skett på en marknad utan större inslag av konkurrens.

Pågående och förestående förändringar på marknaden kommer enligt vår mening att ställa RTVV:s organisation och kompetens i fokus. Samtidigt är myndigheten den minsta bland myndigheterna i vårt uppdrag, med knappt ett tjugotal anställda. Utöver behov av utökade resurser kommer de nya uppgifterna också ställa krav på nya sätt att arbeta. RTVV:s kompetens är huvudsakligen uppbyggd kring handläggningen av tillstånd. Merparten av verkets personal är jurister. Därutöver ägnar sig verket åt att följa och analysera utvecklingen och inom ramen för tillsynen är frågorna till stor del av teknisk natur.

Vad anser berörda myndigheter?

RTVV har till Statskontoret framfört att verket inte anser att nedsläckningen av det analoga nätet i sig innebär behov av en närmare konkurrensanalys i ärenden om sändningstillstånd. För närvarande ser verket heller inget behov av att vidta några särskilda

åtgärder för att förbereda eventuella nya arbetsuppgifter. Om lagstiftningen emellertid utformas på ett sådant sätt att behov av en utökad konkurrensanalys skulle uppstå, anser verket att en sådan uppgift lämpligen utförs i samarbete med Konkurrensverket.⁷² RTVV har också pekat på att en fortsatt utbyggnad av det digitala marknätet, liksom den framtida teknikutvecklingen, kan öppna möjligheterna för etablering av fler operatörer i marknätet. I sitt remissvar till Radio- och TV-lagsutredningen föreslår verket att, vid sidan av huvudregeln om att tillstånd ska ges till en sändningsoperatör, en möjlighet även bör öppnas för att medge tillstånd till fler operatörer.

PTS framhåller att samrådet med RTVV har bidragit till kvalitetssäkringen i PTS beslut och menar att det finns utrymme för ett utökad samarbete med RTVV, framförallt när det gäller konsekvensbedömningar av regleringsbeslut. Eftersom marknaden i så stor del styrs av tillståndsgivning, med stora konsekvenser för konkurrensmöjligheterna skulle det underlätta för PTS konsekvensanalys om myndigheten gavs en större inblick i tillståndprocessen. Enligt PTS finns i framtiden behov av ett mer fördjupat och strukturerat samarbete mellan de bägge myndigheterna i de frågor som är relaterade till tillståndsgivning.

Konkurrensverket anser också att det mot bakgrund av förestående förändringar är angeläget att vid tillståndsgivningen väga in olika konkurrenspåverkande faktorer, bland annat ägarförhållandena hos de kanaler som ges tillstånd.

4.3.2 Behov av förstärkt myndighetsorganisation och kompetens i konkurrensfrågor

Att pröva ansökningar om tillstånd, och i förekommande fall utöva tillsyn på en alltmer konkurrensutsatt marknad, ställer nya krav på myndighetens kompetens. Att analysera ägarstrukturer samt ekonomiska och finansiella samband på en komplex marknad stadd i utveckling kräver därtill särskilda resurser. Med ett mer öppet tillståndsförfarande i framtiden som öppnar för kon-

⁷² RTVV, *Svar på kompletterande frågor från Statskontoret*, dnr 8/2006.

kurrens om överföringstjänster i marknätet ställs också ökade krav på analyser av konkurrensförhållandena på marknaden. I sina tillståndsbeslut måste verket kunna ta ställning till konsekvenser för marknads funktionssätt av det ena eller det andra beslutet.

Regeringen har nyligen signalerat sina avsikter att överlåta beslut om sändningstillstånd till RTVV. I dagsläget är det dock inte klart vilka närmare beslut regering och riksdag kommer att fatta med anledning av Radio- och TV-lagsutredningens förslag. En annan osäkerhet gäller hur standardfrågorna på TV-området kommer att hanteras liksom hur fördelning av frigjort frekvensutrymme kommer att se ut i framtiden. Oavsett hur regler och tillståndsförfarande kommer att utformas står emellertid radio- och TV-området inför stora förändringar. Sannolikt kommer fortsatta tekniska landvinningar att öppna för ökad etablering och medföra en förändrad situation på marknaden.

Statskontoret menar mot denna bakgrund att det är viktigt att utvecklingen på radio- och TV-området följs noga av myndigheterna på området. Såväl den snabba utvecklingen på marknaden som utsikterna av ett förändrat tillståndsförfarande ger enligt vår mening anledning att redan nu vidta vissa åtgärder för att förbereda ansvariga myndigheter på nya uppgifter. Som vi konstaterat ovan är det framförallt RTVV:s verksamhet som står i fokus. Samtidigt är myndigheten den resursmässigt minsta av myndigheterna i vårt uppdrag. Vi instämmer med Radio- och TV-lagsutredningen i att verket behöver ökade resurser för de nya uppgifterna men avstår från att bedöma storleken på detta behov.

Utöver personella tillskott är det emellertid också viktigt att verket innehar eller har tillgång till relevant kompetens för att utföra sina uppgifter. Vi har bland annat pekat på att utvecklingen på marknaden kommer att ställa större krav på analyser av konkurrensförhållanden i samband med tillståndsgivningen. Vi menar därför att det kan finnas anledning att vidta särskilda åtgärder även på denna punkt. Ett sätt vore att utöka samarbetet mellan berörda myndigheter genom att införa en formell samrådsskyldighet i tillståndsärenden.

