

Handelshögskolan i Stockholm
Institutionen för Marknadsföring
Examensuppsats HT-2005

AVREGLERINGEN AV TELEKOMMARKNADEN I SVERIGE

Fallstudie: Beslutsprocesser och samtrafikprisregleringens påverkan på konkurrens,
med fokus på tiden efter EkomL:s ikraftträdande år 2003

Författare: Caroline Westholm
Handledare: Per Andersson
Opponent: Erik Persson, Fredrik Nilsson
Examinator: Anna Nyberg

Framläggning: 15 november 2005

SAMMANFATTNING

Studiens syfte är att öka kunskapen om telekommarknadens avreglering, främst sedan EkomL trädde i kraft 2003, genom att:

- (1) beskriva tanken med lagstiftningen.
- (2) bedöma hur PTS har agerat utifrån lagstiftningen.
- (3) bedöma hur operatörerna har reagerat.
- (4) undersöka regleringens effekter på konkurrensen hittills.

De delar av regleringen som kommer att studeras närmare är *marknadsanalyserna*, som ligger till grund för PTS reglering, *samråden*, som öppnar för diskussion med aktörerna, samt *utfallet av samtrafikavgiftsregleringen*. Bakgrunden är att det finns olika meningar bland marknadens aktörer om hur avregleringen på telekommarknaden ska fungera. Regleringen är fortfarande relativt ny vilket gör det svårt att utvärdera hur väl PTS lyckats. Men det går redan nu att undersöka om PTS reglering har påverkat marknaden i avsedd riktning.

Tidningsartiklar, skrifter och litteratur har studerats. Jag har vidare deltagit i seminarier som relaterar till ämnet och intervjuat 18 representanter för reglerarna, operatörerna, samt personer med mer externa perspektiv på regleringen.

Studien visar att lagstiftningen är relativt vag - den preciserar verktyg snarare än den specifika regleringen. PTS är ansvarig myndighet för den specifika regleringen av telekombranschen i Sverige. PTS har en unik och inflytelserik position, där myndigheten *analyserar*, inbjuder till *samråd*, *beslutar om reglering*, *utövar tillsyn* samt *beslutar om vite* om något företag inte följer reglerna. PTS ska även besluta om att *ta bort regler* den själv inrättat, allteftersom konkurrens uppstår på marknaden.

PTS ska både, uttalat, främja konkurrens och se till slutkundens intressen. Lagstiftarens motiv har varit att utan en "reglerad avreglering" skulle den gamla monopolisten få ett så stort försprång att det i praktiken inte skulle bli mycket bevänt med konkurrens och uppkomst av nya företag. Regleringsuppgiften har därför varit en utmaning för myndigheten. Kvaliteten på marknadsanalyserna och samråden var enligt operatörerna till en början knapphändig. Huruvida regleringen avseende samtrafikprisnivån haft en rimlig ambition eller inte är nästan omöjligt att objektivt svara på. Det är här fråga om en blandning av kommersiella och politiska bedömningar.

Operatörerna har reagerat i likhet med den intressebaserade förklaringen, som innebär att de ser regleringen som ett sätt att skaffa sig vinst. Hur PTS än reglerar är det sannolikt att någon part kommer att känna sig ofördelaktigt behandlad. Emellertid redovisar samtliga aktörer en osäkerhet för hur nya regler ska påverka deras verksamhet. De anser även att det idag är konkurrens på telekommarknaden och att PTS obefogat gått in och reglerat hela marknadens samtrafikavgifter till en låg nivå.

Uppsatsens generella slutsats är att konkurrensen på telekommarknaden är tuff. Den vaga lagstiftningen medför att regleringen kan tolkas på flera sätt. Detta har inneburit att den reglering som var menad att vara flexibel blivit inflexibel på grund av komplicerade tvister och rättsprocesser. De större aktörerna vill ha så lite reglering som möjligt, medan mindre företag är beroende av regleringen. Samtrafikavgiftsregleringen kan ha skapat en inträdesbarriär. Hur den bidragit till att öka konkurrens genom sänkta slutkundspriser återstår ännu att se. Konsolideringar är vanliga på operatörsmarknaden och då mindre aktörer får svårare att växa ökar sannolikheten för ytterligare koncentration. Det verkar inte finnas ett optimalt sätt att reglera avregleringen på telekommarknaden. Regleringen har ännu inte visat tecken på att gå från särreglering till konkurrensrättsreglering.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING	1
1.1 STUDIENS BAKGRUND	1
1.2 PROBLEMOMRÅDE	1
1.3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	2
1.4 AVGRÄNSNINGAR	2
1.5 DISPOSITION	2
2 METOD & TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	3
2.1 FÖRHÅLLANDE MELLAN TEORI OCH EMPIRI	3
2.2 FALLSTUDIEN SOM FORSKNINGSTRATEGI	3
2.3 STUDIENS UNDERSÖKNINGSOBJEKT	3
2.4 KVALITATIV STUDIE	4
2.5 DATAINSAMLING	4
2.6 REGISTRERING OCH BEARBETNING AV DATA	7
2.7 STUDIENS TILLFÖRLITLIGHET	7
3 TIDIGARE FORSKNING	8
3.1 INLEDNING	8
3.2 GENERELL FORSKNING OM REGLERING AV TELEKOMMARKNADEN	8
3.3 SPECIFIK FORSKNING OM REGLERING AV SAMTRAFIKAVGIFTER	9
4 TEORETISK REFERENSRAM	10
4.1 INLEDNING	10
4.2 AVREGLERING AV EUROPAS NÄTVERKSINDUSTRIER I TRE FASER	10
4.3 TEORETISKA TRADITIONER OM HUR REGELSÄTTANDE KAN FÖRSTÅS	11
4.4 INSTITUTIONELLA FÖRÄNDRINGAR OCH DET NÄTVERKANDE FÖRETAGET	13
4.5 PROCESSER UNDER TVETYDIGHET	14
4.6 SAMMANFATTNING AV DET TEORETISKA RAMVERKET	15
5 UTMANING ATT REGLERA TELEKOMMARKNADEN	16
5.1 TELEKOMMARKNADEN I KORTHET	16
5.2 REGELVERKET I KORTHET	18
5.3 ANDRA AKTÖRER SOM KAN PÅVERKA REGLERINGEN	21
5.4 SYNPKTER PÅ LAGSTIFTNING OCH KOORDINERING AV AKTÖRER	21
6 PTS VERKTYG PÅ VÄGEN TILL BESLUT	23
6.1 PTS MARKNADSANALYSER	23
6.2 SAMRÅDSPROCESSEN - ÖPPNAR UPP FÖR DISKUSSION	24
6.3 SAMMANFATTNING AV MARKNADSANALYSERNA OCH SAMRÅDEN	25
7 FALLSTUDIE PÅ BESLUT AV SAMTRAFIKAVGIFTER	26
7.1 VAD ÄR SAMTRAFIK OCH SAMTRAFIKAVGIFTER?	26
7.2 BAKGRUND	26
7.3 HUR PTS BESTÄMMER SAMTRAFIKAVGIFTSNIVÅER	27
7.4 RÄTTSPROCESSERNAS KONSEKVENSER	28
7.5 SAMTRAFIKAVGIFTERNA OCH KONKURRENS	29
7.6 SYNPKTER PÅ SAMTRAFIKAVGIFTSREGLERINGEN	31
7.7 SAMMANFATTNING OM SAMTRAFIKAVGIFTER	31
8 ANALYS DEL I	33
8.1 HUR ÄR REGLERINGEN TÄNKT ATT FUNGERA?	33
8.2 HUR HAR PTS AGERAT?	34
8.3 HUR HAR OPERATÖRERNA REAGERAT?	35
8.4 ÄR DAGENS REGLERING ETT STEG I RIKTNING MOT KONKURRENS?	39
9 ANALYS DEL II	42

10 DISKUSSION OCH IMPLIKATIONER.....	44
10.1 DISKUSSION AV RESULTAT	44
10.2 IMPLIKATIONER	46
10.3 AVSLUTANDE REFLEKTIONER.....	47
10.4 KRITIK AV STUDIEN	48
10.5 FRÅGOR FÖR FRAMTIDA FORSKNING	48
KÄLLFÖRTECKNING.....	49
APPENDIX I - ORDLISTA.....	52
APPENDIX II - TIDSLINJE.....	55
APPENDIX III - MODELL OM REGLERINGSMÄNGD	56
APPENDIX IV - SAMRÅDSFÖRFARANDET PÅ EU-NIVÅ.....	57
APPENDIX V - GENERELL BILD AV NÄTVERKET	57

Förord

Många undrar varför jag skriver om avregleringen på telekommarknaden. Vissa verkar tycka att ämnet endast är teoretiskt och mossigt. Jag är av en helt annan uppfattning. Vid samtal med Peder Jonsson på Kreab föddes snabbt ett intresse för att utvärdera problematiken och myndigheten (PTS) som ansvarat för den specifika regleringen i Sverige. Efter att ha arbetat inom Stenbeckgruppen, som är en känd utmanare av monopol, var det också inspirerande att undersöka hur företag verkar på en marknad strax efter att monopolet brutits upp. I Sverige avvecklades Televerkets monopol år 1993, men än idag kvarstår många utmaningar för såväl reglerare som reglerade.

Speciellt tack till alla som har medverkat till att göra denna studie möjlig:

- Peder Jonsson och Bertil Thorngren för vägledning och inbjudan till seminarier
- Alla studiens respondenter som frikostigt delat med sig av sina erfarenheter av telekommarknaden
- En förstående arbetsgivare
- Hjälp från familj och vänner
- Vägledning från min handledare Per Andersson

Extra speciellt tack till P, E & E

Stockholm, våren till hösten 2005

Caroline Westholm

1 INLEDNING

I det inledande kapitlet presenteras studiens bakgrund, problemområde och syfte. Även avgränsningar och uppsatsens fullständiga disposition behandlas.

1.1 Studiens bakgrund

Sedan monopolet på telekommarknaden bröts upp år 1993 har avregleringsprocessen satts på sin spets. Den snabbväxande tekniska utvecklingen och de komplicerade nätverksstrukturerna gör marknaden ovanligt komplex.

Lagen om Elektronisk kommunikation (EkomL, 2003:398) trädde i kraft den 25 juli 2003. Den övergripande målsättningen var att uppnå en harmonisering av regelverken inom EU.¹ Lagen bygger på att regeringen utser en regleringsmyndighet, Post och Telestyrelsen (PTS), som ansvarar för att lagen efterföljs. Förändringen innebar bland annat fördelar som att regleringens flexibilitet skulle förbättras, genom att PTS fortare kan ändra ett beslut än riksdagen kunnat ändra en lag. EkomL innehåller även ”verktyg”, istället för regler, för att främja en *effektiv konkurrens*² och *konsumenternas intressen*³.

Lagstiftningen har visat sig i praktiken vara relativt vag. ”Det finns inga satta spelregler egentligen.” (Tjernell, regleringsexpert på Tele2, 2005) Det öppnar upp för olika förväntningar och tolkningar från operatörerna och PTS. Detta i kombination med i viss mån bristfälliga marknadsanalyser och samråd har lett till flera djupa meningskiljaktigheter kring regleringen.

En intensiv mediebevakning av telekomregleringsområdet är påtaglig. Ett av de mest omtalade områdena är samtrafikpriserna⁴. Dessa har reglerats olika för respektive aktör, men går nu mot att hela marknaden ska regleras till en viss nivå. Aktörer undrar hurvida regleringen verkligen är ett steg i riktning mot avreglering. ”Under teleregleringen hade man en relativt fri prissättning. Nu är den superreglerad.” (Mothander, regleringsexpert på Hi3G, 2005) Samtliga aktörer, inklusive PTS, är överens om att konkurrensen på telekommarknaden är stenhård. ”Det fanns inte någon anledning -att reglera-. Här fanns det kommersiella avtal, marknaden fungerade, punkt.” (Cloarec, regleringsexpert, tidigare på Vodafone Sverige, 2005)

För att förstå hur situationen kommit att bli infekterad behöver man se till hur aktörerna tolkar lagen och regleringen utifrån sina unika positioner. Det finns även ett antal tvetydigheter (ambiguities) kring bland annat historiken på marknaden som behöver redas ut.

1.2 Problemområde

Min förhoppning är att denna studie ska bidra med ny information kring några områden som har varit extra problematiska under avregleringen, för såväl operatörerna som PTS. Regleringsmyndighetens uppgift har varit en utmaning. Avregleringen innebar att PTS på kort tid genom nyrekryteringar skulle hantera det regulatoriska uppdraget. Den snabba teknikutvecklingen sker hos operatörerna på marknaden, vilket gör att de har ett informationsövertag jämfört med myndigheten som alltid jobbar med att hinna ikapp. Eftersom

¹ Som ett led i harmoniseringen ålägger direktivet medlemsstaterna ett samrådsförfarande när vissa åtgärder skall vidtas. Övriga direktiv är auktorisationsdirektivet, tillträdesdirektivet, direktivet om samhällsomfattande tjänster (USO-direktivet), direktivet om integritet och elektronisk kommunikation och konkurrensdirektivet. (Prop. 2002/03:110.).

² Effektiv konkurrens innebär enligt PTS egen definition att inträdeshinder för nya leverantörer ska vara låga, de konkurrensfrämjande reglerna ska vara tydliga och konsumenterna ska vara välinformerade för att kunna välja bland olika tjänster och leverantörer.

³ PTS arbetar för att alla ska ha tillgång till ett brett utbud av kommunikationstjänster med bra kvalitet och pris. Konsumenterna ska även ha tillgång till tydlig information om rättigheter och skyldigheter.

⁴ Definition av samtrafik, samt andra begrepp kan ses i en ordlista i Appendix I.

marknaden ständigt ändrar karaktär måste regleringen och kontrollen vara en ständigt pågående process. (Nordström 2005, Weidstam 2005) Regleringen har anklagats för att vara alltifrån tandlös (Nya regleringen tandlös, *Nyhetsbyrån direkt* 2005-04-04) till att gå in och styra för hårt.

För att analysera regleringen är det nödvändigt att förstå grundläggande utgångspunkter inom avreglerings- och regleringsteori. De skilda reaktionerna på regleringen baseras på aktörernas förväntningar och roller. Avregleringen handlar i princip om att aktörerna på marknaden ska få mer jämlika roller för att kunna konkurrera, utan att någon aktör pressas av banan. Detta innebär att nätverket av aktörerna och deras relation till regleringen måste granskas.

1.3 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att ge ökad insikt i och förståelse för det regulatoriska uppdraget att avreglera mobiltelefonmarknaden i Sverige, med fokus på samtrafikavgiftsregleringen sedan EkomL inrättades.

Denna uppsats kommer att närmare analysera *marknadsanalyserna, samråden och regleringen av samtrafiknivåerna*. De inledande marknadsanalyserna och samrådsprocesserna är nödvändiga att studera för att få en förståelse för processen som ligger till grund för alla PTS större beslut. Anledningen till att jag kommer gå in närmare på just samtrafikavgifter är för att det är en särskilt kontroversiell del i regleringen som diskuterats flitigt i media och där såväl överklaganden, tvister som åsikter är många. Det är även en del i regleringen som så smått börjat stabilisera sig sedan lagen trädde i kraft.

För att få en tydlig och sammanhängande struktur i analysen utgår den från några sammanlänkade frågeställningar, där frågorna bygger på varandra. Utifrån ovanstående syfte har nedanstående kausala frågeställningar valts:

1. Vad innebär den lokala regleringen i Sverige, det vill säga hur är den utformad och hur är den tänkt att regleras av berörda instanser? Vilka roller är det tänkt att aktörerna ska ha?
2. Hur har PTS i verkligheten agerat mot berörda aktörer sedan regleringen kom till stånd. Vilken roll har PTS tagit?
3. Hur har motparterna (operatörerna) reagerat på regleringen hittills? Vilken roll har de tagit?
4. Vilka effekter har agerandet i (2) och (3) gett? På konkurrens, på aktörernas roller och förväntningar kring lagstiftningen.

1.4 Avgränsningar

Uppsatsens fokus ligger på PTS, operatörerna och ett urval av experters syn på avregleringen av telekommarknaden i Sverige. Studien kommer att djupare studera tre områden som varit viktiga för avregleringen - marknadsanalyserna, samråden och samtrafikprisregleringen. Dessa har valts ut eftersom de är nära sammankopplade och eftersom de har inrättats sedan EkomL trädde i kraft. Huvudfokus kommer att ligga på "kärnan" i nätverket, det vill säga PTS och de nätägande operatörerna.

1.5 Disposition

Uppsatsen är strukturerad utifrån 10 kapitel. Efter detta inledande avsnitt presenteras först metoden och tillvägagångssättet som ligger till grund för uppsatsen. Avsnittet därefter behandlar ett urval av tidigare forskning på området. Därefter presenteras det teoretiska urval som ligger till grund för uppsatsens analys. Empirin består av tre kapitel uppdelade på en generell bakgrund om telekommarknaden, de verktyg som används på vägen fram till beslut (marknadsanalyserna och samråden) och slutligen fallstudien på samtrafikavgiftsregleringen. Analysen är tudelad. I analys del I kopplas teorierna ihop med empirin för respektive discussionsfråga. I analys del II binds

diskussionsfrågorna ihop och intressanta samband mellan frågorna eller teorierna behandlas. Slutligen diskuteras slutsatserna och implikationerna av studien, i avsnittet ingår även avslutande reflektioner, kritik av studien samt intressanta frågor för framtida forskning.