Statskontoret rekommenderar därför Samlokaliseringsutredningen att överväga följande förslag:

Regeringen bör se över RTVV:s kompetens när det gäller konkurrensfrågor i syfte att förstärka och utveckla verkets förmåga att väga in konkurrensaspekter i tillståndsprövningen. I översynen bör det prövas om RTVV:s resurser behöver utökas personellt och kompetensmässigt. Det bör även övervägas att i radio- och TV-lagen införa en formell samrådsskyldighet med i första hand Konkurrensverket.

Vi har även övervägt möjligheten att beslut om tillstånd för överföringstjänster i stället skulle överföras till PTS medan RTVV fortsättningsvis beslutar om enbart tillstånd för programföretag. Vi har dock inte inom ramen för vårt uppdrag funnit grund för att föreslå en så pass ingripande förändring i uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna. RTVV har nyligen fattat beslut om en ny organisation där tillsynsfrågor av rättssäkerhetsskäl skiljs åt från föreskrifts- och tvistlösningsfrågor. Detta torde öka möjligheterna för en ökad tydlighet i RTVV:s organisation.

Vårt uppdrag handlar om ändamålsenligheten i myndighetsorganisationen på området för elektronisk kommunikation. Det ligger således inte i vårt uppdrag att ta ställning till sådant som faller utanför detta område. Det förefaller emellertid inte osannolikt att den framtida konkurrenssituationen, särskilt på TV-marknaden, kommer att påverkas även i programtjänstledet. Att lägga över tillståndsbeslut för överföringstjänster på PTS skulle enligt vår mening därför inte till fullo lösa de kompetensmässiga problem vi här har pekat på. Även om det kortsiktigt skulle tillgodose behovet av en fördjupad konkurrensanalys i prövningen av tillstånd för överföringstjänster återstår att hantera motsvarande problem på radio- och TV-marknaden i stort. Särskilt mot bakgrund av den särreglering som råder på denna del av marknaden bedömer vi att generell konkurrenslagstiftning inte ensamt förmår ta omhand oönskade konkurrensbegränsningar. Även i fortsättningen kommer det att finnas behov av särskild kompetens i dessa frågor.

Med tanke på det nära sambandet mellan överföringstjänster och programtjänster, liksom den mediepolitiska styrningen av området, menar vi att det finns goda skäl att hålla samman ansvaret för dessa uppgifter. Frågan om berörda myndigheters uppgifter och ansvar bör dock ses över på nytt när utvecklingen av området har hunnit längre.

Uppdraget



Samlokaliseringsutredningen
N 2005:03

sekreterare
Hans Ojemark
Telefon 08/405 37 37
Mobil 070/208 97 77
Telefax 08/405 41 11
E-post hans.ojemark@industry.ministry.se

HO

Beslut

2005-12-16

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

STATSKONTORET Registrator
Ink. 2005-12-22
Dnr. 2005/497-5

Till avd. U
Kontakt med
Beslut EC/leg
22/12 05
Sign. Celly

Uppdrag till Statskontoret att utföra en översyn av myndighetsorganisationen inom området för elektronisk kommunikation

Uppdragets omfattning och avgränsning

Bakgrund

Utredningen skall, enligt utredningsdirektiven (dir 2005:105), göra en avstämning med analys av myndighetsorganisationen inom området elektronisk kommunikation. Den nuvarande myndighetsorganisationen beskrivs i propositionen Lag om elektronisk kommunikation, m.m. (prop. 2002/03:110). Regeringens bedömning (s. 322 ff.) var då att samtliga uppgifter enligt lagen om elektronisk kommunikation (LEK) borde utföras av PTS. Att dela upp uppgifterna mellan olika myndigheter tedde sig då mindre lämpligt, bl.a. med hänvisning till effektivitetsskäl och önskemål om en tydlig myndighetsstruktur. Någon uppdelning av myndighetsuppgifterna avseende olika funktioner ansågs därvid inte heller påkallad. Däremot, angavs det, borde PTS internt vara organiserad så att normerande, verkställande och dömande uppgifter skiljdes åt. Detta kunde enligt propositionen ske genom att tillstånd, tillsyn, tvistlösning och föreskriftsarbete sköttes på olika enheter eller avdelningar inom myndigheten. Vad gäller konkurrensfrågor fann dock regeringen anledning att markera vikten av att samråd sker med Konkurrensverket genom att föreskriva ett krav på skriftligt yttrande från verket före styrelsens beslut avseende marknadsanalyser och identifiering av företag med betydande inflytande på marknaden.

Angående förhållandet mellan LEK och allmän konkurrensrätt angavs i propositionen (s. 174) att LEK skall ses som ett samexisterande komplement till konkurrenslagstiftningen.

Uppdraget

Uppdraget innebär att Statskontoret skall klargöra hur den hittillsvarande myndighetsstrukturen inom området för elektronisk kommunikation fungerat. Området avgränsas i enlighet med tillämpningsområdet för EG-direktiven på området för elektronisk kommunikation. Statskontorets analys ska utgöra underlag för den avstämning som utredningen enligt direktiven skall göra.

Statskontoret skall analysera om den fördelning av myndighetsuppgifter som etablerats är effektiv, rättssäker och ändamålsenlig. Analysen skall göras både från ett perspektiv som innebär att myndigheternas handläggning studeras och från ett perspektiv som innebär att beslutens konsekvenser för marknadens funktionsätt beaktas.