2 METOD & TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Denna del i uppsatsen motiverar och behandlar de metoder och angreppssätt som används för att undersöka syftet. Inledningsvis beskrivs studiens ansats, fallstudien som forskningsstrategi, studiens undersökningsobjekt och användningen av den kvalitativa metoden. Därefter motiveras datainsamling, registrering och bearbetning av data samt studiens tillförlitlighet.

2.1 Förhållande mellan teori och empiri

Induktion innebär att forskaren går från det specifika till det generella. Med utgångspunkt i enskilda iakttagelser och erfarenheter kan forskaren komma fram till allmänna slutsatser och principer. Deduktion handlar istället om att använda sin logik och intellekt. Forskaren drar således en slutsats som är giltig om den är logiskt sammanhängande. (Bengtsson & Bengtsson 1995, s. 22)

Ambitionen med denna studie är att den ska vara empiridriven. Forskaren bör då närma sig empirin med ”öppet sinne” utan en fast uppsättning idéer som styr fokus i undersökningen. Detta är en ansats som bland annat Glaser & Strauss förespråkar. (1967, i Denscombe 2000, s. 4)

Nackdelar med en induktiv ansats kan vara en distans till kunskap som genereras på induktiv väg, bara för att inte jag känner till ett visst fenomen behöver det inte betyda att det inte existerar. Det induktiva angreppssättet kan även vara svårt att använda fullt ut. Detta gör att forskningsprocesser i form av fallstudier, och även denna, i praktiken ofta karaktäriseras av *abduktion*, som är en blandning av förståelse och intryck från empiriska studier. Under processens gång utvecklas dels det empiriska tillämpningsområdet och dels justeras och förfinas teorin. (Alvesson & Skoldberg, 1994, s. 42)

Jag är medveten om att jag i forskningsprocessen inte varit helt fri från föreställningar och tidigare kunskap som kan ha färgat datainsamling, bearbetning och tolkning av empirin. Sådan kunskap har samtidigt bidragit till att göra intryck från empirin mer lättbegriplig och att formulera intressanta frågor. För att forskningen inte ska bli en självuppfyllande profetia, där iakttagelser endast försöker bekräfta existerande teorier, har jag försökt att gå in på djupet i relevanta teorier först när empiriinsamlingen påbörjats. Intervjuernas utformning kan även ha minskat risken för att mina föreställningar ska ha påverkat datainsamlingen.

2.2 Fallstudien som forskningsstrategi

Fallstudien är en lämplig forskningsstrategi för studiens syfte och ansats eftersom den inriktar sig på upptäckt, tolkning och insikt snarare än hypotesprövning. Fallstudien stämmer väl in på ansatsen som är abduktiv, men går mot induktiv, och ökar möjligheten att studera saker på djupet. Fokus ligger på processer snarare än det slutgiltiga resultatet, på att upptäcka snarare än att bevisa och på kontext snarare än enskilda variabler. Därför finner jag det vara en lämplig forskningsstrategi. (Merriam 1994, s. 9) Målsättningen är således att belysa det generella genom att titta på det enskilda. Fallet med samtrafikavgifterna och samrådsprocesserna är inbäddat i en inte helt okomplicerad kontext som jag anser är viktig att studera för att förstå kommunikationen på marknaden.

2.3 Studiens undersökningsobjekt

Jag fick under våren 2005 kontakt med Peder Jonsson, Kreab, och Bertil Thorngren, professor och doktor vid Handelshögskolan i Stockholm, som båda har ett brinnande intresse för

telekommarknaden. Tack vare dem har jag fått möjlighet att delta i seminarier och möten där diskussioner har hållits om telekommarknaden, där alltifrån politiker till representanter från näringslivet medverkat. Jag förstod snart att det måste vara en otrolig utmaning för en regleringsmyndighet att verka i en så snabbväxande miljö som telekomsektorn. Därigenom blev jag intresserad av att veta mer om hur PTS arbetar för att komma till beslut som är gångbara på marknaden som präglas av flexibilitet och oförutsägbarhet. Insikt i hur regleringen på mobiltelemarknaden utformas kan antas vara en förutsättning för att kunna påverka den.

2.4 Kvalitativ studie

Kvalitativa data är en produktion av en tolkningsprocess. Sådana data produceras medan det tolkas och används av forskaren. Det är således viktigt att vara medveten om att forskarens jag spelar en viktig roll i produktionen och tolkningen av kvalitativa data. Jag vill därför att den som läser studien är medveten om att jag som "forskare" oundvikligen bidrar till att utgöra en viktig del i produktionen och analysen av data. Min ambition är givetvis att denna studie ska vara så objektiv som möjligt. Detta innebär att jag distanserar mig från värderingar, identitet och övertygelser så länge forskningen pågår. (jmf Denscombe 2000, s. 244)

Med hjälp av samtrafikavgiftsfrågorna har jag velat belysa PTS arbete och de faktorer som påverkat den. Regleringen kring IT-sektorn där mobiltelefonin ingår beskrivs ofta som mycket komplex. Vissa anser att komplexiteten växt med tiden. Kvantitativa studier borde därför vara mindre passande för studier av den här typen av komplexa system. För att skapa mig en bild av hur regleringen bedrivs på mobilmarknaden har jag därför valt en kombination av kvalitativa metoder.

2.5 Datainsamling

En av fallstudiens fördelar är att den tillåter och uppmuntrar forskaren att använda olika källor, typer av data och forskningsmetoder i undersökningen. (Denscombe 2000, s. 43) Fler än en metod har använts för att samla in data i arbetet med uppsatsen. Arbetet bygger främst på intervjuer, observationer och textstudier. Användandet av flera kompletterande metoder har därmed gett uppsatsen en bredare bild av skeendet.

2.5.1 Intervjuer

Datainsamlingen har främst skett genom intervjuer för att komma fältets deltagare och deras verklighet så nära som möjligt.

Val av respondenter

Vid urval av respondenter har ett "bedömningsurval" gjorts, där vissa nyckelpersoner har valts ut. Detta har varit lämpligt eftersom syftet inte söker en sanning i absolut mening. (Bengtsson & Bengtsson 1995, s. 56) Vilka personer som har varit lämpliga att intervjua har växt fram successivt. Inledningsvis fick jag hjälp av Peder Jonsson, Kreab, min uppsatshandledare Per Andersson samt Bertil Thorngren med valet av intervjupersoner, eftersom det initialt var svårt för mig att veta vilka aktörer som kan beaktas som nyckelaktörer. Respondenterna i undersökningen har följt ett "upptäcktsspår". Vid varje ny del i undersökningen har jag reflekterat över vad som hittills har upptäckts. Intervjuer med vissa personer gav indikationer om andra lämpliga personer att tala med. Varje ny del i undersökningen har således gett upphov till nya intressanta spår att följa upp. I en sådan situation är det enligt Glaser & Strauss (1967, i Denscombe 2000, s. 4 ff.) varken önskvärt eller möjligt att identifiera vilka som ska ingå i undersökningen innan undersökningen påbörjas. Detta har hjälpt mig i min ambition att möta verkligheten med ett öppet sinne. Oftast har respondenterna spontant nämnt andra potentiella intervjupersoner och vid ett fåtal tillfällen har jag uttryckligen bett om förslag på tänkbara intervjupersoner. I efterhand kan konstateras att det här förfarandet även har lett till att jag kommit i kontakt med fler respondenter än jag till en början räknat med.

Det främsta urvalskriteriet har varit att personer ska ha varit delaktiga i regleringsprocessen, eller i sitt arbete haft till uppgift att följa denna - allt för att komma händelseförloppet så nära som möjligt. Genom att intervjua representanter från olika organisationer och med olika bakgrund har jag försökt få en spridning på respondenterna. Flera av de intervjuade har även följt regleringsprocessen från olika perspektiv och i olika roller, exempelvis som anställd på PTS och nu av en operatör. För att kunna följa utvecklingen över tiden har jag försökt att välja ut intervjuobjekt som arbetat med frågorna under en längre tidsperiod. De ordinarie intervjuerna, totalt 18 stycken, genomfördes under perioden juni-augusti 2005. Urvalets storlek har inte varit specificerat när undersökningen inleddes, utan har istället inneburit ett kontinuerligt urval av intervjupersoner till dess att jag nått så kallad "teoretisk mättnad". Detta har kommit på inspiration av Glaser & Strauss och principerna för "grounded theory", som innebär att urvalets storlek inte har kunnat eller har försökt fastställas i förväg. (Glaser & Strauss, i Denscombe 2000, s. 252 ff.) Beslutsprocesserna är dock komplexa och innefattar många personer och parallella förlopp på olika håll och nivåer vilket givetvis gör det i princip omöjligt att uppnå total mättnad. Vid arbetets slut anser jag mig dock ha fått en nyanserad bild av regleringsprocesserna beskriven ur olika perspektiv.

För att få operatörernas perspektiv har jag intervjuat regulatoriskt ansvariga för de fyra nätägande företagen, Mothander (Hi3G eller i folkmun "3"), Cloarec (Vodafone Sverige), Holm och Johansson (Telia) och Tjernell (Tele2). Jobér (F.d. 3G-expert på Ericsson och Orange och numera i ledningen för Nordisk Mobiltelefon) representerar ett historiskt samt en ny aktörs perspektiv på marknaden. Freese likaså (förste generaldirektören på PTS och numera styrelseordförande i Nordisk Mobiltelefon). Även Billinger (före detta generaldirektör på PTS, numera generaldirektör på luftfartsstyrelsen) har bidragit med ett bredare regulatoriskt och historiskt perspektiv. För att få dagens reglerarperspektiv har jag intervjuat Axelsson (ledningschef för tillsynsgrupp för konkurrensfrågor på PTS) och Björklund (tjänsteman på PTS för tillsyn och konkurrensfrågor) har bidragit med statistik. Ulfvensjö (avdelningsråd på Konkurrensverket, fram tills 2005 ansvarig för regulatoriska frågor på mobilsidan) har fått representera Konkurrensverkets perspektiv. Regeringen och näringsdepartementet har representerats av Pettersson (politiskt sakkunnig på näringsdepartementet och politisk rådgivare till Ulrica Messing). Riksdagen samt PTS styrelse representeras av Hamilton (riksdagsledamot för det moderata samlingspartiet). Representanter från intresseorganisationer är Blomgren (programchef på Kungliga Ingenjörssakademien, IVA), Hallström (generalsekreterare för stiftelsen för Internetinfrastrukturen, II-Stiftelsen), samt Weidstam (projektledare och konsult på branschorganisationen IT företagen). Vidare har relativt oberoende experter på telekommarknaden intervjuats, Hermanson (generaldirektör för svenska avdelningen inom internationella handelskammaren, ICC) och Nordström (grundare och vd för affärs- och teknikkonsultföretaget Northstream). Slutligen har det historiska perspektivet diskuterats i en intervju med Ilshammar (historiker vid Linköpings Universitet, journalist och ledamot av den svenska regeringens IT-kommission). Även Thorngren (professor och doktor i ekonomi, Center for Information and Communications Research) har svarat på frågor under processens gång.

Intervjuernas genomförande

Samtliga personer har intervjuats en och en, med undantag för Holm och Johansson på Telia där båda medverkade i samma intervju. De flesta intervjuerna, 15 stycken, har varit personliga möten, ofta på respondentens arbetsplats, men även på Handelshögskolan i Stockholm. Resterande fem möten har genomförts per telefon. Intervjuerna har i allmänhet varat mellan 45 minuter och 2 timmar, med en snittid strax över en timme. Intervjupersonerna har kontaktats per telefon för fastställande av intervjudatum, och vid det första samtalet har jag kort presenterat mig själv, arbetet och i stora drag vad som jag varit intresserad att intervjua personen i fråga om. Detta har haft de fördelar att intervjupersonen redan vid intervjutillfällets början fått ett visst förtroende för mig och ibland letat fram intressanta dokument inför intervjun.

Inför varje intervju har jag i ett mail bifogat ett dokument med ungefärliga frågor som jag trott kunnat vara intressanta att diskutera under intervjun. Jag har dock varit mån om att inte följa frågorna slaviskt utan vara öppen för nya inslag som inte nämns i frågorna. Varje intervju har inletts med att jag presenterat mig själv och syftet med intervjun. ”Öppna intervjuer” har använts, vilket är ett exempel på en kvalitativ intervju som används för att få en djupare förståelse för en persons beteende, motiv och verklighet. Öppna intervjuer av detta slag har på så vis bidragit till att möjliggöra för respondentens utsagor om sin praktik. Syftet är att få fram intervjupersonens perspektiv och vad han/hon tycker är viktigt. Intervjuerna är semistrukturerade med öppna svarsalternativ. (Andersen 1998, s. 161) En intervju av det här slaget hjälper forskaren att tolka betydelsen de beskrivna fenomenen och därigenom bättre förstå respondentens livsvärld (jmf Kvale, i Andersen 1998, s. 161) Initialt var intervjuerna särskilt öppna till sin karaktär, vilket kanske framförallt kan förklaras igenom att jag inte var så insatt i ämnet. Genom att låta respondenten svara och prata relativt fritt ökade chanserna till att närma mig den induktiva ansatsen, eftersom min medvetna och omedvetna förståelse inte tilläts styra intervjuernas utfall. När min kunskap successivt ökade kring ämnet har intervjuerna fått en något mer strukturerad karaktär. Genom det semistrukturerade upplägget har jag dock under alla intervjuer kunnat följa uppsatsens syfte, samtidigt som ett antal övergripande samtalsämnen säkerställt att jag fått ut det jag önskat i varje intervju och berört samtliga relevanta aspekter av ämnet. Ordningsföljden och tiden för varje område har styrts av vad respondenten varit mest intresserad av att tala om eller haft mest kunskap om. På grund av det flexibla upplägget hade en intervjumall i uppsatsen lätt blivit missvisande. (jmf Andersen 1998, s. 161)

Det har hänt att jag gått in mer aktivt och styrt intervjuerna, i första hand genom att respondenten fått specificera och exemplifiera beskrivningar som jag upplevt som alltför kortfattade eller ytliga. I de fall där respondenten har haft svårt att minnas har jag försökt hjälpa dem genom att på ett kort och så neutralt sätt som möjligt beskriva information jag fått från tidigare intervjuer eller texter. Sådana beskrivningar har i vissa fall fått respondenten att tala om känsliga områden, det verkar som vissa respondenter blir mindre tveksamma att delge mig sin syn på skeendet när de vet att jag redan känner till vad som hänt. Ibland har jag fått känslan av att vissa personer har försökt skönmåla eller undvika vissa aspekter i regleringsprocessen, troligen för att de inte vill stöta sig med andra personer eller organisationer. Vid sådana tillfällen har jag försökt återkomma till ämnet under en senare del av intervjun, med en något omformulerad fråga, i förhoppning om att locka fram ett mer uttömmande svar.

2.5.2 Textstudier

Informationssökandet har lite olika karaktär under arbetets gång, beroende på vilken fas studien befinner sig i. I problemformuleringen är materialet av relativt generell karaktär för att jag ska kunna orientera mig fram, för att senare i processen alltmer gå mot specifik information knuten till de konkreta problem som undersökningen berör. (Andersen & Schwencke 1998, s. 87) Jag har fokuserat på att hitta två sorters information, dels om PTS beslutsprocesser och de relevanta organisationer som kan ha inflytande i denna, dels specifik information om samtrafikavgifterna. Inledningsvis har eftersökningar gjorts på Internet i olika databaser, på bibliotek och i tidningar. Under intervjuernas gång har jag också fått ett flertal relevanta tips på dokument att läsa. Jag har även tagit del av en mängd rapporter som PTS har skrivit och som finns tillgängliga på dess hemsida.

2.5.3 Observationer

I samband med att jag började sätta mig in i telekommarknaden fick jag under senvåren möjlighet att delta vid ett möte på Berns där Tele2 bjöd in berörda parter för att föra en öppen diskussion med PTS om samtrafikpriserna för det fasta nätet. Jag närvarade även i ett interaktivt symposium kring IT-Sverige⁵, arrangerat av IT-Företagen, Dataföreningen, TCO och iis.se. Utöver det har jag fått möjlighet att närvara vid två seminarier som arrangerats av CIC (Center

⁵ Rubriken för symposiet ”IT-Sverige 25 maj: Är hem-pc en budgetpolitisk fråga?”

for Information and Communications Research) på Handelshögskolan i Stockholm. Den 19 maj 2005 talade Göran Hedström från A-focus om framtida vinster inom telekomsektorn⁶. Den 26 maj 2005, lyssnade jag till Alf Vangs seminarium om utmaningarna i EU:s nya regulatoriska ramverk⁷. Dessa möten har inte varit öppna för allmänheten, men tack vare kontakt med Thorngren, på Handelshögskolan, och Jonsson, på Kreab, fick jag ändå delta. Mötena behandlade inte uppsatsens syfte direkt, men gav ändå en god insikt i hur samtal på marknaden förs och i atmosfären som omger samtalen.

2.6 Registrering och bearbetning av data

Den information som forskaren får vid intervjuer kan registreras genom att exempelvis ta anteckningar eller genom att banda intervjuerna. Mot bakgrund av tidigare erfarenheter har jag valt att spela in intervjuerna. Detta tror jag har bidragit till att intervjuerna blivit mer följsamma eftersom jag har haft lättare att uppfatta vad personen verkar tycka är särskilt viktigt eller intressant. Genom att banda intervjuerna har jag således kunnat koncentrera mig på att ställa de rätta följdfrågorna, samt fått en utförlig och nyanserad data registrerad. Jag har i efterhand gått igenom bandupptagningarna och transkriberat intervjuerna i sin helhet. Detta för att eventuella minnesluckor från min sida inte ska försämra återgivandet av respondenternas berättelser.