Vid denna analys skall Statskontoret också jämföra den rättsliga och ekonomiska kompetens som Post- och telestyrelsen har beträffande konkurrensfrågor med den kompetens som Konkurrensverket har. Det är också av intresse att analysera hur en viss uppgift passar ihop med myndighetens huvuduppgifter och myndighetskultur.

Mot bakgrund av resultatet av analysen skall Statskontoret lämna förslag till hur den framtida myndighetsorganisationen bör se ut.

De myndigheter som i första hand skall analyseras inom ramen för uppdraget är Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Konsumentverket och Radio- och TV-verket.

Analysen av myndighetsorganisation skall ske med avseende särskilt på

- hur förfarandet för att göra marknadsanalyser och identifiera företag med betydande inflytande på en marknad samt för att förplikta dessa företag skyldigheter enligt 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§ LEK fungerar
- samrådsförfarandena enligt lagstiftningen för elektronisk kommunikation.

Ytterligare frågor som skall analyseras inom ramen för uppdraget:

- Finns det orsak att eftersträva en mer långtgående renodling av myndigheternas ansvar och skilja på uppgifter som normgivning, verkställande uppgifter och dömande uppgifter?
- Hur fungerar tvistlösningsförfarandet hos PTS?
- Hur ser arbetet med konsumentfrågorna inom området för elektronisk kommunikation ut på PTS?
- Finns det anledning att förändra arbetsfördelningen mellan PTS och Radio- och TV-verket med anledning av den allmänna utvecklingen på marknaden?

Avgränsning

Ett underlag för Statskontorets arbete skall vara den promemoria utredningen kommer att utarbeta angående principiella aspekter på drivkrafter för att göra marknadsanalyser i konkurrensrättens anda.

Innehållstjänster via Internet omfattas inte av uppdraget. Analysen av arbetsfördelningen mellan PTS och Datainspektionen med avseende på integritetsfrågor enligt 6 kap. LEK och PUL omfattas inte heller av uppdraget. I uppdraget ingår inte att göra några internationella utblickar eller marknadsanalyser.

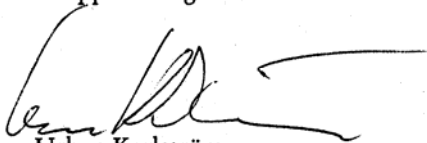
Däremot skall Statskontoret stämma av och analysera sitt resultat i ljuset av hur den berörda marknaden bedöms fungera i Sverige. Detta sker med hjälp av tillgängliga och aktuella marknadsanalyser kompletterat med intervjuer med ett urval av marknadsaktörerna.

Finansiering

Utredningen delfinansierar med ett belopp av totalt 200 000 kronor.

Tidplan och avrapportering

Under arbetets gång skall löpande, muntliga avrapporteringar och avstämningar ske enligt överenskommelse med utredningen. Slutlig avrapportering skall ske senast den 15 april 2006.



Urban Karlström

Särskild utredare

Myndigheter på området för elektronisk kommunikation

1 Post- och telestyrelsen

1.1 Mål, uppgifter och organisation

Post- och telestyrelsen (PTS) är enligt förordning (2003:403) med instruktion för Post- och telestyrelsen central förvaltningsmyndighet med ett samlat sektorsansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. Det senare omfattar telekommunikationer, IT och radio. PTS är en myndighet under Näringsdepartementet som leds av en styrelse och har en generaldirektör som chef. Myndigheten har ca 270 anställda.

Målet för verksamhetsgrenen elektronisk kommunikation är att enskilda och myndigheter ska få tillgång till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer och att främja en effektiv konkurrens. Politikområdet omfattar också regeringens satsning på IT-infrastruktur och övriga åtgärder som syftar till att Sverige ska stärka sin ställning som en av de ledande IT-nationerna i världen. Myndighetens tillsyns- och föreskriftsarbete på området styrs i stora delar av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK), förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation och lagen (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning.

PTS har ett särskilt ansvar för samhällsåtaganden för funktionshindrade och inom områdena totalförsvaret, elektroniska kommunikationer och postbefordran. Genom särskilda ålägganden och genom upphandling ska PTS se till att funktionshindrades behov av viktiga tjänster på området säkerställs.

PTS verksamhet är till största delen avgiftsfinansierad, dvs. myndigheten förfogar över de avgifter som den tar ut av operatörer inom dess olika verksamhetsområden. De tjänster som måste upphandlas på grund av myndighetens samhällsåtaganden finansieras med medel från statsbudgeten.

Arbetet på området för elektronisk kommunikation bedrivs inom följande fyra områden.

Konsumentintresset

Inom detta område arbetar myndigheten med information till tele- och IT-konsumenter om bl.a. tjänster, priser och kvalitet, användning samt om konsumenters rättigheter och skyldigheter. Vidare hanterar PTS klagomål från konsumenter på operatörerna som kan ligga till grund för att bedriva tillsyn.

Effektiv konkurrens

Inom detta område arbetar PTS med att analysera och identifiera marknader med dåligt fungerande konkurrens, identifiera dominerande aktörer (SMP-aktörer) samt besluta om särskilda skyldigheter för dessa. PTS utfärdar även föreskrifter och fördela tillstånd att använda radiofrekvenser m.m. Vidare ska PTS följa upp marknadsutvecklingen och informera om hur den fungerar, samt lämna förslag till regelförändringar till regeringen.