Att använda bandspelare har varit överenskommet med intervjuobjekten innan intervjuernas början. En ljudupptagning kan göra att den intervjuade inte pratar så fritt som den annars skulle ha gjort. (Andersen & Schwencke 1998, s. 97) Under intervjuerna för denna uppsats har jag dock märkt få tecken på att respondenterna reagerat på ovan beskrivna sätt, kanske för att de är vana vid situationer där allt de säger noteras. Vid en intervju, med Billinger, strejkade dock bandspelaren, vilket gjorde att noggranna anteckningar fördes som sedan renskrevs snarast efter intervjun hade ägt rum. Som befarat vid en intervju utan inspelning, blev datan från denna intervju inte lika riklig som de övriga intervjuerna. Ljudupptagning har inte heller varit möjligt på de seminarier som jag varit på, så jag förde istället anteckningar.

När datan hade registrerats omvandlades den till text som analyserades. Med hjälp av de metoder som använts i uppsatsen tycker jag mig ha fått den bredd och det djup i fallstudien som jag eftersträvat. I målet att göra en empiridriven studie har empiriinsamlingen och bearbetningen varit avgörande för resultatet. Målet är att genom relevanta teorier problematisera och analysera den verklighet jag valt att studera, för att på så sätt åstadkomma en ökad förståelse på området. I linje med att göra en så induktiv studie som möjligt har teorierna använts som ett tolknings- och analysverktyg. Den teoretiska ramen syftar tillsammans med avsnittet för tidigare forskning till att ge grundläggande insikt i det studerade området och därigenom underlätta läsandet av empirin. Slutligen så har källhänvisningar gjorts enligt Harvardmodellen för att underlätta läsbarheten. (Strömquist 2000, s. 39 ff.)

2.7 Studiens tillförlitlighet

En studies korrekthet bestäms ofta utifrån begrepp som reliabilitet och validitet. En hög reliabilitet (tillförlitlighet) vid en studie visar att studien kan genomföras igen och samma resultat uppnås. Med validitet (relevans och giltighet) menas att forskaren har samlat in data som verkligen hon/han avsett att undersöka. (Andersen 1998, s. 85)

Enligt Sandberg (1995, s. 5 ff.) finns det ett antal kriterier som kan användas för att utvärdera eller rättfärdiga mina tolkningar. Jag har funnit tre kriterier som jag försökt uppfylla genomgående under forskningsprocessen. Det första är *forskarens tolkande medvetenhet*. Enligt Sandberg så måste forskaren vara medveten om sin subjektivitet och hur denna påverkar tolkningarna, snarare än att förbise den. Han anser att det är mindre professionellt att bara ta

⁶ "The future profitability of Swedish telecom operators. No More of Infrastructure Investment?"

⁷ "Challenges of the EU New Regulatory Framework (NRF) in Electronic Communications: An Economist's Perspective."

med uttalanden som stödjer forskarens egen uppfattning och slutsatser och att förbise motbevis. Det andra är *intersubjektivitet*. Det gäller för forskaren att beskriva forskningsobjektets mening, såsom det framträder för forskaren på objektets egna villkor för att kunna uppnå kunskap inom de tolkande ansatserna. (Sandberg, 1995, s. 5 ff.) Detta innebär att forskaren och respondenten måste vara överens om återgivningen av respondentens levda erfarenhet. Slutligen ska *läsaren ges en karta*. Det innebär att forskaren redogör för hur studien har utförts och vilka vägval som har gjorts, för att läsaren ska kunna bedöma studiens tillförlitlighet. (Widerberg, 2002, s. 18)

Jag anser att jag har uppfyllt dessa kriterier. Jag har under hela processen varit medveten om min, och personer jag frågat om väglednings, påverkan på den slutgiltiga tolkningen. I både presentationen av processerna och i tolkningen av dessa har jag därför redogjort för de berättelser som stödjer de mönster jag sett och vad som avvikit från mönstret. Jag har även fört flera kritiska diskussioner om hur olika tolkningsmöjligheter kan påverka analysens riktning. Samtliga 18 respondenter har även fått möjlighet att ta del av det som skrivits från deras intervjuer och återkomma angående mina tolkningar av samtalen med dem. De ändringar som respondenterna har begärt har således inte gällt våra tolkningar. Slutligen har jag i detalj beskrivit hur den här studien har genomförts.

3 TIDIGARE FORSKNING

Detta kapitel presenterar en kort teoretisk översikt över tidigare forskning relaterat till det område jag önskar studera, vilket placerar studien i en teoretisk kontext. Sammanfattningen ger givetvis inte en fullständig bild av forskningen, men ger en snabb inblick i området.

3.1 Inledning

Det finns relativt mycket forskning kring reglering av telekommarknaden. Dock har jag inte funnit tidigare forskning som just undersöker hur PTS har hanterat samråden, marknadsanalyserna och samtrafikpriserna. Nedan följer ett axplock av tidigare forskning som dock är intressant att ta del av för att få ett bredare perspektiv på det relativt avgränsade syfte som den här studien berör.

3.2 Generell forskning om reglering av telekommarknaden

3.2.1 Porters funderingar kring avreglering och konkurrens

Porter - känd för sina företagsstrategier - ser på regleringen från perspektivet hos en person som huvudsakligen jobbar med problem gällande ett företags strategi. Han ser tre problem för hur regulatorer och andra observatörer värderar logiken för reformer inom telekommunikationssektorn. För det första är konkurrensmodell ofta inadekvat. För det andra har de flesta regulatorer skönhetsfläckar i sin uppfattning om företagsstrategi, vilket är radikalt olik från industrin. Han beskriver här vikten av att reglerarna kan definiera marknaderna rätt, och då även räknar i substitut. Slutligen så har regulatorer fel prioriteringar när de bedömer fördelarna av en avreglering. Han ser generellt en tendens i att se på konkurrens för smalt och inadekvat när myndigheter bestämmer hur de ska reglera. Regulatorer borde använda samma konkurrensmodeller som företagen gör, och borde ha en realistisk syn på konkurrens, som andra industrier har. Genom att ta rätt beslut kring hälsosam reglering kan reglerare⁸ uppmuntra strategisk heterogenitet. De måste tillåta företag att ta olika infallsvinklar och inte skapa regler som tvingar företag att anta samma strategi. Slutligen behöver regulatorer tänka först och främst på hur de kan påverka innovation och teknisk utveckling. (Porter 1992, s. 39ff.)

⁸ I uppsatsen används begreppen "reglerare" och "regulatorer" synonymt.

Porter har funnit att det är lätt att underskatta tiden det tar för regulatorer att anpassa sitt beteende för att återge konkurrens. Från erfarenhet av att ha jobbat med flera reglerade områden när de går in i en ny era av konkurrens vet han att anpassningsbarriärerna är enorma. Det involverar en hel generation av reglerare som får alla sina stiftade regler ersätta, vilket kan göra dem obekväma. Sådana problem tar år att justera, och följaktligen kan företagsbeteende sent anpassa sig till verkligheten. I sådan miljö, där reglering ligger efter verkligheten, har vi inte råd att använda gammaldags mått för konkurrens och dominans på marknaden. Regulatorisk reform måste guidas genom nya verkligheter, inte de gamla bekväma och förståeliga. (Porter 1992, s. 44)

3.2.2 Lättare eller tyngre reglering?

Andersson har i boken ”Regulation of Network Utilities” studerat huruvida Sverige har fått en lättare eller tyngre reglering sedan avregleringen 1993. Andersson diskuterar argument som talar för och emot en lättare reglering efter 2001, då boken skrevs. EU:s översikt talar för att en lättare reglering ger företräde för konkurrenslagstiftning. Å andra sidan, ju mer erfarna regulatorer blir, desto oftare kommer de att vara först med att upptäcka brister i den sektorsspecifika regleringen som behöver justeras. Ibland kommer de dock att vara de sista att se när större regulatoriska element blir obsoleta. Förfining och förevigande av regler är bland de största hoten mot en väl fungerande marknad. (Andersson 2001, s. 139)

3.3 Specifik forskning om reglering av samtrafikavgifter

3.3.1 Reglering av samtrafiknivån

Andersson tar bland annat upp fallet med samtrafikavgifter som han menar kan diskuteras och han undrar vad som egentligen skiljer telekomsektorn från andra marknader. Kort sagt tror han att det mesta av den specifika telekomregleringen förmodligen är ett övergående fenomen. (Andersson 2001, s. 136)

4 TEORETISK REFERENSRAM

Teorin är uppdelad i ett makroperspektiv och ett mikroperspektiv. Teorin är således utformad lite som en tratt som börjar brett utifrån Bergmans teorier kring avreglering och Ahrne och Brunssons tre traditionella regelteorier. Därefter smalnar fokus av i Hultén & Mattsons nätverksteori och avslutas med Marchs teori om hur tvetydigheter kan påverka processer. Formuleringarna är hämtade ur originalkällorna. De kan ibland verka tillkrånglade, men så uttrycker sig upprorsmännen själva.

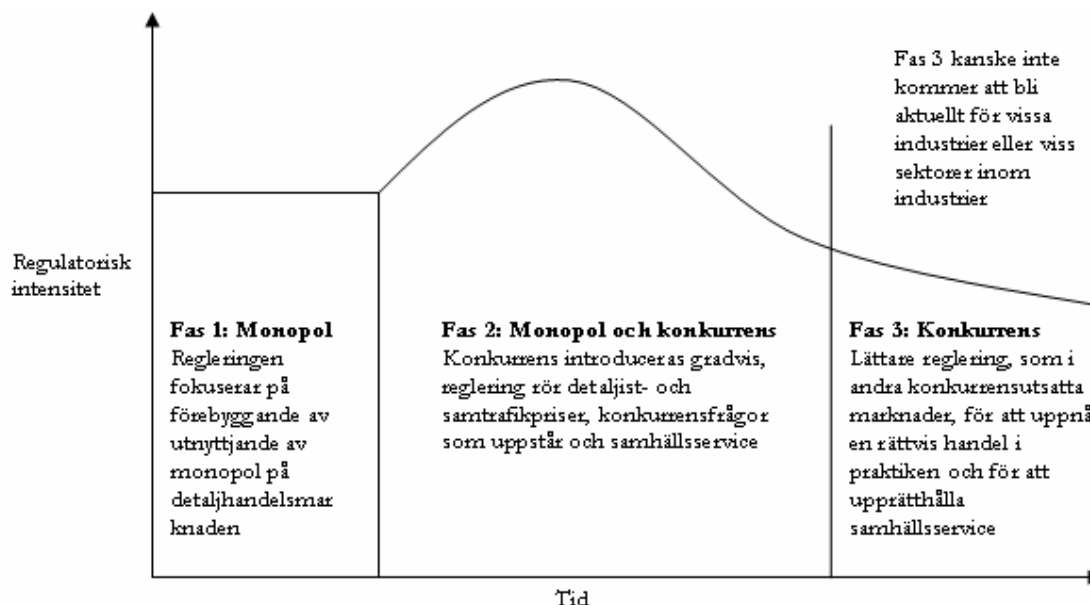
4.1 Inledning

Det teoretiska ramverket, som presenterats nedan, kommer att kopplas till diskussionsfrågorna i syftet genom analys del I som följer. Fråga (1) "Hur är regleringen tänkt att fungera?" analyseras utifrån Bergmans teori om avregleringens tre faser, Ahrne & Brunssons teori om förhållandet regelsättare och regelföljare, samt Hultén & Mattsons nätverksteori. Fråga (2) "Hur har PTS agerat?" analyseras utifrån förhållandet regelsättare och regelföljare, samt nätverksteorin. Fråga (3) "Hur har operatörerna reagerat?" analyseras utifrån samma teorier som fråga (2), samt utifrån ett antal tvetydigheter. Slutligen sluts cirkeln eftersom fråga (4) "Är dagens reglering ett steg i riktning mot konkurrens?" återkopplar till fråga 1 genom att Bergmans tre faser åter analyseras. Fråga 4 analyseras dessutom utifrån förhållandet reglerare och reglerade, samt nätverksteorin.

4.2 Avreglering av Europas nätverksindustrier i tre faser

Avregleringen av Europas nätverksindustrier går långsamt längs en väg från monopol (fas 1), till monopol och konkurrens (fas två) och möjligen vidare till fri konkurrens (fas tre). I den första fasen erbjuds tjänsterna av ett ensamt företag och regleringen ska förebygga att monopolet utnyttjas i återförsäljarmarknaden. I den andra fasen kommer konkurrensen gradvis in på några eller alla marknader och regleringen fokuserar på att 1) hindra att det gamla monopolet utnyttjar sin ställning hos återförsäljarna och i samtrafiken, 2) bevaka andra konkurrensfrågor och 3) lagstadgade skyldigheter i vad som kallas samhällsservice uppfylls. (Se appendix III för hur mängden reglering i fas två påverkar avregleringen.) I fas tre är konkurrensen mer eller mindre fullständig. Ibland finns en viss reglering, som på andra konkurrensutsatta marknader, för att staten vill försäkra sig om att konkurrensvillkoren uppfattas som rimliga och för att upprätthålla den så kallade samhällsservice som marknaden själv inte skapar eftersom efterfrågan är för svag inom vissa områden eller hos vissa kundgrupper. (Bergman et al.⁹ 1998 s. 6 ff.) Nedan beskriver jag mer ingående fas två och tre, vilka är intressanta då det är där Sverige befinner sig idag.

⁹ Bergman et al. kommer för att förenkla läsandet att betecknas "Bergman".



Figur 1: Evolutionen av reglering över tre faser i marknadsstrukturen. (Bergman et al. s. 10)

I *fas två* där reglering och konkurrens mixas är målet att få den detaljerade strukturen rätt: organisering och policykonkurrens, och förebyggande av monopolutnyttjande. (Bergman et al. 1998 s. 136-137) För att kunna anpassa regleringen snabbt krävs industrikunskap och signifikant urskiljningsförmåga (Bergman et al. 1998, s. 128-129). En *mindre flexibel* reglering, det vill säga stelbent och fyrkantig, är kostsam. En *flexibel* reglering, med utrymme för stor handlingsfrihet för myndigheten kan även den vara kostsam om regleringsmyndigheten har brist på branschspecifik kunskap. Om regleringen är flexibel med stor branschvana hos myndigheten, då finns å andra sidan risk för att det utvecklas ett stort personligt beroendeförhållande mellan reglerare och de reglerade. För att undvika detta är det viktigt att bygga in starka kontrollmekanismer i regleringen. Ett exempel är återkommande utvärderingar av myndighetens verksamhet, gjorda av ett fristående råd av experter. I fas 2 behövs det alltså en nationell regleringsmyndighet, men i takt med att branschen mognar, kan vissa delar av den avskaffas. I den andra fasen ökar styrkan hos tidigare monopolföretags incitament för att påverka regleringen, beroende på att de kan förlora eller tjäna stora pengar på den. Den här kombinationen av omständigheter är mycket ofördelaktig. (Bergman et al. 1998, s. 136-137)

För nätverksindustrier i *fas tre* där det är konkurrens bör regleringen vara mycket mindre komplicerad. För det mesta behövs bara en sedvanlig konkurrenspolicy, som övervakas av ett konkurrensverk, gemensamt för flera branscher. Regulatorisk läsning är av mindre risk i det här sammanhanget eftersom alla reglerade företag nu möter samma koordineringsproblem. Branschens egen självreglering kan hantera koordinations- och standardiseringsfrågor. Allmänna konsumentintressen kan företräddas av konsumentorganisationer. (Bergman et al. 1998, s. 136)

4.3 Teoretiska traditioner om hur regelsättande kan förstås

Teorierna utgår från Ahrne och Brunssons teori om processen när reglerna förändras, sett från en utomstående perspektiv. Hur man ska förstå förhållandet regelsättare och regelföljare. Litteraturen kan delas in i tre större perspektiv vilka författarna kallar normativa, intressebaserade och kulturella. (Ahrne & Brunsson 2004, s. 10-11)

4.3.1 Normativa förklaringen: Regler är till för det allmänna bästa

Den normativa förklaringen ser människor som varelser med förmåga att se till helhetens intressen och resonera sig fram till en god reglering. (Ahrne & Brunsson 2004, s. 10-11) Människors intressen som medborgare eller väljare är annorlunda än deras intressen som privata aktörer på marknaden. Som kollektiv eftersträvas det goda samhället och för att nå dit behövs ibland regler som underlättar kollektivt handlande. De som bryter mot reglerna anses vara i

behov av uppfostran, irrationella, asociala eller kriminella. Frågan om hur reglerna formas blir ofta outtalad. Man antar att någon central funktion som representerar allmänintresset skapar regler för att styra samhället åt ett visst håll. Teorin problematiserar inte närmare dynamiken i regleringssystemet. Efterfrågan från samhället antas styra och i förlängningen skapar dåliga regler ett förändringstryck om deras brister uppmärksammas. Marknadsmislyckanden, ofrihet och orättvisor skapar efterfrågan på regleringar för att rätta till dessa problem. Experter försöker finna de bästa lösningarna. Experterna består av *ekonomer*, som söker effektivitet, *reglerare*, som söker demokrati, samt *jurister*, som ser till vikten av att regleringen skapas i en öppen och förutsägbar process (Ahrne & Brunsson 2004, s. 36-37)

4.3.2 Intressebaserade förklaringen: Hänvisar till ekonomiskt och maktpolitiskt spel om begränsade resurser

Den intressebaserade förklaringen utgår från att det är spelet mellan olika egenintressen som skapar regleringen. Ofta ligger samma syften i bakgrunden som för den normativa förklaringen, men till detta hör även organiserade intressen med inflytande på samhällets institutioner. Detta innebär att det finns en central auktoritet som sätter regler, men som är kontrollerad av konstellationer och intressegrupper. Att erövra regleringsmakten och därmed skaffa sig fördelar antas vara en grundläggande strävan hos samhällets grupper. Regleringen är enligt detta perspektiv ett sätt att skaffa sig vinst. Detta gör det mindre troligt att regleringsorganen kan få företagen att agera i enhetlighet med det allmänna bästa. (Ahrne & Brunsson 2004, s. 28-39) Det är däremot mer troligt att dessa organ tas över av mäktiga välorganiserade intressen som använder regleringsmyndigheterna för att ta ut vinster som marknaden annars inte skulle tillåta dem att göra (Ahrne & Brunsson 2004, s. 22). Regleringen framstår som något suspekt eftersom den inte uppkommer av en plan, utan som konsekvens av maktrelationerna mellan de viktigaste aktörerna. Det är således inte allmänhetens efterfrågan utan organiserade särintressen som styr regleringen. Organiserade grupper strävar efter vinst i form av makt eller pengar. Ingen kan sägas representera "allmänintresset", även om sådan kan räknas fram på teoretisk väg. (Ahrne & Brunsson 2004, s. 38-39) Det optimala gemensamma utfallet för reglerade och reglerare är att båda väljer att samarbeta. Risken är dock att regleringsmyndigheten frestas att kräva mer direktstyrande regler och att företaget frestas att kringgå reglerna. Resultatet blir i så fall att båda hamnar i en ineffektiv position som är svår att ta sig ur, där båda parter lägger ner stora pengar på att bekämpa varandra. (Ahrne & Brunsson 2004, s. 23) Förändring av regelsystemet sker när maktförhållandet mellan grupperna ändras på något sätt. Betoningen på makt, mer än ekonomiska vinster, innebär att det hela tiden saknas ordning. (Ahrne & Brunsson 2004, s. 38-39)

4.3.3 Kulturella förklaringen: Organisationer i en konstruerad ordning

Den *kulturella* förklaringen tvivlar på människans fullständiga rationalitet. Med det menas att även om kalkylering om kostnader och vinster spelar roll så styrs individen även av socialt skapade uppfattningar om vad man borde göra i olika situationer. Detta medför att institutioner och kulturella föreställningar påverkar hur människor agerar och därmed också hur de skapar nya regler för varandra. (Ahrne & Brunsson 2004, s. 10-11) En skillnad från de två tidigare nämnda perspektiven är att den kulturella förklaringen inte delar in aktörerna i offentliga och privata med motstridiga intressen. Den ser istället samhället som en sammanlänkad massa av organisationer i kamp om att tolka verkligheten. (Ahrne & Brunsson 2004, s. 28 ff.) Det förväntade beteendet och skapandet av regler förenklar val och löser konflikter. Reglering tolkas i detta perspektiv som en bredare kontroll över mänskligt beteende, det vill säga regler framstår som nödvändiga för mänsklig verksamhet. Regelförändringar ändras i takt med att föreställningar ändras i olika miljöer. Regelverket som bestämmer förväntat beteende beskrivs som den kultur som aktörerna befinner sig i. Aktörers intressen skapas av historiska situationer och miljöfaktorer. Uppdelningen reglerare och reglerade ses som ett mer komplext förhållande av ömsesidigt beroende. (Ahrne & Brunsson 2004, s. 39 ff.)

4.4 Institutionella förändringar och det nätverkande företaget

Vi lever nu i en tid av institutionell turbulens. Epoken utmärker sig genom att internationella regelverk ersätter nationella och den grundläggande idén kring regelverk förändras i många näringar. (Hultén & Mattsson 1994, s. 186) Nätverksperspektivet är komplext och var gränsdragningen ska gå för vad som ingår i nätverket är till stor del subjektivt. Det finns således en mängd faktorer som är viktiga såväl för forskare, som försöker förstå vad som händer i nätverket, som för chefer, som försöker styra nätverket.

4.4.1 Nätverk och företagsledning

”Relationships require different mixes of co-operation and competition to be effective depending on the market (s) in which they operate, the pattern of their past interactions and/or the nature and goals of the firms participating in them” (Wilkinson and Young 1997, s. 90).

Företag verkar i *komplexa* nätverk, som består av dem själva och andra företag och relationerna sinsemellan. Ordet ”nätverk” kan vara förvirrande, eftersom alla företag är relaterade till många andra företag. Var slutar då nätverket? Draget till sin spets finns det bara ett nätverk, vilket är universum. Att tänka så hjälper dock inte företagsledningen. Så nätverket som undersöks bör bestå av alla företag som är signifikanta för den specifika uppgift som undersöks.

Ett nätverksperspektiv innebär att företaget, återförsäljare och kunder inte existerar i isolering. Inte heller är det enheter i en distributionskedja eller distributionskanal. Varje företags specifika relationer med sina återförsäljare och kunder påverkas av egna relationer med sina kunder och återförsäljare. *Varje företags syn på nätverket är därför lika riktig, men säkerligen olik andras.* Företagens egna uppfattningar om och i nätverken formar basen för deras agerande. Inget av de närliggande företagen kan ha exakt samma relationer till andra. (Ford et al. s. 194)

Ett nätverk skiljer sig från en marknad, eftersom det finns transaktionskostnader som följer naturligt av historiken i relationerna. Ett affärsnätverk är inget som tvingas på företag, inte heller är det något som kan designas eller ledas av någon av dem. *Ingen styr nätverket, men alla försöker styra det.* (Ford et al., s. 194)

Varje företagsledning arbetar med att *behålla* eller *förändra* positionen av det egna företaget i nätverket. Nätverkspositionen består av företagets relationer, samt de kostnader, rättigheter och obligationer som kommer av dem. Att ändra position involverar troligen variation i existerande relationer och etablerandet av nya. Det är därför viktigt för varje företagsledning att utforska företagets egen nätverksbild och varför de ser på saker på ett visst sätt. Dessutom ska företagsledaren få en känsla för nätverksbilden som formar basen för andra företags agerande. (Ford et al. s. 194)

Företag är begränsade av nätverket som omringar dem. Variationen av tryck från andra företag, dynamiken i nätverken och behovet av att jobba genom andra företag för att uppnå målen bidrar till företagets strategi och implementeringsbegränsningar. Begränsningar existerar trots vetskapen om att ett företags relationer är grunden för tillväxt och utveckling. Företag står inför en paradox - ju mer kontroll de får, desto mindre effektivt och innovativt blir nätverket och därigenom deras framgång.

Sammanfattningsvis innebär komplexiteten i nätverk att företagets interagerande med andra alltid kommer att variera mellan situationer och över tid. *Det finns således ingen standardlösning för att styra i ett nätverk.* Det är viktigt för företagsledning att tänka igenom vad som ligger bakom det de själva gör, bakom vad andra gör och dynamiken i själva nätverket. Nätverksvariation innebär att företagsledning kontinuerligt bör klargöra och utveckla företagets position i nätverket som omringar det. Vidare innebär de simultana möjligheterna och begränsningarna av ett företags nätverksposition och interaktion mellan de karaktäristiska noderna och trådarna att ledningsfråga är att klargöra nätverkets funktioner jämfört med andra perspektiv. Nätverkskomplexitet innebär

att varje företag är beroende av förmågor och resurser hos dem runtomkring sig och att ledningens uppgift är att uppmuntra och hjälpa andra att kontinuerligt klargöra deras eget förstående för nätverket. Slutligen är en uppgift för ledningen att styra varje relation inom vilket företag är ombäddat av. (Ford et al. 2003, s. 33)

4.5 Processer under tvetydighet

Klassiska beslutsmodeller uppmärksammar vanligen två sorters komplikationer i beslutsfattande. Den första är att de möjliga resultaten till naturen är kända, men att det inte är säkert vilken av möjligheterna som kommer att realiseras. Konsekvenser kan således bara beräknas genom någon slags sannolikhetslära. Den andra komplikationen är att somliga konsekvenser beror av agerandet hos strategiska aktörer, som simultant känner till interberoendet. Denna komplikation har lett till en mängd undersökningar inom spelteori. Många har spekulerat i konsekvenserna av dessa två klassiska problem inom beslutsfattande, men de har även lagt till ett flertal andra som har kommit att kallas *tvetydighetsproblemet*. (March 1988, s. 12) Tvetydighetsproblemet kommer att användas för att närmare analysera varför operatörerna reagerar som de gör.

4.5.1 Tvetydighet i preferenser

En beslutsfattare antas ha koncisa, stabila och exogena preferenser. Observationer har dock visat att beslutfattares preferenser ofta är långtifrån koncisa, stabila eller exogena (Feigenbaum och March, 1960; Cohen och March, 1974; 1986; March, 1978b). Organisationer kritiserar dessutom frekvent för att inte kunna uttrycka tydliga preferenser. Kritiken beskrivs ibland i termer av ett implementeringsproblem, även om några av de mer framstående studierna kring implementeringsmisslyckanden verkar överdriva den troliga klarheten i policyskaparens intentioner (Baier, March och Saetren, 1986). Mer generellt ändras även organisationers preferenser dels av exogena påtryckningar, men även som ett resultat av den verksamhet de kontrollerar. Ambitionsnivån anpassar sig efter erfarenhet, och önskedimensionerna transformeras genom erfarenhet av beslutandet av händelser, implementeringen av dem, och observationen av konsekvenserna (March 1978b). (March 1988, s. 12)

4.5.2 Tvetydighet kring relevans

I klassisk beslutsteori länkar det logiska förnuftet policys till händelser (som medel till mål, lösningar till problem, och händelser i en del av organisationen till händelser i en annan del av organisationen). Alla dessa länkar verkar drivna av logiken. I verkligheten är händelser inom en organisation inte lika nära sammankopplade (March 1978a). Ofta finns det en djup oklarhet i länkarna mellan olika aktiviteter inom organisationen, mellan problem och lösningar och mellan hur chefer pratar och agerar (Cohen och March, 1974; 1986; March och Olsen, 1976; March, 1984a). ”Soptunnemodellen”¹⁰ av en organisations beslutsfattande innebär att försöka definiera i vilken ordning processer kan förstås (Cohen, March och Olsen, 1972; March and Olsen, 1976). I en soptunnemodell är problem, lösningar och beslutsfattare sammanlänkade genom deras simultanitet, snarare än av deras relevans (March och Olsen, 1986). Det är inte ett system med dålig ordning, men det kan verka stökigt när det ses ur ett medel-mål perspektiv. (March 1988, s. 13)

4.5.3 Tvetydighet kring historik

Användning av historik som bas för förväntningar om framtiden är vital, såväl inom experimentellt lärande som i förutseendemodeller. Det är allmänt känt att historik är tvetydigt (Cohen and March, 1974; 1986; March and Olsen, 1975; 1976). Till exempel är tvetydighet om historiska samband en svårighet för maktkonceptet inom sociala institutioner (March 1956a;

¹⁰ I soptunnemodellen blandas lösningarna, problem och händelser som avfallet i en soptunna. Det finns tillfällen när huvudaktörerna inte riktigt förstår vad som pågår och upplever tekniken som obegriplig. Det kan även vara tillfällen när beslutsfattarna anser att de har många andra uppgifter som är tidskrävande. Då beslutsprocessen är slumpmässig kan det hända att beslutsfattarna inte kommer fram till en lösning eller att de finner lösningar på beslut som kanske inte finns.

1957; 1966). Det går att analysera detta utifrån diskussionen kring icke kompletta "learning cycles". En komplett learning cycle betyder att individuella uppfattningar och preferenser påverkar individers agerande, som påverkar organisationers val, som påverkar omgivningens respons, som påverkar individuella uppfattningar och preferenser. Dock komprimerar tvetydigheter kring historien länkarna och organisationen fortsätter att lära som att cykeln var komplett. Resultatet är att organisatoriskt lärande måste förstå såväl hur tvetydigheter påverkar cykeln som dynamiken i lärandet under sådana förhållanden. (Cyert and March, 1963; March and Olsen 1975; Herriott, Levinthal and March, 1985, i March 1988, s. 13)

4.5.4 Tvetydighet kring tolkning

Genom att tänka på livet i termer av val introduceras tolkningsdelen i beslutsprocessen (March 1973). Det fundamentala antagandet i alla teorier av beslutsfattande är att beslutsprocessen är organiserad kring att göra besluten förståeliga i termer av resultat (March och Olsen, 1976; March 1981a). Deltagare i processen är primärt intresserade av att påverka väsentliga beslut; aktiviteterna som omringar beslutsfattandet översätts i termer av de beslut som fattas. Observationer av organisationer visar att antaganden som görs tidigt kan vara missledande. Även om informationen används för att fatta besluten, så förstås insamlandet och återopandandet av information oftast bättre genom symboliskt agerande (Feldman and March, 1981; March och Sevón, 1984). Även om deltagarna bryr sig om resultatet så bryr de sig även ofta om den symboliska meningen av processen och resultatet (March, 1956d; March och Olsen, 1976; 1983). Kort sagt, beslutsfattande är en mycket kontextbaserad, helig aktivitet, omringad av myter och ritualer, och lika mycket beroende av tolkning som av det specifika i särskilda beslut (March och Olsen, 1983; 1984; March och Sevón, 1984). (March 1988, s. 14)

4.5.5 Sammanfattning om tvetydighet

Att förstå dessa tvetydigheter är nödvändigt, inte bara för att förutse organisatoriskt beteende, utan även för att förbättra det. (Cohen och March 1974; 1986; March 1978a; 1978b; 1984a). En taktik inom en tvetydig värld kräver förståelse av tvetydigheten även av en beslutsfattare som har klara mål och en klar förståelse för historien. Framgångsrik taktik för en Machiavellisk spelare¹¹ i en oklar värld ropar på exploatering av soptunnor och icke-kompletta "learning cycles" med namnet rationalitet. (Cohen och March 1974; 1986)

Tvetydighet är inte bara en del av livet, men även en nödvändig kontext för agerande av rationella aktörer. Argumentet är att tvetydighet om preferenser tillåter mål att utvecklas genom erfarenhet (March, 1971; 1978b; Cohen and March, 1974; 1986). Tvetydighet om relevans tillåter relevans att utforskas (March and Olsen, 1976; 1986). Tvetydighet med historien underlättar motivationen att ta itu med det (March, 1974b; 1975; 1987b). Tvetydighet om tydning tillåter kommunikation att framkalla mer än vad en kommunikator känner till (March och Sevón, 1984; March, 1987a). På en mer generell nivå argumenteras det att utvecklandet av mening genom myter, ritualer, och laborerandet av kulturella symboler är en större del av ett modernt organiserat liv. Tydning, inte val, är distinktivt mänskligt (March and Olsen, 1983; 1984; March and Sevón, 1984; March, 1987a i March 1988, s. 14-15)

4.6 Sammanfattning av det teoretiska ramverket

I det här sammanfattande avsnittet sammanförs kort vilka delar som ingår i det teoretiska ramverket. Först presenteras Bergmans tre avregleringsfaser som visar avregleringsprocessens fortlöpande, med fokus på relationen tid och mängd reglering. Den andra teorin beskriver olika traditioner vid regelsättande, där ingår den normativa-, intressebaserade- och kulturella förklaringen. Den tredje teorin förklarar hur marknadens aktörer verkar i ett nätverk. Slutligen presenteras ett antal tvetydigheter som existerar på marknaden och som behöver granskas närmare.

¹¹ Hänsynslöst politiskt maktsträvande.

5 UTMANING ATT REGLERA TELEKOMMARKNADEN

I detta avsnitt presenteras insamlade data från intervjuerna, textstudierna och observationerna. Inledningsvis presenteras kort synpunkter på marknadens karaktäristika. Därefter presenteras regelverket och aktörer som kan påverka detta i korthet. Dessa avsnitt presenteras som bakgrundsfakta som jag tror är nödvändiga att förstå för att kunna ta till sig av förutsättningen av empirin som berör uppsatsens huvuddelar, nämligen marknadsanalyserna, samråden och fallstudien på samtrafikavgiftsnivåerna.

5.1 Telekommarknaden i korthet

5.1.1 Varför nätverksindustrier har en särskild lagstiftning

Telemarknaden är en nätverksindustri¹², med vissa särdrag. Dels krävs det stora investeringar för att bygga ett nät. Dels är operatörerna beroende av tillgång till nät för att kunna distribuera tjänster. När en investering är gjord finns det ingen alternativ användning för nätet. För mobiltelefoni distribueras tjänsterna med hjälp av radiofrekvenser, vilket är en begränsad naturresurs. Radiospektrumet har bara utrymme för ett antal aktörer, vilket gör det svårt att etablera sig på marknaden för nya aktörer. De får istället hyra in sig i redan etablerade aktörers nät. Operatörerna som redan etablerat sig på marknaden har således stora fördelar jämfört med nya aktörer, till stor del tack vare tekniska och strukturella orsaker. (PTS-F-2003-4, s. 1-2)

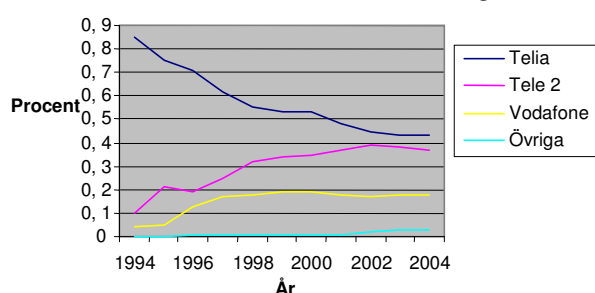
Lagstiftningen för nätverksindustrier går längre än den generella konkurrensrätten. Bakgrunden är att aktörerna på marknaden har motsatta intressen och en obalans i förhandlingsstyrka. De främsta åtgärderna för att öppna för konkurrens är att ge distributörerna tillträde till distributionsnäten. Reglerna syftar till att neutralisera konkurrensfördelar hos operatörer med betydande inflytande. (PTS-F-2003-4, s. 1)

5.1.2 Bakgrund om svensk telekommarknad

Telekommarknaden utifrån Kotlers marknadsdefinition

Företagen som levererar material och kunskap för att kunna tillverka mobilnäten kan ses som *leverantörer*, eftersom näten är en grundförutsättning för att kunna leverera mobiltelefoni. Telia kan ses som *huvudföretaget* som ska utsättas för konkurrens. Konkurrensen kommer i första hand från andra nätägande företag. PTS har konstaterat att tre nätägande operatörer dominerar marknaden. *Telia* är Sveriges största mobiloperatör (med en 41 procentig marknadsandel av alla abonnemang). *Tele2* med dotterbolaget Optimal Telecom är näst störst (37 procent). *Vodafone* marknadsandel är 16 procent, *Hi3G* har tre procent och övriga mobiloperatörer har en marknadsandel på nära tre procent (marknadsandelarna är ungefärliga siffror). Se figur 2 för förändringen i marknadsandel mellan det nätägande aktörerna sedan år 1994.

Marknadsandel av antalet mobilabonnemang, 1994-2004

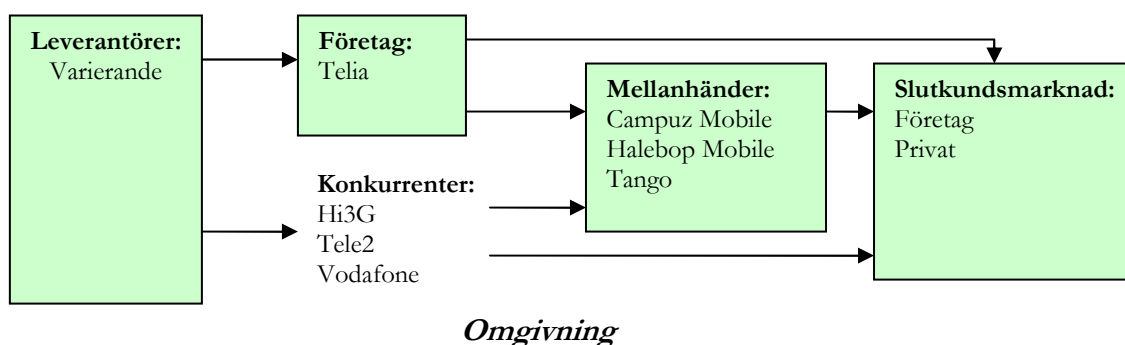


Figur 2: Svensk Telemarknad, från www.pts.se, 2005-08-18

I nästa steg i Kotlers modell utsätts såväl Telia som övriga nätägande företag för konkurrens från så kallade företagsmellanhänder, som hyr in sig i de nätägande operatörernas nät. Dessa företag benämns ofta "icke-nätägande-" eller "virtuella" operatörer. Av dessa har några av de större köpts upp av de nätägande operatörerna, som exempelvis Campuz Mobile (Vodafone), Halebop Mobile (Telia) och Tango (Optimal Telecom/Tele2). (PTS-ER-2005:31, s. 8) Slutligen består marknaden i slutkunder som grovt segmenterat är företags- eller privatkunder. (Jmf Kotler et al.

¹² Kan jämföras med järnvägsmarknaden, vägar för biltrafik, luftrummet för flygplanstrafik.

1999, s. 15 ff.) Se bild nedan som sammanfattar Kotlers definition av marknaden och dess aktörer.



Figur 3: Kotler et al:s marknads- och marknadsföringsdefinition av huvudaktörerna och krafterna i ett modernt marknadsföringssystem. (Kotler et al. 1999, s. 15 ff.)

Hermanson, generalsekreterare i Svenska ICC (Internationella Handelskammaren i Sverige), anser att mobilmarknaden är en oerhört svår marknad, där det är invecklat att se vad aktörerna tycker generellt. ”Det är dagsformen som avgör om de är vänner eller fiender.” Det finns många konstellationer i olika frågor. Ibland ser en operatör ut som utmanare och i andra lägen ses den som en dominerande aktör. Marknaden innehåller även delar som det krävs avancerad teknisk kunskap för att begripa. (Hermanson 2005)

Teknik

Tekniken går framåt otroligt snabbt inom telekombranschen. Det finns idag tre sorters mobilnät i Sverige. NMT, som snart ska släckas, GSM/2G och UMTS/3G. Telia som var den gamla monopolisten har såväl ett NMT-, 2G- och 3G-nät, samt ett fast nät. Tele2 och Vodafone har såväl ett 2G- som 3G-nät. Hi3G är relativt ny på marknaden och har därför gått direkt på att bygga ett 3G nät. (Jmf. PTS-ER-2003:33)

	NMT	GSM/2G	UMTS/3G
Telia	ja	ja	ja
Tele2 (inkl. Db Optimal Telecom)	nej	ja	ja
Vodafone	nej	ja	ja
Hi3G	nej	nej	ja
Övriga operatörer	nej	nej	nej

Figur 4: Författarens sammanställning av operatörernas nät.

Diskrepans snabb utveckling och långsam reglering

Nordström (2005), grundare av affärs- och teknikkonsultföretaget Northstream, är fascinerad över svårigheten i PTS uppgifter och ser det som ”en gigantisk utmaning”. Han beskriver det som att industrin utvecklas hos leverantörer och operatörer som är oerhört resursstarka globala aktörer, såväl forsknings- som lobbyingmässigt. Mot det står regulatörer som redan är relativt resurssvaga och även kompetenssvaga. PTS får informationen i andra hand från aktörerna i branschen. Detta ger PTS ett informations- och kunskapsunderläge. Marknaden rör sig således snabbare än vad regleringsverksamheten gör. (Nordström 2005) Ilshammar, historiker vid Linköpings Universitet, ser en tydlig diskrepans mellan den snabba teknikutvecklingen och den långsamma regleringen. Sett till historien kan detta leda till antingen att regleringen ligger som en ”död hand” över det nya dynamiska området eller att aktörerna struntar i lagen om den blir uppenbart omodern. (Ilshammar 2005) Se appendix II övre hälft för en tidsaxel på viktiga händelser i regleringen.

Tillväxt

Antalet mobilabonnemang ökar årligen med cirka 10 procent och i slutet av december 2004 fanns det 9 774 000 stycken i Sverige (PTS-ER-2005:31, s. 9-10). Marknaden för mobila innehållstjänster har däremot en långsam tillväxt. Förutsättningarna för framväxt på tjänstesidan i Sverige är goda, men det har inte tagit fart ännu. Undersökningar har visat att många potentiella

kunder känner till nöjes- och nyhetstjänster, men inte använder dem eftersom de exempelvis anser att det är onödiga finesser eller för dyrt. (PTS-ER-2005:8, s. 1 ff.)

Omsättning och slutkundspriser

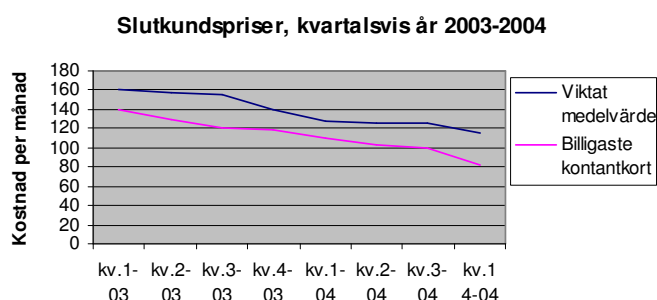
Prispress har lett till att omsättningen på mobilmarknaden minskade för första gången under 2004. Omsättningen sjönk med två procent till 8,6 miljarder kronor under första halvåret 2004, jämfört med motsvarande period år 2003. Den minskade omsättningen har samband med att mobilpriserna sjunkit på senare tid, eftersom såväl antalet kunder som trafikvolym ökat. PTS ser en tendens till att sjunkande mobilpriser beror främst

av att nya aktörer har etablerat sig på marknaden. PTS menar även att den reglering som förts för samtrafikavgifterna till de tre stora operatörerna på sikt bör ge effekt på priserna (PTS-ER-2004:24). Under 2004 har priskonkurrensen ökat, mycket tack vare Hi3Gs aggressiva marknadsföring och prissatsning i 3G-nätet. En annan anledning kan vara att marknaden börjar bli mättad vilket gör att operatörerna får jobba hårdare för att behålla sina marknadsandelar. (PTS-ER-2005:31, s. 9) Priset på mobiltelefoni har sjunkit med 30 procent det senaste året och bedömare spår att priserna på sikt kommer att gå ned ytterligare med 25-30 procent (Bager, analytiker på IDC, i "Priskriget fortsätter", *Dagens Industri*, 2005-06-30). En stor del av sänkningen tros komma genom att subventionerna¹³ av mobiltelefoner är på väg bort, samt att det är tydligare för kunden vad det kostar att ringa (Berglund, VD för Tele2, i "Priskriget fortsätter", *Dagens Industri*, 2005-06-30). I juni 2005 lanserade PTS www.telepriskollen.se, för att hjälpa kunderna att få överblick i de snåriga villkor som operatörerna erbjuder (Telepriskollen gav lägre samtalspriser, *Dagens Nyheter*, 2005-07-17).

5.2 Regelverket i korthet

Den övergripande målsättningen med det nya *EU-ramverket* är att uppnå en harmonisering av regelverk för elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster samt tillhörande tjänster inom EU.¹⁴ Det framgår att regelverket vill främja konkurrens, för den inre europeiska marknaden och för slutanvändarens intressen. I det nya systemet spelar nationella domstolar och konkurrensmyndigheter en större roll än tidigare, för att tillämpa EG:s konkurrensregler (*Uppgifter och organisation* 2005). Kommissionen har dock vetorätt om den anser att PTS fattat felaktiga beslut. (Axelsson 2005)

Lagstiftningen för telekombranschen kan sägas stå på två ben. Dels den *generella konkurrenslagstiftningen* som reglerar samtliga branscher för att hindra karteller, utnyttjande av dominant position samt sammanslagningar, uppköp och koncentration (Henriksson 2005). Dels den sektorspecifika regleringen för IT-sektorn, som grundas på den svenska *EkomL*. (*Uppgifter och organisation* 2005)



Figur 5: PTS-ER-2005:5

¹³ Med subventioner av mobiltelefoner menas att telefonerna i princip ges bort mer eller mindre gratis, givet att användaren binder sig vid ett visst abonnemang.

¹⁴ Som ett led i harmoniseringen ålägger direktivet medlemsstaterna ett samrådsförfarande när vissa åtgärder skall vidtas. Övriga direktiv är auktorisationsdirektivet, tillträdesdirektivet, direktivet om samhällsomfattande tjänster (USO-direktivet), direktivet om integritet och elektronisk kommunikation och konkurrensdirektivet. (Prop. 2002/03:110.)

5.2.1 Generell konkurrenslagstiftning

EU och Sveriges generella konkurrenslagstiftning

Den svenska konkurrenslagen trädde i kraft den 1 juli 1993 (SFS 1993:20). Lagen bygger huvudsakligen på principerna inom EU. Den 1 maj 2004 trädde en kompletterande förordning i kraft gällande bestämmelser om konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag och missbruk av dominerande ställning. (Artikel 81 och 82 i EG-fördraget)

Konkurrensrätten och Konkurrensverket

Konkurrensrätten reglerar i *efterhand* (ex post) när ett företag utnyttjat sin *dominerande ställning*¹⁵. Utifrån den specifika situationen genomför Konkurrensverket en analys av vilken marknadsdefinition som ska gälla. Konkurrensverkets marknadsavgränsningar görs alltid för det aktuella ärendet. (Ulfvensjö 2005) Hur den *relevanta marknaden definieras* beror dels på produktmarknaden och dels på den geografiska marknaden. På produktmarknaden undersöks vilka produkter som kunderna anser är substituerbara. Genom ett så kallat SSNIP-test kan korspriselasticiteten räknas fram (där priset höjs på en av produkterna med 5-10 procent och inte på substitutet för att se om kunderna ändrar köpbeteende i realiteten). Den geografiska marknaden undersöks utifrån arean på utbud och efterfrågan av produkter, det vill säga där konkurrensförhållandena är tillräckligt homogena och utmärker sig från andra närliggande områden eftersom konkurrensen skiftar. (Henriksson 2005)

En *dominerande ställning* grundas i regel på en mängd omständigheter som var för sig inte behöver vara avgörande. Faktorer som har betydelse är företagets finansiella styrka, dess möjlighet att hindra andra från att etablera sig på marknaden och tillgång på insatsvaror. En marknadsandel på 40-50 procent betraktas som ett tydligt tecken på en dominerande ställning. (*Förbud för företag att missbruka en dominerande ställning* 2005) Att som operatör vara stor är inte förbjudet, men att *utnyttja sin dominerande ställning* är det. Agerandet sker då på bekostnad av *konkurrenter, kunder eller konkurrensen*. (Henriksson 2005) Exempel på detta kan vara diskriminering, oskäligen inköps- och försäljningspriser, begränsning av produktion och marknader samt kopplingsförbehåll. (*Förbud för företag att missbruka en dominerande ställning* 2005)

Konkurrensverket kan ålägga ett företag att betala vite för att upphöra med överträdelser av ett förbud. (*Uppgifter och organisation* 2005)

5.2.2 Sektorspecifik reglering¹⁶

EkomL

EkomL trädde i kraft i Sverige den 25 juli 2003 och ersatte den gamla telelagen och lagen om elektronisk kommunikation från 1993. (PTS-F-2003-4, s. 2) Istället för regler innehåller lagen verktyg som ska användas om konkurrensen inte fungerar eller om konsumenternas behov inte tillgodoses av marknaden. Lagen ska skapa en enhetlig och teknikneutral lagstiftning för att möta en utveckling som gör att det är svårt att dra gräns mellan telefoni och datatrafik, som exempelvis telenätet, kabel-TV-nätet och andra bredbandsnät. (PTS-F-2003-4, s. 1-2) EkomL omfattar framförallt två marknader, marknaden för mobil terminering (termineringsavgifter och samtrafikavgifter) och för tillträde att bygga mobila nät. (Axelsson 2005) Lagen är konstruerad så att den ska ta hänsyn till förutsättningarna, med hjälp av marknadsanalyserna och andra analyser som görs regelbundet. Lagen är anpassningsbar, vilket även gör den mindre förutsägbar. (Holm 2005)

PTS

Lagen bygger på att en regleringsmyndighet som regeringen utser, PTS, tar emot anmälningar, prövar ansökningar, beslutar om skyldigheter, prövar frågor och handlägger ärenden. Tack vare

¹⁵ Se gärna ordlista.

¹⁶ Även kallad särreglering.

PTS roll ska regleringen vara flexiblare än tidigare, eftersom det går fortare för PTS att ändra ett beslut än det gör för riksdagen att ändra en lag. (PTS-F-2003-4, s. 2) PTS visionen konkretiseras som tidigare nämnts i fyra målområden med ett antal delmål. Delmålen omfattar följande områden *konsumenternas intressen i centrum*¹⁷, *effektiv konkurrens*¹⁸, *effektivt resursutnyttjande*¹⁹ samt *säker kommunikation*²⁰. (www.pts.se)

PTS reglerar i *preventivt syfte* (ex ante) för att hindra konkurrensen från att bli snedvriden, samt för att främja konkurrens. Det innebär att PTS kan reglera utifrån att de anser att det finns risk för att ett företag ska utnyttja sin dominerande ställning på en viss marknad. (Ulfvensjö 2005)

Signifikant marknadsakt (significant market power (SMP)) är den sektorsspecifika regleringens motsvarighet till den generella regleringens dominerande ställning. Analys av missbruk av dominans eller SMP genomförs på samma bedömningsgrunder.

EU-kommissionen måste se alla PTS utkast innan PTS kommer med en slutlig reglering. EU-kommissionen har även tagit fram en *rekommendation för 18 relevanta delmarknader* som kan tänkas bli föremål för förhandsreglering. Medlemsstaterna ska på regelbunden basis analysera dessa marknader och göra en bedömning om marknadsavgränsningarna är relevanta, samt om konkurrensen fungerar. Om något företag har betydande inflytande på marknaden blir det föremål för förhandsreglering. Rekommendationen av relevant marknad är ganska styrande för regleringsmyndigheternas agerande. PTS har i Sverige genomfört den första vågen av marknadsanalyser sedan lagen tillkom. (Ulfvensjö 2005)

PTS har i och med EkomL gått från att enbart vara en tillsynsmyndighet²¹ till att även bestämma typ av reglering. (Axelsson 2005) När PTS ser att en aktör inte följer reglerna kan PTS agera genom informationsinsatser eller genom att utöva tillsynsåtgärder. Vid ett tillsynsärende kontakter PTS företaget som misstänks bryta mot lagen och ger sin syn på saken, vilket löser många frågor. I andra fall kan PTS kräva åtgärder, som om de inte följs kan leda till förbud eller föreläggande om vite. (PTS-F-2005:1) Det innebär i praktiken att PTS skräddarsyr skyldigheter i beslut och övervakar att besluten följs. Vid tvister mellan operatörerna kan de ta hjälp av PTS för att komma till en lösning. Vid tvisterna ska PTS fatta ett beslut om vad som ska gälla för parterna inom fyra månader. (PTS-F-2003-4, s. 4)

PTS har nyligen bedömt att konkurrensen fungerar för *tillträde* till mobilnät och samtrafik och föreslår att inga nya regler införs. PTS har däremot bedömt att *samtrafik* vid samtal till mobiltelefon, det vill säga när ett samtal lämnar en operatörs nät och avslutas i en annan operatörs nät, ska ske till reglerade samtrafikpriser. (Blomström i PTS rapport om mobilorginering 2005-05-04)

PTS agerande är föremål för regelbunden granskning av riksrevisionen (Weidstam 2005, Thorngren, 2005) och riksdagens utskott. EU-kommissionen granskar verksamheten regelbundet, men är inte oberoende. Även domstolar granskar PTS ställningstaganden, oberoende men inte så regelbundet - den Internationella Handelskammaren likaså. Utöver detta

¹⁷ Där ingår att alla ska ha tillgång till ett brett utbud av kommunikationstjänster, tjänsterna ska vara lättanvända, prisvärda och av god kvalitet, samt att konsumenterna ska ha tillgång till tydlig information om rättigheter och skyldigheter.