Tillsyn

Till detta område räknas också tillsyn av att regler och skyldigheter efterlevs samt tvistlösning mellan operatörer. PTS tillsynsarbete syftar till att bevaka efterlevnaden av bestämmelserna enligt LEK samt PTS föreskrifter och beslut. Tillsynsarbetet sker ur såväl konsumentperspektiv som konkurrensperspektiv. Ett tillsynsärende kan initieras av klagomål och påpekande från konsumenter eller operatörer eller av PTS själva. I tillsynsverksamheten kan PTS ge förelägganden förenade med vite till operatörer. Beslutet riktar sig endast mot den operatör som utretts. De ålägganden eller förpliktelser som beslutet innebär medför dock motsvarande rättigheter för operatörens avtalskontrahenter eller motparter. Tillsynen vid PTS är uppdelat så att konsumenttillsyn sköts vid enheten för konsumenttillsyn och tillsyn i konkurrensfrågor vid enheten för konkurrenstillsyn.

Tvistlösning

PTS arbete med tvistlösning sker enligt LEK och behandlar endast skyldigheter som uttrycks i lag eller förvaltningsbeslut. Ett tvistlösningsärende inleds genom att en operatör begär tvistlösning av en tvist som man har med någon annan operatör kring

tolkningen av en skyldighet eller annan bestämmelse i LEK. Tvistlösningsärenden kan t.ex. röra frågor om fastställande av samtrafikavgifter i fast eller mobilt nät, avtalsvillkor för tillhandahållande av kopparaccess eller villkor för utlämnande av abonnentuppgifter.

Efter en tvistanmälan kommunicerar PTS även med motparten för yttrande. Förfarandet är i normalfallet skriftligt men om part så begär, eller om PTS anser det behövt, kan möte hållas med de inblandade parterna. Enligt huvudregeln ska PTS meddela ett tvistlösningsbeslut inom fyra månader. Beslut i tvistlösningsärenden fattas av generaldirektören. När beslut i ett tvistlösningsärende överklagas intar PTS ställning som part i överklagandeprocessen. Tvistlösningsärenden handläggs på enheten för tvistlösning på rättsavdelningen i kontakt med berörd enhet på myndighetens marknadsavdelning.

Effektivt resursutnyttjande

Inom detta område beslutar PTS om fördelning av radiofrekvenser (spektrum) och telefonnummer och förvaltar de svenska frekvens- och nummerplanerna. Man övervakar också att tekniska krav på radio- och teleterminalutrustning följs. PTS utreder även radiostörningar.

Säker kommunikation

Vid PTS finns Sveriges IT-incidentcentrum (SITIC) som tar emot incidentrapporter från företag och myndigheter, sprider råd och sammanställer statistik. PTS larmar även om IT-säkerhetshot. Vidare utövar myndigheten tillsyn över utfärdare av elektroniska certifikat till allmänheten.

Arbetet med konsumentfrågor och effektiv konkurrens sker huvudsakligen inom avdelningen för marknadsfrågor men även informationsavdelningen och rättsavdelningen är engagerade. Arbetet med effektivt resursutnyttjande sker främst inom spektrumavdelningen och arbetet med säker kommunikation inom avdelningen för nätsäkerhet.

PTS medverkar därutöver i det internationella harmoniserings- och standardiseringsarbetet på området för elektroniska kommu-

nikationer. PTS ska ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i EU-arbetet och annan internationell verksamhet.

2 Konkurrensverket

2.1 Mål, uppgifter och organisation

Konkurrensverket är enligt förordningen (1996:353) med instruktion för Konkurrensverket central förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och ska fullgöra de uppgifter som följer av bland annat konkurrenslagen (KL) (1993:20). Konkurrensverket ska verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Myndigheten ligger under Näringsdepartementet, leds av en generaldirektör och har ca 110 anställda.

Verksamheten kan delas in i lagtillämpning, konkurrensförbättrande åtgärder, kunskapsspridning och kunskapsuppbyggnad.

Lagtillämpning används för att aktivt hindra allvarliga konkurrensbegränsningar särskilt inom områden med fåtalsdominans och svag konkurrens. De lagar som här är aktuella är förutom konkurrenslagen, lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU) samt lagen (2005:590 om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen).

Målet för de konkurrensförbättrande åtgärderna är att bidra till en effektiv konkurrens genom att ge förslag till regeländringar och andra åtgärder för att undanröja existerande hinder som inte kan angripas med gällande lagar. Här ingår också att uppmärksamma hinder och föreslå åtgärder för en effektiv konkurrens i offentlig sektor samt att följa upp dessa.

Konkurrensverket ska bidra till att den svenska forskningen på konkurrensområdet utvecklas i syfte att bygga upp kunskap på området.

I verkets arbete ingår även att följa den internationella utvecklingen på konkurrensområdet och utbyta uppgifter med nordiska konkurrensmyndigheter. Vidare ska verket informera företag och andra berörda om konkurrensregler och konkurrenstillämpning samt förse länsstyrelserna med underlag i deras konkurrensfrämjande verksamhet.

Konkurrensverket ska samråda med PTS när det gäller att fastställa produkt- och tjänstemarknader enligt LEK samt beträffande identifiering av företag med betydande inflytande på dessa marknader. PTS ersätter Konkurrensverket för detta samrådsarbete.

Konkurrensverket har i flera regleringsbrev fått särskilda uppdrag att samarbeta med Konsumentverket. Samarbetena har rört Konsumentverkets särskilda uppdrag att genomföra systematiska studier av nyligen konkurrensutsatta marknader, bland annat på området för elektronisk kommunikation. Fokus i detta samarbete har varit att analysera förekomsten och behovet av konsumentinformation.

Verket är organiserat i sex avdelningar, varav tre är sakindelade för ärendehandläggning och ingripanden enligt konkurrenslagen.

På *Konkurrensavdelning 2* handläggs konkurrenslagsärenden på området för elektronisk kommunikation. Därutöver finns en *Avdelning för ekonomisk analys* som förutom att bistå i ärendehandläggningen även gör utredningar. Inom avdelningen sker stora delar av samrådsarbetet när det gäller att analysera marknader och identifiera SMP-aktörer på området för elektronisk kommunikation. Avdelningen ansvarar också för den forskning på konkurrensområdet som Konkurrensverket administrerar. På *Konkurrensavdelning 1* finns utöver ärendehandläggningen en särskild funktion för att hantera tips och klagomål från konsumenterna. Därtill finns ett *Sekretariat för strategiska och internationella frågor*.

3 Konsumentverket och Konsumentombudsmannen (KO)

3.1 Mål, uppgifter och organisation

Konsumentverket är enligt förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor med huvudansvar för att genomföra den statliga konsumentpolitiken. Konsumentverkets övergripande mål är att ta tillvara konsumenternas intressen och stärka deras ställning på marknaden samt att öka konsumenternas tillgång till god vägledning, information och utbildning. Konsumentverkets generaldirektör är tillika Konsumentombudsman (KO). Inom verket finns ett KO-sekretariat som ska biträda KO med dennes uppgifter.

Konsumentverket/KO utövar tillsyn över bl.a. marknadsföringslagen (1995:450), avtalsvillkorslagen (1994:1512), prisinformationslagen (2004:347), distans och hemförsäljningslagen, (2005:59), konsumentköplagen (1990:932), och konsumenttjänstlagen (1985:716). Verkets uppgifter spänner över flera områden såsom varors och tjänsters säkerhet, kvalitet och miljöpåverkan. Uppgifterna innefattar bland annat frågor som rör marknadsföring och avtalsvillkor, konsumentinformation och konsumenternas ställning på marknaden. Konsumentverkets målgrupp för den konsumentskyddande verksamheten är enbart privatkonsumenter. Konsumentverket har befogenhet att ingripa mot vilseledande reklam och marknadsföring, felaktig prisinformation och liknande.

Konsumentverket hade 2005 ca 170 anställda. Verksamheten bedrivs inom de tre avdelningarna Konsumenträtt, Kommunikation och Konsumentfakta. Verket flyttar efter riksdagens utlokaliseringsbeslut sin verksamhet till Karlstad vid årsskiftet 2006/07. Många anställda har på grund av flytten slutat vid verket och nyrekrytering pågår under hela innevarande år. Verket kommer således att under en period ha reducerade resurser för sin verksamhet.

Konsumentverket arbetar till stor del genom att på olika sätt informera konsumenterna och överlägga med olika företag och branschorganisationer. Syftet är att få fram branschöverenskommelser om marknadsföring och skäliga villkor för konsumenterna när det gäller avtal. Konsumentverket kan vid påstådda överträdelser ta kontakt med företag och begära information och rättelse. Verket har också rätt att utfärda föreskrifter, riktlinjer och råd.

Konsumentverket/KO kan självständigt ingripa mot vilseledande reklam och annan marknadsföring, oskäliga avtalsvillkor, felaktig prisinformation och farliga produkter. KO kan även biträda enskilda konsumenterna i domstol om det gäller finansiella tjänster och om frågan är av principiellt intresse. KO kan i övrigt endast i undantagsfall ta sig an enskilda tvister. KO kan även anmäla civilrättsliga tvister som gäller en grupp konsumenterna till ARN i en grupptalan. Från och med 1 januari 2007 utökas KO:s rätt att biträda enskilda i tvister om det är påkallat av allmänt intresse.

Kommunala konsumentvägledare

Konsumentvägledare finns i 254 av landets kommuner. Några kommuner samarbetar om konsumentvägledare. Konsumentvägledarna jobbar i nära kontakt med Konsumentverket. Vägledarna arbetar både med enskild rådgivning och förebyggande arbete. I vägledarnas rådgivning ingår att informera om rättsliga regler, medla i reklamationstvister, ge hushållsekonomiska råd samt att ge köpråd. I det förebyggande arbetet ingår bland annat att bevaka den lokala marknaden, informera näringslivet om lagar och regler, samarbeta med skolan och samverka med andra offentliga verksamheter. Konsumentvägledaruppgiften är en frivillig kommunal verksamhet. I 36 kommuner saknas denna funktion.

Konsumentverkets roll i förhållande till den kommunala konsumentverksamheten är att ge stöd till den verksamhet kommunerna vill bedriva samt att stimulera kommunerna att utveckla verksamheten enligt statsmakternas intentioner. Konsumentverket har inget mandat att begära uppgifter från kommunerna men samarbetar med konsumentvägledarna i kommunerna. Konsumentverket samlar årligen även in information om den kommunala

konsumentverksamheten och sammanställer statistik över ärenden som inkommer till konsumentvägledarna.