¹⁸ Där ingår att inträdeshindren för nya leverantörer ska vara låga, de konkurrensfrämjande reglerna ska vara tydliga och konsumenterna ska vara välinformerade för att lätt kunna välja bland olika tjänster och olika leverantörer.

¹⁹ Där begränsade resurser såsom frekvenser och nummer ska fördelas så att de ger största möjliga nytta, radiokommunikation ska vara rimligt fri från störningar samt att reglerna för radioutrustning samt nummer- och frekvensplaner ska vara tydliga.

²⁰ Alla ska ha tillgång till säker kommunikation, integritetsskyddet ska vara högt samt att Sverige ska ha en robust infrastruktur för kommunikationstjänster och ett aktivt informationsutbyte i IT-säkerhetsfrågor.

²¹ En tillsynsmyndighet övervakar att regleringen efterföljs.

är PTS beslut påpassade av media. En instans som granskar regleringen såväl *regelbundet* som *oberoende* känner inte Thorngren till. (Thorngren 2005)

5.2.3 Sammanfattning

EU-lagstiftningen kan ses som en ramlag. I Sverige är det sedan tänkt att konkurrenslagstiftningen och EkomL ska komplettera varandra. Konkurrenslagstiftningen reglerar efter egna marknadsdefinitioner för varje specifikt fall efter att en överträdelse har skett. Regeringen lagstiftar proaktivt och följer EG direktivens rekommendationer på marknader. Det är inte enkelt att definiera den relevanta marknaden på den komplexa telekommarknaden. Marknadsdefinitionen som Konkurrensverket kommer fram till kan skilja sig från den som PTS använder, då PTS endast analyserar marknader som EU definierat. Det som den generella konkurrensrätten kallar marknadsdominans heter inom den sektorsspecifika regleringen significant market power (SMP).

5.3 Andra aktörer som kan påverka regleringen

Riksdag & Regering

Regeringen kan inte ändra den svenska lagstiftningen utan vidare, utan måste försöka påverka genom EG:s lagstiftning. I praktiken kan regering och riksdag såtillvida inte påverka så mycket, eftersom ramlagen är satt i EG-direktiven. Det är lite av ett spel för att hitta utrymme som inte krockar med EG-lagstiftningen. (Billinger 2005) Senast den 30 juni 2005 har regeringen tillsammans med vänsterpartiet och miljöpartiet tydliggjort sin syn på IT-utvecklingen. (Prop. 2004/05:175) Propositionen föreslår bland annat att en utredning ska tillsättas för att utreda om beslutsprocesserna kring lagen om elektronisk kommunikation kan effektiviseras. Kritiska röster har varit snabba med att uttala att propositionen innehåller övergripande och luddiga mål som kan bli tuffa att förklara. (Snål och blek it-proposition väcker utbrett missnöje, *Computer Sweden* 2005-06-30)

Andra regleringsmyndigheter i Europa

PTS har ett nära samarbete med andra länders regleringsmyndigheter i Europa. Det är framförallt gruppen IRG (Independent Regulatory Group), där alla medlemsländer har möjlighet att delta. Det finns även andra typer av arbetsgrupper och fora där frågor diskuteras gemensamt. Kommissionen får inte delta på IRG-möten. (Axelsson 2005)

Övriga aktörer

Vid samråd kan alla som är intresserade delta i en diskussion av PTS beslutsförslag. Deltagare i ett samråd är vanligtvis Konkurrensverket, Konsumentverket, försvarsmakten, operatörer och intresseorganisationer som företräder operatörerna. (Freese 2005)

5.4 Synpunkter på lagstiftning och koordinering av aktörer

Konkurrensverkets roll i EkomL

I samband med EkomL formade diskuterades ansvarsfördelningen mellan PTS och Konkurrensverket.

Hermanson (2005), generaldirektör för svenska avdelningen inom den internationella handelskammaren, ville när EkomL infördes år 2003 att hela regleringen skulle administreras av Konkurrensverket. Om det var rätt eller inte, vet han idag inte, men ICC ville se en rörelse där *EkomL går mot konkurrensrättsreglering*. ”Vi är rädda att det här istället kommer bevara att det alltid kommer att ligga inom PTS.” ICC hade föredragit att lagen gick in och granskade endast om det fanns en misstanke om att ett företag missbrukade sin dominerande ställning. Som det är nu går PTS in på varje marknad, analyserar och reglerar och ICC tror inte på att det är rätt väg.

Hallström har svarat för regleringsfrågor på PTS, Tele2, Svenskt Näringsliv och är idag generalsekreterare för Stiftelsen för Internetinfrastrukturen, II-Stiftelsen. Konkurrensverket har,

enligt Hallström, redan ingångsmässigt en bättre konkurrensrättslig kunskap. Han tror att sett över tiden kan Konkurrensverket visa sig vara en bättre *garanti för att det verkligen är konkurrensrätten som tillämpas* och är minsta gemensamma nämnare i telekomregleringen. ”Nu så är det något sorts allmänt hopkok av en reglerare som ska främja marknaden och en konkurrensrätt som ska sätta upp regler på en avreglerad marknad.” Konkurrensverket är överlastat med arbetsuppgifter, vilket gör att myndigheten i samråd prioriterar det man måste göra framför det man behöver göra. Detta ger PTS ett friare spelrum. Det handlar inte om bristande vilja eller illvilja, utan snarare om att man inom PTS (liksom i de flesta myndigheter) har ett annat syfte och fokus med den egna verksamheten än det som präglar marknadsaktörer. Hallström menar att PTS varit mer reaktiv än proaktiv i sin roll som borde vara att skapa en marknad i balans. (Hallström 2005)

Holm arbetar sedan 2002 på Telia med regulatoriska- och konkurrensrelaterade frågor och har dessförinnan arbetat med regleringsfrågor sju år i domstol. Kollegan Johansson arbetar sedan 2003 på Telia med liknande frågor och har dessförinnan arbetat på advokatbyrå. Enligt Johansson är det ett problem för *objektiviteten* att PTS har tilldelats nästan alla regleringsuppgifter, som att föra konkurrensstatistik, marknadsanalyser, förslag på beslut, besluta och själva tillämpa besluten. Han menar att det kan vara så att *PTS har en viss uppfattning som den försöker genomdriva till varje pris*. Telia föreslog när lagen tillkom att marknadsanalyser, åtgärder och regelsättande bör göras av Konkurrensverket, eftersom dessa områden tidigare låg på riksdagen. PTS får då fortsatt ansvar för att marknaden tillämpar reglerna. Holm menar att skälen för att Konkurrensverket ska ta över är än tyngre nu när första rundan av de 18 marknadsanalyserna snart är genomförd och PTS har gått igenom åtgärder som krävs. ”Nu handlar det i stor utsträckning om att förbättra konkurrensen och då handlar det i nästa runda mest om att ta bort regler i den takt som marknaden utvecklas.” Detta gör det lämpligare att lägga mer ansvar på Konkurrensverket eftersom det kan vara svårt för PTS att ta bort uppgifter som den själv ansvarar för. ”Det säger sig själv att det är känsligt för PTS att ta bort dessa själva.” (Holm 2005) Även Cloarec, som tidigare var regleringsansvarig på Vodafone Sverige, anser att *Konkurrensverket borde genomfört marknadsanalyserna* för att fastställa relevant marknad och dominerande ställnings status. (Cloarec 2005)

Enligt Ulfvensjö, avdelningsråd på Konkurrensverket, är det viktigt att Konkurrensverket deltar i processen så att PTS inte börjar tillämpa konkurrensrättsliga principer som inte är förenliga med EG rättspraxis. Samtidigt vill *Konkurrensverket när det tillämpar konkurrenslagen få stå fritt från EG-lagstiftningens 18 definierade relevanta marknader*. Det är även viktigt att Konkurrensverket inte är bundet av lagstiftningen om PTS har fattat ett visst beslut. ”Bara vi inte är beroende av det har vi inte sett att det är något stort bekymmer så.” (Ulfvensjö 2005) Att genomföra analyser kontinuerligt på den basis som EG-direktiven kräver är inget Konkurrensverket gör på någon annan marknad, vilket skulle ha inneburit en påbyggnad på organisationen för att kunna genomföra. (Ulfvensjö 2005) I Konkurrensverkets yttrande önskar myndigheten en utvärdering av gällande ordning, samt en formaliserad samrådsskyldighet. PTS borde inhämta ett skriftligt yttrande från Konkurrensverket och aktörer med betydande inflytande avseende marknadsanalyser. (Konkurrensverkets yttrande över förtroendekommissionens betänkande ”Näringslivet och förtroendet” (SOU 2004:47). Samrådsförfarandet säkerställer att PTS tillämpar de konkurrensrättsliga principerna på ett konsekvent sätt. Av principiella skäl anser ett antal remissinstanser att ansvaret borde delas så att en myndighet beslutar om skyldigheterna och en annan utövar tillsyn över dem. (Jmf propositionen 2002/2003:110, s. 327 ff.)

En av anledningarna till ansvarsfördelningen av lagen kan vara *finansieringen* av myndigheterna. PTS tar in avgifter från operatörerna och finansierar på så vis myndighetens expansion. Om Konkurrensverket skulle få ett ökat ansvar så krävs däremot ökade anslag från staten. Det skulle innebära att finansieringen måste budgeteras och finansieras av Näringsdepartementet som då måste omprioritera något annat.

6 PTS VERKTYG PÅ VÄGEN TILL BESLUT

I det här avsnittet presenteras bakgrund och synpunkter på PTS marknadsanalyser och samråd.

6.1 PTS marknadsanalyser

6.1.1 Vad är marknadsanalyser?

I Sverige genomför PTS de så kallade marknadsanalyserna. I analyserna undersöks om EG-direktivets 18 delmarknader är relevanta i Sverige och om de har egenskaper som kan vara intressanta för förhandsreglering. PTS bedömer utifrån marknadsanalyserna om det behövs en speciell reglering för en viss marknad. Sedan EkomL trädde i kraft har den första vägen av beslut lämnats in.

6.1.2 Bakgrund

Materialet till analyserna samlas in från individundersökningar, som riktar sig framförallt till användare. Utöver det samlar PTS data från det egna tillsynsarbetet. Marknadsanalyserna är en detaljerad och långdragen process där flera beslut behöver fattas. PTS vet ungefär vart det vill komma ganska tidigt. Sedan tillkommer analysarbete och kommunikering med kommissionen och de operatörer som PTS vill ålägga vissa skyldigheter. De första besluten som PTS fattat sedan EkomL trädde i kraft år 2003 kom igång först år 2004. (Axelsson 2005)

6.1.3 Kvalitetssäkring av marknadsanalyser

Kommissionen lägger ner ett gediget arbete på att kontrollera att PTS beslut är förenliga med EU-lagstiftningen, vilket PTS uppskattar. På de marknader där PTS har fattat beslut har kommissionen hittills inte haft några synpunkter. Det finns dock vissa marknader där PTS kan tänka sig att göra mer analyser än vad som hittills gjorts. (Axelsson 2005)

Konkurrensverket har sedan de började göra marknadsanalyserna haft kontinuerliga möten och diskuterat olika frågor med PTS. PTS ska reglera i linje med konkurrensrätten. Marknadsanalysen som PTS gör följer samma modell och verktyg som när Konkurrensverket analyserar inom konkurrensrätten. (Ulfvensjö 2005)

6.1.4 Synpunkter på genomförda marknadsanalyser

Nedan följer synpunkter på marknadsanalyserna och hur PTS hanterat dessa:

Inledningsvis bristande kompetens och kvalitet på marknadsanalyser

Det är svårt att sätta sig in i telekommarknaden och att analysera marknaderna är ett omfattande och tidskrävande jobb. (Tjernell 2005) PTS började redan innan EkomL trädde i kraft att förbereda marknadsanalyserna. (Cloarec 2005, Ulfvensjö 2005) PTS rekryterade inledningsvis många utan erfarenhet av telemarknaden. Tele2s uppfattning är att PTS inte har överblick över hur marknaden fungerar i alla avseenden och det återspeglar sig i vissa av besluten. Exempelvis finns det reglerare som inte förstår alla ord i lagen eller hur det går till när operatörerna förhandlar. Detta har lett till att besluten i ett par fall varit direkt felaktiga. (Tjernell 2005)

Till en början var kvaliteten på marknadsanalyserna och besluten som fattades av PTS låg. (Cloarec 2005, Tjernell 2005, Holm 2005, Johansson 2005) ”Marknadsanalyserna var extremt dåliga.” Exempelvis var marknadsanalyserna i princip obefintliga från beslutet den 6 juli 2004²². (Tjernell 2005) Den bristande kvaliteten på analyserna har stundtals gjort det svårt för exempelvis Vodafone att ha en rak dialog med PTS. (Cloarec 2005) Vodafone anser att PTS inte känner sig riktigt kompetent i att se helheten. ”Vi har haft projektgrupper med PTS när vi jobbat igenom det här och då har vi inte alltid tyckt att PTS experter har varit kompetenta för att klara

²² Beslutet var ett SMP beslut för mobil och fast terminering.

av det arbetet.” PTS själv har känt till kompetensproblemet och därför efter hand rekryterat fler experter för att stärka sin kompetens. (Cloarec 2005) PTS har även gjort misstaget att basera beslut på data som de begärt in för ett annat syfte. Vidare har PTS struntat i att reda ut den information det fått och gjort egna antaganden. (Tjernell 2005)

6.2 Samrådsprocessen - öppnar upp för diskussion

6.2.1 Vad är samråd?

Samråd innebär att PTS innan den fattar vissa typer av beslut ger utomstående aktörer och andra som kan ha intresse i beslutet möjlighet att yttra sig.

6.2.2 Bakgrund

EkomL innehåller bestämmelser om förfaranden för nationella samråd. (8 kap. 8-10 och 13-14 §§) Remissinstanser är berörda parter, intresseorganisationer, myndigheter inom EES-området och EU-kommissionen. (Persson 2003) Enligt lagen ska PTS även underrätta EU-kommissionen och de nationella regleringsmyndigheterna i andra medlemsstater vid europeiska samrådsförfaranden. (8 kap. 11-14 §§ ekomL) Se appendix IV för samrådsförfarandeprocessens väg mellan instanser i Europa.

6.2.3 Samrådsprocessen

Samrådsprocessen går i flera steg, först det formella samrådet och därefter det informella samrådet. Aktörerna är inte många, men ger många synpunkter. (Hamilton 2005) Det kan gå flera rundor med samråd innan PTS kan fastställa ett beslut. (Axelsson 2005) Alla pågående samrådsförfaranden och resultat offentliggörs på PTS hemsida (www.pts.se).

Genom det *formella samrådet* vill lagstiftaren försäkra sig om att det sker ett ordentligt samråd mellan myndigheterna. Innan PTS fattar beslut om marknadsavgränsningar och SMP (för stor dominans av ett företag) ska myndigheten inhämta yttrande från Konkurrensverket. Det grundar sig i att PTS ska använda sig av konkurrensrättsliga principer, där det ska finnas någon samstämmighet så att myndigheterna inte kommer fram till olika saker. Om Konkurrensverket inte har några invändningar blir yttrandet kort, men den kan även bli mer omfattande. Ytterligare faktainsamlande kan leda till att PTS ändrar sin slutsats, eller att den ursprungliga slutsatsen blir bättre underbyggd. (Ulfvensjö 2005)

Efter det formella samrådet fortsätter PTS med ett *informellt samråd* där alla²³ får komma med synpunkter. Till beslutsutkastet bifogas Konkurrensverkets yttrande. (Ulfvensjö 2005) Det informella samrådet kan ta form av seminarier och bidrar till en levande diskussion på mobilmarknaden. (Billinger 2005)

6.2.4 Synpunkter på samrådsprocessen

Förankrar beslut på marknaden

Samråden ger en god grund för att fatta beslut som är förankrade (Hamilton 2005, Pettersson 2005) och rättsäkra (Pettersson 2005). Samråden kan således ses som en demokratisk fråga, där de som berörs av besluten får möjlighet att tycka till. (Pettersson 2005) I teorin är samråden ett effektivt sätt att söka dialog (Cloarec 2005, Mothander 2005), där PTS beslutsdokument öppnar upp för synpunkter utifrån (Cloarec 2005).