Allmänna reklamationsnämnden (ARN)

ARN:s verksamhet regleras i förordning (2004:1034) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden. Nämndens huvuduppgift är att, efter skriftlig anmälan från konsumenten, på ett opartiskt sätt pröva tvister mellan konsumenter och företagare. ARN:s beslut är inget domslut utan är att betrakta som en rekommendation till näringsutövarna om hur tvisten bör lösas. Till nämnden är ett råd knutet som består av företrädare för näringsidkare, konsumenter och kommuner.

ARN har rätt att föreskriva att ärenden under ett visst belopp inte tas upp i nämnden. För anmälningar på området för elektronisk kommunikation har denna gräns satts till 1 000 kronor. Nämnden tar inte heller upp ärenden som gäller fakturor om förbrukning av samtalstid och liknande. I ARN förekommer inga muntliga förhandlingar utan arbetet bygger på skriftligt underlag.

4 Radio- och TV-verket

4.1 Mål, uppgifter och organisation

Radio- och TV-verket, (RTVV), är myndighet inom radio- och TV-området.⁷³ Enligt myndighetens regleringsbrev är målet för verksamheten att främja möjligheterna till mångfald i radio och television. Myndigheten ansvarar för all tillståndsgivning i enlighet med de särskilda lagarna för ljudradio- och televisionssändningar riktade till allmänheten i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller någon annan särskilt angiven myndighet.⁷⁴ RTVV arbetar under Utbildnings- och kulturdepartementet och har en generaldirektör som chef. Myndigheten har för närvarande

⁷³ Förordning (1994:729) med instruktion för Radio- och TV-verket.

⁷⁴ Tillstånd för radio- och TV-sändningar regleras i radio- och TV-lagen (1996:844), (RTVL) samt förordningen (1997:894) om marksänd digital TV. Innehållet i sändningar i radio och television och andra media styrs därutöver bl.a. av reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

19 anställda, med en viss övervikt för personal med juridisk kompetens.

RTVV meddelar tillstånd för närradio och lokalradio samt tillstånd för att under en tid av högst två veckor sända TV- och radioprogram som inte är närradio eller lokalradio. Det är regeringen som ger tillstånd till rikstäckande reguljära TV-sändningar i marknätet. I det analoga nätet har regeringen utfärdat tillstånd till SVT, UR samt TV4 för TV-sändningar. När det gäller digital marksänd TV finns utrymme för flera TV-sändningar och det är RTVV som lämnar förslag till regeringen om hur tillstånden ska fördelas. RTVV utlyser också tillstånd att sända digital radio och TV.

Regelverket i radio- och TV-lagen samt digital-TV-förordningen ger riktlinjer för hur ansökningar om tillstånd för radio- och TV-sändningar ska bedömas. De kriterier som avgör om ett tillstånd ska beviljas är t.ex. finansiell ställning, mångfald i utbud, teknik och ägarstruktur.⁷⁵ I de fall det finns två eller flera sökanden som efter denna prövning fortfarande framstår som likvärdiga ger dock lagen och dess förarbeten ingen särskild vägledning. I dessa fall är det RTVV eller, när det gäller rikstäckande TV-sändningar, regeringen efter RTVV:s rekommendation, som får avgöra frågan.

RTVV registrerar alla som bedriver sändningsverksamhet enligt radio- och TV-lagen. Verket har också till uppgift att registrera utgivare för närradio-, lokalradio- och kabelsändningar samt tillfälliga sändningar. Vidare hanterar verket koncessionsavgifter för privat lokalradio och TV 4.

⁷⁵ I propositionen 1996/97:67 *Digitala TV-sändningar* angav regeringen bl.a. följande beträffande urval av programföretag: "Om flera programföretag än som kan beredas plats önskar delta i sändningsverksamheten måste ett urval göras. Därvid bör eftersträvas att mer än ett programföretag deltar i sändningsverksamheten på varje ort. Normalt bör inte företag ensamt kunna disponera en hel multiplex. Lokala och regionala program bör ges företräde, liksom program som är förankrade i den svenska kulturkretsen. Olika programtjänster bör komplettera varandra så att sändningarna som helhet kommer att tilltala olika intressen och smakriktningar."

Frågor om granskning och tillsyn över radio- och TV-verksamhet regleras bl.a. i radio- och TV-lagen. Gransknings- och tillsynsmyndigheter på området är Justitiekanslern, Granskningsnämnden för radio och TV, Konsumentombudsmannen och RTVV. Regleringen av tillsynsansvaret är emellertid inte helt klar i lagen och RTVV har därmed inte någon allmän tillsynsfunktion på samma sätt som övriga tillsynsmyndigheter på området.⁷⁶ Till sammans med de övriga myndigheterna ansvarar RTVV för att bestämmelserna i lagen efterlevs och att uppställda villkor för sändningsrätter följs.

RTVV har också tillsynsansvar i frågor om TV-standarder enligt standardlagen.⁷⁷ Verket meddelar föreskrifter om standarder för sändningssystem, viss utrustning för TV-mottagare samt utrustning för teknisk funktionsförmåga hos system för villkorad tillgång till digitala TV-tjänster.

RTVV har vidare i uppdrag att följa medieutvecklingen. Detta innebär att verket bevakar medieområdet och informerar om utvecklingen via publikationer och genom verkets webbplats. Bevakningen fokuserar på radio, TV, branschstruktur och mediepolitik. Verket har bland annat i särskilt uppdrag att följa utvecklingen av elektroniska programguider och tillämpningsprogram samt uppmuntra den inom branschen frivilliga överenskommelsen om en övergång till en gemensam TV-standard.

Ett särskilt insynsråd har till uppgift att säkerställa en fortlöpande medborgerlig insyn i verksamheten. Direkt under generaldirektören sorterar stödfunktionerna ekonomi, personal, registratur och IT. I övrigt bedrivs arbetet på myndigheten inom tre avdelningar:

⁷⁶ Radio- och TV-lagsutredningen tar i SOU 2004:39 upp den otydliga ansvarsfördelningen när det gäller tillsynen på radio- och TV-området främst mellan RTVV och Granskningsnämnden.

⁷⁷ Lagen (1998:31) om standarder för sändning av radio- och TV-signaler samt förordningen (1998:32) om standarder för sändning av radio- och TV-signaler.

Tillståndsavdelningen

Tyngdpunkten i myndighetens arbetsuppgifter ligger i tillståndsgivningen. Inom tillståndsavdelningen finns tre enheter; radio, TV och Internet. Målet för tillståndsavdelningen är att handläggningen ska vara snabb, rättssäker och serviceinriktad. Tillsynen av tillståndsvillkoren, liksom tillsyn av föreskrifter om TV-standarder bedrivs huvudsakligen inom ramen för avdelningens arbete.

Avdelningen för utvecklingen inom medieområdet

Målet för avdelningen är att öka kunskapen om medierna och utvecklingen inom medieområdet.

Informationsavdelningen

Målet för informationsavdelningen är att producera och sprida aktuell, korrekt och målgruppsanpassad information.

Intervjuförteckning

Myndighet/företag	Personer
PTS (Tre intervjutillfällen eller större sammankomster)	Marianne Treschow, GD Sara Andersson, expert Katarina Kämpe, stf. GD Charlotte Ingvar-Nilsson, rättschef, Rättsavd. Catarina Wretman, avd.chef, Spektrumavd. Kerstin Karlsson, t.f. informationschef Mattias Grafström, enh.chef, tillsyn konsument (M-avd) Helén Lindqvist, enh.chef, tillsyn och utredning (N-avd) Eva Liljefors, rättschef/enhetschef Magnus Axelsson, enh.chef, tillsyn konkurrens. (M-avd) Tord Pettersson, enh.chef, tvistlösning, Rättsavd Jonas Nordström, verksjurist Stefan Backman, jurist (M-avd)
Konkurrensverket	Claes Norgren, GD Gunnel Schön, avd.chef, Konkurrensavd. 2. Maria Ulfvensjö, avd.råd, Konkurrensavd. 2 Staffan Martinsson, föredragande, Konkurrensavd. 2
Konsumentverket	Eva Westberg, chefsjurist Peter Gustavsson, enh.chef Johan Rådlund, handläggare Kerstin Otterstål, info
RTVV	Björn Rosén, GD Peter Schierbeck, chefsjurist Kerstin Morast, verksjurist
Dataphone (tidigare Citylink)	Ulf Wahllöf
Glocalnet	David Frydinger
Tele 2	Mikael Grape
Telenor	Arjan Scherpenhuijzen Alexandra Marschall
Telia	Rune Nilsson Peter Holm
Teracom	Lars Backlund
Tre (Hi3G)	David Mothander Anna Svensson
Verizon Business	Bo Bredby

Litteratur och källförteckning

EG ramdirektiv (2002/21/EG), Europaparlamentets och rådets direktiv av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (USO - direktivet)

EG tillträdesdirektivet (2002/19/EG)

EG direktiv (2002/22/EG), Europaparlamentets direktiv om samhällsomfattande tjänster.

IT-företagen 2006-02-16, *Analys av konsumentklagomålens omfattning och hantering inom Telekombranschen.*

Kommissionen (2003/311/EG), *Kommissionens rekommendation av den 11 februari 2003 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området för elektronisk kommunikation*

Kommissionen (2006/68), *EU:s lagstiftning och marknader på området för elektronisk kommunikation (11:e rapporten)*

Kommissionen (98/257/EG), *Kommissionens rekommendationer om principer för reglering av konsumenttvister utanför domstol*

Kommissionen MD 226 EG, *Kompletterande formell underrättelse nr 2004/2197*

Kommissionen ref SG Greffe (2005) D/201257, ärendenummer 2004/2187 *Överlämnande av svar på motiverat yttrande*

Konkurrensverket 2003:2, *Konkurrens och samarbete inom medierna*

Konkurrensverket 2005:1, *Konkurrensen i Sverige 2005*

Konkurrensverket PM 2006-03-17, *Svar på kompletterande frågor från Statskontoret till Konkurrensverket, dnr 8/2006*

Konkurrensverket, *Informellt samråd – förslag till skyldigheter, dnr 324/2004, dnr 134/2005*

Konkurrensverket, *Yttranden enligt 23 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation, dnr 917/2003, dnr 304/2004, dnr 1136/2004, dnr 16/2006*

Konkurrensverket, *Årsredovisning 2005*

Konsumentverket PM 2005:4, *Kommunernas konsumentverksamhet*

Konsumentverket/KO PM 2003:22, *Konsekvenser för konsumenter av nyligen konkurrensutsatta marknader – Telemarknaden*

Konsumentverket/KO PM 2004:30, *Nyligen konkurrensutsatta marknader – en erfarenhetssummering*

Konsumentverket/KO PM 2005:13, *Konsumentinformation på nyligen konkurrensutsatta marknader*