Inledningsvis smalar PTS snabbt av och lyssnar selektivt

Till en början genomfördes samrådet främst för formens skull (Hallström 2005, Mothander 2005) och för att det måste enligt lag (Tjernell 2005). ”Då kan man lika gärna lägga av. Det tar bara tid.” (Mothander 2005) PTS har ofta låst sig fort vid sin uppfattning och lyssnar inte på

²³ Alla är vem som helst som läst och vill ge synpunkter på materialet.

samtliga argument vid samrådet. (Cloarec 2005, Holm 2005) Exempelvis har det hänt att PTS skickat ut ett beslutsförslag tre dagar före julafton och krävt in svar på tre veckor. (Hallström 2005) Samråden var inledningsvis enligt Hallström (2005) en envägsdiskussion från PTS till 85 procent. Mothander (2005) önskar att samrådet var mer ömsesidigt - ”Liksom i varje äktenskap är det inte bara med att man frågar, man måste lyssna också.”

PTS borde ha varit mer förutsättningslös och hållit en öppen attityd innan den hunnit bygga upp ett bättre underlag för en bred analys. (Holm 2005) Vad PTS lyssnar till beror på vad den bestämt sig för i beslutsförslaget. PTS lyssnar genomgående främst på dem de ska tjäna, det vill säga de svaga. PTS uppfattning är oftast samma som den som klagar, exempelvis menar Johansson att Tele2s åsikter alltid väger tyngre än Telias om de har en diskussion med PTS. (Johansson 2005)

Exempel på samråd där ovanstående fenomen upplevts är PTS informella samråd i januari 2004. I remissammanställning från samrådet som kom i mars 2004 kan läsas att PTS inte har tagit till sig av en enda av operatörernas 120-150 kommentarer. PTS anpassade sig endast till Konkurrensverkets kommentarer av mindre, ickemateriell bäring på besluten. ”Jag är inte ens säker på att man läste de här kommentarerna om jag ska vara helt ärlig, utan man visste var man -PTS- skulle landa i besluten redan från början utan att ändra någonting.” (Tjernell 2005) Även Hi3G beskriver fall där de inte kunnat se skillnad mellan förslaget som remitterats och besluten. Trots att Hi3G har lagt ner mycket tid och jobb på dessa ärenden har det inte blivit bättre. (Mothander 2005)

Konsekvenser av de inledande samrådsprocesserna

Om PTS lyssnade på operatörernas argument i samråden skulle beslutsprocessen förenklas, med färre domstolsprocesser som följd. (Johansson 2005) Tjernell menar att PTS inte brydde sig om att stödja besluten i början på 2005 med marknadsanalys och fakta. Genom att PTS har haft bråttom och inte velat, orkat eller förstått att ta till sig av kommentarerna så har PTS ofta haft onödiga processer som har belastat operatörer. (Tjernell 2005)

Bilaterala möten

Sedan de första besluten har PTS börjat hålla *bilaterala möten* med operatörerna och frågat om problem och lösningar. Bilaterala möten har bland annat hållits vid beslut om orginering i mobilnäten. ”Där har man gjort sin hemläxa och har låtit det ta mer tid också, för att sätta sig in i problematiken”. Detta är något som Tjernell tycker att PTS borde ha börjat med redan tidigare. Besluten som kom i vintras har blivit mycket bättre än de tidigare, anser Tjernell. ”Nu jobbar de mer som jag har uppfattat att lagen ska fungera. Det tycker jag är positivt.”

Tänkvärt om samrådsförfarandeprocessen som system

Det går att fråga sig vad alternativet är till att ha samråd. ”Jag vet faktiskt inte om det är effektivt eller inte för jag vet inte vad det finns för alternativ.” (Weidstam 2005) Samrådsförfarandeprocessen kan jämföras med att hovrätten skulle skicka ut en dom till påseende. ”Kära Huse X, är du nöjd med den här domen?”. En myndighet ska ju besluta. Folk klagar, överklagar. Vilket är naturligt. (Freeze 2005)

6.3 Sammanfattning av marknadsanalyserna och samråden

Åsikterna om de inledande marknadsanalyserna och samråden skiftar. Marknadsanalyserna får kritik från operatörerna för att vara bristfälliga till obefintliga, vilket avspeglar sig i kvaliteten på vissa beslut. Orsaken är bland annat att regleringsmyndigheten inte haft den rätta kompetensen och stressat för att klara av det mycket tuffa arbetet. Samrådsprocessen är ett uppskattat fenomen, men PTS får inledningsvis kritik för att inte lyssna förutsättningslöst till samtliga kommentarer. Detta har lett till överklaganden av beslut i ett senare skede, vilket dragit ut hela regleringen. Såväl marknadsanalyser som samråd har förbättrats efterhand.

7 FALLSTUDIE PÅ BESLUT AV SAMTRAFIKAVGIFTER

I följande avsnitt presenteras mer ingående bakgrunden och problematiken kring regleringen av samtrafikavgifterna.

7.1 Vad är samtrafik och samtrafikavgifter?

Samtrafikavgift är den avgift som en operatör betalar för att få tillgång till en annan operatörs fasta eller mobila nät. Samtrafik är nödvändigt för att personer ska kunna ringa till varandra även om de har abonnemang hos olika operatörer. Operatörerna är enligt lag skyldiga att förhandla med varandra för att bedriva samtrafik. Samtrafikavgiften utgör en betydande del av det slutpris som kunden betalar för ett samtal. Regleringen av prisnivån finns dels för att *minska slutkundspriserna*. Dels för att *ge nya operatörer en chans* på marknaden. Operatörerna har olika reglering av samtrafikavgiftsnivåer sinsemellan. (Axelsson 2005) Idag kan den aktör som anses ha betydande inflytande, så kallad SMP-status, på en viss marknad tvingas att hålla samtrafikpriset på en *kostnadsbaserad*²⁴ nivå. Övriga aktörer som inte anses ha SMP kan ta ut *marknadsmässiga* priser. (PTS-F-2002:1, s. 1-3)

7.2 Bakgrund

Under en tidsperiod på 17 år kunde Telia ta ut oreglerade priser för sitt nät. Även Tele2 och Vodafone var tidigt ute och kunde tjäna pengar på sina oreglerade priser. (Mothander 2005) Till och med så mycket pengar att de kunde ge bonus till sina kunder, genom Comviqs erbjudande att du tjänar på att någon ringer upp dig. ”Det där tjänade de otroliga pengar på, det är något som kanske inte är så känt i den finansiella världen.” Detta ska på så vis ha hjälpt de två operatörerna att komma igång enligt Jobér (2005).

Sedan 1999 har PTS granskat de operatörer som antas ha SMP och prisreglerat dessa vid ett flertal tillfällen, såsom Telia, Tele2, Vodafone och Hi3G. Det första beslutet kring samtrafikavgifterna rörde Telia och fattades år 2000, men eftersom operatörerna överklagat och processerna dragit ut på tiden så kan beslut under en lång tid vara verkningslösa. (Tele2 och Vodafone tjänar en miljard på samtrafikavgifter, *Computer Sweden* 2003-11-21) Enligt Axelsson har Telia överklagat majoriteten av besluten som följts av långa domstolsprocesser, där Telia har förlorat de flesta.²⁵ (Axelsson 2005)

Samtrafikavgifterna har sedan 2000 blivit ett av PTS stora regleringsområden. Pettersson, politiskt sakkunnig på Näringsdepartementet och rådgivare till statsrådet Ulrica Messing (s), är bland annat med och utformar nya propositioner och lagförslag. Pettersson anser inte att det är någon särskild som gynnas av regleringen, men regleringen finns i sig för att rätta till faktum att vissa operatörer är just gynnade. Den 21 februari 2002 ansåg PTS att även Vodafone och Tele2 hade SMP på mobilmarknaden och att de borde ha kostnadsbaserade samtrafikavgifter. Operatörerna överklagade beslutet som därefter inhiberades av länsrätten den 26 maj 2003, eftersom ingen av de nämnda operatörerna ansågs ha SMP status. (PTS-F-2002:1, s. 1 ff.) (Se appendix II för tidsaxel och närmare detaljer.)

Samtrafikavgiftsnivåerna går från marknadspris till kostnadsbaserat pris för samtliga

Samtrafikpriserna har stadigt sjunkit. PTS har beslutade år 2003 att samtliga aktörer ska regleras med kostnadsbaserade priser, vilket innebär att operatörer, som tagit ut olika samtrafikpriser, går

²⁴ Att samtrafikavgifterna ska vara kostnadsbaserade för en dominerande aktör framgår av såväl telelagen som EU:s regelverk.

²⁵ Telia har överklagat besluten som fattades i mars 2000, vilket ledde till en process i länsrätten som resulterade i att PTS fick rätt i februari 2001. Telia överklagade även beslutet om en sänkning som utfärdades i juni 2001 och begärde inhibition²⁵, den här gången avskrev länsrätten överklagandet. Även vid PTS beslut i januari 2002 överklagade Telia beslutet till länsrätten och kammarrätten, som båda avslag kravet på inhibition, och i slutet på september 2003 fastslog rätten PTS beslut.

mot att samtrafikera till samma reglerade prisnivå år 2007. De tre större operatörerna har idag samma pris, medan Hi3G har ett pris som successivt ska sänkas till de andras nivå till 2007 (Axelsson 2005, Mothander 2005). Anledningen till att anpassningstiden är på fyra år till 2007 kommer av en bedömning att Hi3G på fyra år ska kunna fasas in på marknaden. PTS tittar på kalkylen fortlöpande i sina marknadsanalyser. Axelsson menar att inget beslut är hugget i sten någonsin. ”Vi -PTS- kan säga att vi följer inte den här trappan och går ner på 56 öre direkt.” (Axelsson 2005)

Operatörernas vinster/förluster på samtrafikavgifterna

Vodafone och Tele2 håller hårt i siffrorna för hur mycket de har tjänat på sina tidigare väsentligt högre samtrafikavgifter än Telia. Enligt en kostnadsuppskattning som Computer Sweden tog fram 2003, tjänade Vodafone och Tele2 över en miljard²⁶ på att ha högre samtrafikavgifter än Telia år 2003. Detta beroende på att de får ett positivt netto på att få kunder att ringa från Telia till dem, jämfört med vice versa (Tele2 och Vodafone tjänar en miljard på samtrafikavgifter, *Computer Sweden* 2003-11-21). Tele2 fortsätter att visa rekordvinster år 2005 där nettovinsten för det tredje kvartalet var 640 Mkr, varav mobiltelefonidelen stod för 45 procent (Tele2 bjuder på rekordvinst, *Dagens Industri* 2005-10-26). Hi3G som då inte fanns, men som nu vill komma in på marknaden kommer totalt att investera 20 miljarder kronor i sitt svenska 3G nät och gör miljardförluster (Miljardförlust för Hi3G, *Affärsvärlden* 2005-08-01). Mothander (2005) kan inte ge några utfästelser om när Hi3G kan tänkas gå med vinst.

7.3 Hur PTS bestämmer samtrafikavgiftsnivåer

Osäkerhet kring hur regleringen bestämmer priserna

Johansson (2005) anser att det troligen inte är någon part i Sverige som skulle neka till samtrafikering som sådant. Däremot är priset nästan omöjligt att komma överens om. (Johansson 2005) Enligt Tjernell (2005) är problemet idag att ingen vet hur regleringen fungerar på marknaden. Weidstam (2005) menar att kalkylmodellerna som PTS jobbar med har varit ett tungt vetenskapligt arbete. ”Det får inte bara bli ett arbete för konsulterna som räknar fram det, utan att det ska vara effektivt”. (Weidstam 2005) Mothander (2005) bekräftar denna teori då han berättar att LRIC-modellen, som PTS använder sedan 2005 för att räkna ut samtrafikpriset, är en modell som är så komplex att alla på PTS inte själva förstår den. (Mothander 2005) Vodafone har varit djupt delaktig tillsammans med externa konsulter och PTS i att utforma LRIC-modellen. ”Det är just därför vi anser att PTS borde ha funnit en minsta gemensamma nämnare för operatörer och myndigheten.” Cloarec tror att PTS hade kunnat landa i en lösning som alla parter hade accepterat om det hade tänkt mer konstruktivt. Enligt Cloarec (2005) är omständigheterna kring samtrafikpriserna virriga. ”Det är så många beslut så egentligen är det ingen som vet exakt.”

Exempel på oklarheter vid beslut

Operatören Hi3G menar dels att PTS har yxat till en siffra och dels att Hi3G missgynnas i förhållande till de andra operatörerna. Operatören Hi3G undrar varför PTS satt fyra år som en rimlig avfasningsperiod för Hi3G:s samtrafikavgifter. Varje enskilt år senare som en aktör kommer in på marknaden påverkar företagets möjlighet att få marknadsinflytande. Då Hi3G kommit in 10 år efter de andra större operatörerna anser Mothander därför att de fyra år som företaget ska fasas in på marknaden inte går att jämföra med den tid de tidigare operatörerna fått på sig. ”När vi bygger ut vårt nät så får vi endast intäkter från 3G. De andra får intäkter från 2G hela tiden.” Detta innebär att de andra parterna kan investera i 3G genom sina intäkter från 2G. ”Det är också ett exempel på hur abstrakt det blir när du har ojämna spelare.” Operatören Hi3G har låtit en österrikisk forskare titta på samtrafikfenomenet. Enligt forskarens beräkningar skulle en rimlig avfasningsperiod vara uppåt 12 år. (Mothander 2005)

²⁶ Uppskattningen bygger på offentligt material från PTS och baseras på antaganden, vilket gör att det är främst storleksordningen som är intressant att titta på.

”Begreppet *marknadsmässig ersättning* har varit en katastrof.” Tele2 anser att marknadsmässig reglering inte är reglerat pris, vilket PTS menar. (Tjernell 2005) ”De -PTS- ger inte upp, utan de har för avsikt att reglera alla operatörer.” PTS har krängt in det som att marknadspris är kostnadsmässigt med påslag på 12 procent. ”Vem har sagt att marknadsmässigt pris hos någon annan är kostnadsbaserat plus ett påslag med 12 procent?” (Mothander 2005)

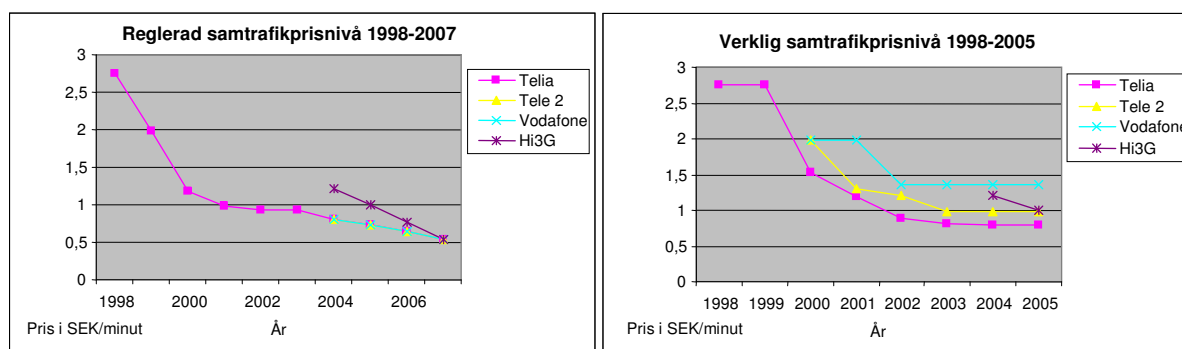
PTS anser sig idag kunna gå in och reglera för att de uppfattar samtrafikpriset som ”högt”, utan att först visa att det är oskäligt högt. ”Man har inte ens visat att det pris som Vodafone kräver är oskäligt, det är först då man får gå in och ha en åsikt om priset.” Detta är ett exempel på när PTS har struntat i lagen och där länsrätten vid ett tillfälle fastslagit att PTS inte kunde visa att priset var oskäligt. Detta har skapat enorma problem. (Tjernell 2005) Besluten kring samtrafikavgifterna har även varit dåligt motiverade. ”När man läser dem så förstår man inte var de kommer ifrån och i några fall var de direkt felaktiga. (Tjernell 2005)

Johansson på Telia menar att om man har förhandsreglering så ska reglerna vara lika för alla och bara tillsättas om de verkligen behövs. Det ska vara konkurrensneutralt (Johansson 2005) så att operatörer inte kan gå till Pappa PTS så fort det är något. ”Lika reglering för alla. Använd naturliga styrkor som konkurrensrättsreglering.” (Johansson 2005, Holm 2005)

7.4 Rättsprocessernas konsekvenser

Överklaganden av PTS och tvister mellan operatörerna

Det är många tvister i domstolarna som rör just hur PTS räknar ut samtrafikavgiften. ”Sedan PTS började reglera operatörerna har besluten åtföljts av överklaganden i princip efter varje beslut.” (Cloarec 2005) Framförallt är det den gamla regleringen som släpar efter marknaden. (Johansson 2005) Se figurer nedan över beslutade och verkliga samtrafikpriser. Se även appendix II nedre hälft för en tidsaxel med exempel på rättsprocesser kring samtrafikavgifterna.



Figur 6: www.pts.se samt Björklund, tjänsteman på PTS för tillsynsfrågor på konkurrensmarknaden. (2005)

Mobiloperatörerna respektive Telia vill ta olika samtrafikpriser. ”Så det här rullar då på och jag vet inte riktigt var det här kommer att landa någonstans. Det är en grym osäkerhet.” Processerna i sig tar tid, de ligger nu i länsrätten som beslutar om fallet, som om ett halvår kommer gå vidare till kammarrätten. Eftersom det rör sig om en ny lagstiftning och stora pengar så kommer förmodligen ett eller två mål att släppas upp till ännu högre rätt. Givet att operatörerna inte frivilligt väljer att rätta sig efter regleringen, vilket de inte verkar vilja göra. (Tjernell 2005) PTS kommer ibland även med nya beslut, trots att operatörerna har fått inhibition som säger att PTS beslutet inte ska gälla. (Cloarec 2005)

Exempelvis har Tele2 idag processer mot Telia för enorma belopp över 1 mdr SEK, då Telia inte vill betala mer till Tele2 än vad de får i samtrafikavgifter för sitt nät. Tvisten är problematisk eftersom Tele2 har stämt Telia i en allmän domstol. Utöver det bör fallet prövas förvaltningsvägen, vilket kan ta tid och bli kostsamt. Den annars kanske mest omtalade tvisten är det så kallade ”kaskadmålet” år 2000, som berör Tele2s samtrafikavgifter, och som gick till

kammarrätten (Tjernell 2005). Fallet beskrivs som otroligt komplicerat och liknas med en ”växande snöboll som rullat fram genom förvaltningsdomstolarna under de senaste åren”. (Tele2 och Vodafone tjänar en miljard på samtrafikavgifter, *Computer Sweden* 2003-11-21)

Processerna kan hålla på i tre år vilket leder till bokföringsproblem - exempelvis PTS tvist med Vodafone. PTS vill att samtrafikpriset ska vara runt 0,75-0,80 SEK och Vodafone fakturerar 1,35 SEK. (Tjernell 2005) Rättsprocesserna skapar därigenom problem för alla operatörer i resultatredovisningen. (Cloarec 2005, Tjernell 2005) Eftersom processerna inte fått en dom som vunnit laga kraft, kan de två operatörerna fortsätta förhandla fram vilka samtrafikavgifter de vill. Dock med baktanken att de i bokföringen kan komma att behöva efterjustera beroende på framtida domar. (Cloarec 2005) Vid överklaganden måste operatörerna därför gardera sig för framtida kostnader som kan komma att uppstå vid ett beslut. ”Vi vet ju inte var beslutet kommer hamna, så den gråzonen måste vi då bevaka.” (Cloarec 2005) PTS sätt att hantera de långa domstolsprocesserna är att ta bort ett antal nivåer där besluten kan överklagas. (Cloarec 2005)

Mothander (2005) jämför den svenska regleringsmyndigheten med den engelska som han ser som en förebild. När en regleringsmyndighet där fattar ett beslut som överklagas, så sätts en expertpanel ihop för att lösa processen. När operatörerna överklagar i Sverige kommer de till länsrätten som inte alltid förstår telekom. (Mothander 2005)

7.5 Samtrafikavgifterna och konkurrens

Konkurrens som slutkundsperspektiv och en fungerande marknad

Enligt Mothander (2005) är konkurrens två saker. Det ena är slutkundsperspektivet, genom antal tjänster, kvalitet och priser. Det andra är en fungerande marknad, det vill säga ”en levande marknad där företag har möjlighet att komma in, finnas kvar och blomstra”. (Mothander 2005) Det första perspektivet kan uppnås genom reglering. Det andra perspektivet uppnås genom att främja. Att reglera och främja finns ganska tydligt med i de politiska målen för PTS. Mothander (2005) anser att PTS borde satsa på att stimulera konkurrensen och inte bara stirra sig blind på slutkundsvillkoren. Hi3G anser att PTS har ett alltför formalistiskt synsätt. ”Det är bara jurister som jobbar där, känns det som ibland”. PTS måste våga. ”En del är ju så rädda för att göra fel, så de gör inte rätt.” (Mothander 2005) Exempelvis på 3G-marknaden var det fyra operatörer som fick licens, en försvann och sedan kom Telia in. Nu går det rykten om att Vodafone ska lämna Sverige. ”Då tycker jag att man ska ställa sig frågan, är det här egentligen ett klimat som funkade? Vi tar mycket stryk när vi försöker slå oss till ro. Det är dyrt, riktigt, riktigt dyrt.” Mothander menar att utvecklingen inte är hållbar i längden, ingen operatör kan blöda flera år utan att ägarna drar sig ur. Det som är avgörande är hur mycket pengar företaget riskerar att förlora i framtiden, inte hur mycket pengar som har investerats. Vodafone har på central nivå uttalat att Vodafone Sverige är till salu, vilket endast dementerats på svensk och inte på brittisk nivå. ”Budskapet är glasklart. Vi tycker inte att vi kan tjäna tillräckligt mycket pengar i Sverige. Nu sticker vi.” (Mothander 2005) Sedan denna intervju har så även skett, Vodafone har sålts till norska Telenor för den 1 november 2005. (”Vodafones VD: Nya Telenor hot mot Telia 2005”, *Dagens Industri*, 2005-11-02)

Samtrafiksänkningarnas påverkan på slutkundspriserna

Det är komplicerat att se entydiga orsakssamband mellan samtrafikprisregleringen och slutkundsprissänkningar. Björklund, tjänsteman på PTS för tillsynsfrågor på konkurrensmarknaden, menar att genom att effektivisera priserna för samtrafik ges utrymme för prissänkningar på konsumentmarknaden. 1998 sänktes slutkundspriserna fast-till-mobil ganska snabbt tack vare samtrafikprisreglering. Det betyder inte att senare samtrafikprissänkningar har varit mindre effektiva. På senare tid (år 2003-2005) har omfattande prissänkningar ägt rum på konsumentmarknaden, men inte heller här kan man göra direkta orsakssamband med samtrafikavgifterna. Konkurrerande företag väger utan tvekan in även andra faktorer i sin prissättning än priset på insatsvaran, även om den väger tungt i bedömningen, särskilt för prissättning fast-till-mobil. (Björklund 2005, jämför även Svensk Telemarknad 1999, s. 27 ff.)

Tjernell (2005) undrar varför PTS driver ner samtrafikpriserna trots att det inte slår igenom fullt ut i slutkundsprissättningen. Exempelvis sänkte Tele2 sina samtrafikpriser mot Telia med cirka 40 procent medan Telia under motsvarande period sänkte sitt slutkundspris med endast cirka 6 procent. ”Om vi har en operatör som Telia som sitter på halva marknaden och blir rikare och rikare, är det det som är PTS målsättning?” Det tror inte Tjernell att det är och därför anser han att PTS bör försöka hitta andra medel. (Tjernell 2005)

Marknadskrafterna och konkurrensen har börjat fungera

En tid efter att Telia 1999, för första gången, sänkte sin avgift sänkte även Tele2 och Vodafone sina samtrafikavgifter med omkring 20 procent. Detta trots att Vodafone och Tele2 då inte omfattades av det krav som Telia hade från PTS på att sänka avgiften. Tele2 har sänkt sina samtrafikavgifter med mellan 45-50 procent de senaste fem åren, trots att de fram till sommaren 2005 inte har varit reglerade. Tele2s priser har följt Telias priser när de gått ner, med någon månads eftersläpning. (PTS-F-2002:1, s. 1 ff.) ”Våra samtrafikpriser har sjunkit med 50 procent och det är marknadskrafterna, andra operatörer som förhandlar... Så de har ju sjunkit successivt.” (Tjernell 2005) Djuice och Hi3G gick in otroligt hårt med låga priser, vilket påverkade hela marknaden. (Tjernell 2005, Weidstam 2005) Weidstam på IT-Företagen frågar sig varför Hi3G gick in så hårt med att pressa priserna på marknaden. ”Man kan ju säga att Hi3G förstörde för de andra operatörerna, och kanske framförallt för dem själva och deras möjlighet att tjäna pengar.” (Weidstam 2005) Bedömare spår att priskriget kommer att fortsätta. De större operatörerna vill få slut på prispressen nedåt, men bedömare spår minutpriser på under 0,50 SEK/minut. Detta ska kunna nås genom färre subventioner på mobiltelefoner vid köp av abonnemang (Priskriget fortsätter, *Dagens Industri* 2005-06-30).

Enligt Cloarec på Vodafone fungerar konkurrensen idag vilket bevisas av att det finns utrymme för virtuella och nya operatörer att komma in på marknaden. (Coarec 2005) Freese menar att eftersom konkurrensen har börjat ta fart ska företag inte behöva subventioner, som för Hi3G. ”Har man en bra affärsplan ska den kunna bära ändå.” (Freese 2005)

Regleringen har varit för tuff mot operatörerna

Enligt Cloarec (2005) har PTS gått för långt i sin reglering. Under telelagen var det en relativt fri prissättning, medan EkomL är superreglerad. (Mothander 2005) Sverige har idag bland de lägsta slutkunds- och samtrafikpriserna i Europa. ”Så då kan man fråga sig om det finns ett behov från myndighetens sida att verkligen reglera operatörerna så hårt som man nu gör. Man har ju försökt sedan fem år tillbaka att reglera alla operatörerna väldigt, väldigt hårt i Sverige.” (Tjernell 2005) ”Här fanns det inte någon anledning, här fanns det kommersiella avtal, marknaden fungerade, punkt.” PTS har agerat fel när de pressat ner samtrafikpriserna på ett överdrivet sätt.²⁷ (Cloarec 2005)

Fortsättningsvis troligen mindre främjande regler för nya aktörer

Nordisk Mobiltelefon, som nyligen har köpt den nya 450-licensen för att bygga ut en form av 3G i glesbygden, ser i dagsläget inte ut att få ta ut högre samtrafikavgifter. PTS har inte beslutat än om det kommer att reglera Nordisk mobiltelefons samtrafikavgifter, men eftersom PTS nu beslutat att samtliga övriga aktörer ska hålla en och samma samtrafiknivå är det sannolikt att det kommer att gälla även Nordisk Mobiltelefon. Jobér menar att eftersom Nordisk Mobiltelefon faktiskt har betalt för en licens²⁸ som de tidigare licensinnehavarna fått ”gratis”²⁹, borde det

²⁷ Om PTS hade lagt sig på en prisnivå som varit något högre, så hade Vodafone kanske i alla fall gillat läget och accepterat det. Nu anser Vodafone att PTS har gått för långt och det här beslutet har gynnat Telia jämfört med Vodafone, som nu har samma samtrafikavgifter. På Vodafone anser man att det finns skäl till att priset ska vara högre för dem, då de har en dyrare infrastruktur. Vodafone har enligt Cloarec ett dyrare nät per kund, eftersom de har färre kunder, och det finns därför skäl för att Vodafone ska ligga på ett högre pris än Telia. (Cloarec 2005)

²⁸ 86 miljoner. (Jan Freeses bolag fick NMT licensen, *Ny Teknik* 2005-02-17)

²⁹ Licensinnehavare tidigare har fått licenser genom att lova att bygga ut nät för att täcka en viss del av Sveriges befolkning.

innebära att de ska ha samma rättigheter som föregående om inte bättre. Entreprenörsandan och viljan att till och med betala för att få tillträde till marknaden genom en licens ser Jobér som något som positivt, som borde uppmuntras genom att ge bra villkor på marknaden. "Vi är visionärer. Vi vill göra något som är bra för folket och göra något som är annorlunda. Vi jobbar med förebilder som IKEA." Jobér ser ett antal år av osäkerhet framför sig.

Låga samtrafikpriser och osäkerhet är en inträdesbarriär

Enligt Mothander (2005), Hi3G, gynnar samtrafikpriserna dem som finns på marknaden och missgynnar dem som försöker ta sig in på marknaden. Även Johansson (2005), Telia, menar att det råder en underprissättning på marknaden idag som strider mot tanken att bästa sättet att skapa konkurrens är att acceptera att någon tar för höga priser. "Vill man ha in konkurrens kan man ju inte pressa priset för lågt." Prisreglering om den är för låg gör att det blir svårare att få in nya aktörer och tjäna pengar. (Johansson 2005)

Osäkerheten kring samtrafikavgifterna påverkar även virtuella operatörers möjlighet att ta sig in på marknaden. De nätägande operatörerna vet inte vilka samtrafikavgifter de har till de andra operatörerna, vilket smittar av sig och även gör det svårt att sätta priser gentemot parter som vill hyra in sig i deras nät. "Du kan ju inte lägga in det till en konsument, att ja det kostar 50 öre, men om det är så att vi förlorar det där målet med -en summa-, så friskriver vi oss att ta ut 50 öre mer från dig." (Cloarec 2005)

7.6 Synpunkter på samtrafikavgiftsregleringen

Ifrågasätter att en myndighet fastställer prisnivåer

Det är inte bra att en myndighet ska fastställa interna priser mellan företag. (Freese 2005, Hermanson 2005) Som utomstående är det jättesvårt att avgöra vilka prisnivåer som är rimliga. (Hermanson 2005) En annan lösning skulle kunna vara att använda någon form av benchmarking, där du kan bedöma hur mycket något ska kosta i operatörernas nät. (Weidstam 2005) Alla artificiella prisnivåer, det vill säga samtrafikavgifter och roaming, hindrar tillväxt av mobilmarknaden. (Nordström 2005)

Hinder för investeringar i kvalitet och tjänsteutveckling

Blomgren, programchef på Kungliga Ingenjörssakademien, IVA, menar att när företagen inte får behålla lönsamheten så vågar de inte investera framåt. Tjänsteutvecklingen på mobilmarknaden är begränsad, det vill säga, det finns relativt få tjänster att utnyttja i en mobil, som att maila, läsa tidningen och se sport. Han liknar det med en moment 22-situation där det utvecklas för lite tjänster, vilket gör att få etablerar sig för att utveckla tjänster, vilket gör att kunderna inte använder tjänster eftersom de är för få och outvecklade. (Blomgren 2005)

Risikoperspektiv

Enligt Holm på Telia är processerna och besluten är en balansgång där *PTS inte tar samma ekonomiska risker*, som operatörerna. Myndigheten besitter även prestige som kan spela in, där PTS till exempel är mer mån om att skicka ut pressmeddelanden och framföra beslut när den fått rätt i domstol jämfört med tvärtom. (Holm 2005)

7.7 Sammanfattning om samtrafikavgifter

Samtrafikavgifterna har på senare tid blivit en av PTS viktigaste regleringsåtgärder. De anses sänka slutkundspriserna och jämna ut obalansen mellan marknadsaktörerna. Nedan är de viktigaste punkterna från samtrafikavsnittet:

1. Det verkar nästan omöjligt för samtliga parter att komma överrens om samtrafikavgiftsnivåerna. Situationen sedan monopolet skapade olika förutsättningar för respektive operatör. Operatörer som var tidigt ute tjänade stora pengar på att inledningsvis kunna ha oreglerade priser.

2. PTS började reglera de större operatörerna olika allteftersom, men går nu mot att reglera samtliga operatörers samtrafikpriser till en viss samtrafikprisnivå.
3. Regleringen får kritik för att vara komplicerad och slå i blindo, samt reglera onödigt hårt på en hel marknad som redan har en fungerande konkurrens.
4. Det går ännu inte att se en tydlig koppling mellan sänkta samtrafikavgifter och sänkta slutkundspriser.
5. I princip alla PTS beslut överklagas och operatörerna tvistar sinsemellan, vilket fördröjer regleringens inrättande.
6. Operatörerna känner stor osäkerhet för vad regleringen och processerna ska resultera i, vilket bland annat försvårar investeringar, bokföring och slutkundsprissättning.
7. Slutligen skapar osäkerheten och prispressen inträdesbarriärer för nya aktörer.

8 ANALYS DEL I

I analysdel I analyseras respektive analysfråga från syftet och sammankopplas med valda teorier. Nedan följer en kort repetition av analysens uppbyggnad för den som behöver friska upp minnet. Fråga (1) "Hur är regleringen tänkt att fungera?" analyseras utifrån Bergmans teori om avregleringens tre faser, Abrne & Brunssons teori om förhållandet regelsättare och regelföljare, samt Hultén & Mattsons nätverksteori. Fråga (2) "Hur har PTS agerat?" analyseras utifrån teorin om förhållandet regelsättare och regelföljare och nätverksteorin. Fråga (3) "Hur har operatörerna reagerat?" analyseras utifrån samma teorier som fråga (2), samt utifrån ett antal tveetydigheter. Slutligen återkopplar fråga (4) "Är dagens reglering ett steg i riktning mot konkurrens?" till Bergmans faser i fråga 1 och därefter analyseras förhållandet reglerare och reglerade och nätverksteorin.

8.1 Hur är regleringen tänkt att fungera?

8.1.1 Avregleringen i fas två

Inledningsvis ska avreglering på telekommarknaden i likhet med Bergmans teori innebära en ökad reglering. Reglering och konkurrens mixas idag i likhet med Bergmans fas två. Avregleringen ska således fasa in konkurrens successivt, för att hjälpa nya aktörer in på marknaden via exempelvis samtrafikavgiftsreglering. Den specifika regleringen som PTS ansvarar för blir nödvändig för att hantera övergången till konkurrens. Den specifika regleringen ska avvecklas allteftersom konkurrens uppstår och regleringen blir överflödig. Målet är att marknaden i likhet med andra marknader enbart ska regleras av konkurrenslagstiftningen. EkomL ska vara flexibel och för att kunna anpassa regleringen snabbt menar Bergman att det krävs industrikunskap och en signifikant urskiljningsförmåga.

8.1.2 Regleringen troligen tänkt att fungera normativt

Den lokala regleringen, som PTS ansvarar för i Sverige, är sannolikt tänkt att fungera enligt den *normativa förklarings teorin*. Regleringsmyndigheten representerar allmänintresset då den reglerar på den avreglerade marknaden. Beslut baseras på en *tro* eller *antagande* om vad som ökar konkurrensen och är bra för samhällsnyttan.

I likhet med den normativa förklaringen ser telekomregleringen människor som varelser med förmåga att se till helhetens intressen och resonera sig fram till en god reglering. Tanken är att experter på PTS ska skapa regleringen i en öppen och förutsägbar process. PTS använder sig av experter i form av