Näringsdepartementet, *Konkurrensverkets regleringsbrev 2005*

Prop 1996/97:67, *Digitala TV-sändningar*

Prop 2002/03:110, *Lag om elektronisk kommunikation, m.m.*

Prop 2005/06:1, *Budgetproposition*

Prop 2005/06:105, *Trygga konsumenter som handlar hållbart – Konsumentpolitikens mål och inriktning*

PTS 2006-01-17, *Policy för tillsyn*

PTS konsultrapport 2005-11-03, *Förstudie: Frigjort frekvensutrymme vid övergången till digitalt marksänd TV, XLENT– strategy*

PTS Konsumentverket och Konkurrensverket, rapport 2001, *Mobiltele- marknaden i Sverige ur ett konsument- och konkurrensperspektiv*

PTS och Konsumentverket (faktablad), *Operatörernas ansvar enligt lagen om elektronisk kommunikation och annan konsumenträttslig reglering*

PTS och Konsumentverket, *Lösning av tvister utanför domstol som rör elektronisk kommunikation (2005)*

PTS PM 2002-02-17, *Processflöden och funktionsuppdelning inom PTS organisation*

PTS PM 2004-07-16, *SMP- arbete – så funkar det*

PTS PM 2006-02-17, *PTS arbete med konsumentfrågor – en beskrivning av arbetet och utvärdering av myndighetsorganisationen*

PTS PM 2006-02-17, *PTS marknadsanalyser och ålägganden av sektorspecifika skyldigheter enligt LEK – en fördjupad processbeskrivning och utvärdering av myndighetsorganisationen*

PTS PM 2006-02-17, *Tvistlösning enligt LEK- en beskrivning och PTS förslag till effektivisering av förfarandet*

PTS PM 2006-02-17, *Överklagandeprocessen enligt LEK en problembeskrivning och PTS förslag till effektivisering*

PTS PM 2006-03-14, *Strategisk kompetensförsörjning*

PTS PM 2006-04-07, *Tydlighet och förutsägbarhet i PTS beslutsfattande*

PTS, *Beslut 15 september 2005, dnr 04-6945/23*

PTS, *Årsredovisning 2003,2005*

PTS-ER-2002:8, *Konkurrensen i accessnätet, Situationen och förslag till åtgärder*

PTS-ER-2005:23, *Allmänhetens klagomål på området för elektronisk kommunikation*

PTS-ER-2005:25, *Två år med lagen om elektronisk kommunikation*

PTS-ER-2005:28, *Konkurrensen i accessnätet, Första halvåret 2005*

PTS-ER-2005:31, *Konkurrenssituationen på olika delmarknader inom området elektronisk kommunikation 2004*

PTS-ER-2005:34, *Svensk telemarknad 2004*

PTS-ER-2005:39, *Förutsättningar för hållbar konkurrens på bredbandsområdet.*

PTS-ER-2005:40, *Svensk telemarknad första halvåret 2005.*

PTS-F-2005:3, *Faktablad: Konkurrens på marknaden för marksänd digital-TV*

PTS-F-2005:4, *Faktablad: För konsumenternas bästa – PTS resultat och tre förslag för en bättre marknad*

PTS-VR-2004:5 till Lokaliseringsutredningen, *Konsekvens- och risk-analysrapport för PTS*

RTVV PM till Statskontoret 2006 januari, *Översyn av myndighetsorganisationen inom området för elektronisk kommunikation*

RTVV PM, *Svar på kompletterande frågor från Statskontoret, dnr 8/2006*

RTVV, 2004-07-01, dnr 306/2004

RTVV, beslut dnr 902/2005 m.fl. *Förslag till fördelning av tillstånd för digitala TV-sändningar*

RTVV, *En guide till digital-TV, (februari 2004)*

SOU 2001:90, *Digital TV - modernisering av marknätet, Slutbetänkande av Digital-TV-kommittén*

SOU 2002:109, *Myndighetsfrågor m.m., Delbetänkande av e-komutredningen.*

SOU 2002:60, *Lag om elektronisk kommunikation, Delbetänkande av e-komutredningen*

SOU 2004:39, *Nytt regelverk för marksänd digital-TV, Delbetänkande av Radio- och TV-lagsutredningen*

SOU 2005:20, *Konsumentskydd vid modemkapning, Delbetänkande av utredningen om obehörig användning av kontokort samt konsumentskydd vid s.k. modemkapning*

SOU 2005:62, *Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken, Delbetänkande av Radio- och TV-lagsutredningen*

Utbildnings- och kulturdepartementet, *pressmeddelande 22 december 2005*

Lagar och förordningar

Konsumenttjänstlag (1985:716)

Konsumentköplag (1990:932)

Konkurrenslag (1993:20)

Lag (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden

Marknadsföringslag (1995:450)

Radio- och TV-lag (1996:844)

Lag (1998:31) om standarder för sändning av radio och tv-signaler

Lag (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning

Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation

Lag (2003:390) om införande av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Prisinformationslag (2004:347)

Distans- och hemförsäljningslag (2005:59)

Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)

Förordning (1994:729) med instruktion för Radio- och TV-verket

Förordning (1995:868) med instruktion för Konsumentverket

Förordning (1996:353) med instruktion för Konkurrensverket

Förordning (1997:894) om marksänd digital TV

Förordning (1998:32) om standarder för sändning av radio- och TV-signaler

Förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation

Förordning (2003:403) med instruktion för Post- och telestyrelsen

Förordning (2003:767) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet

Förordning (2004:1034) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden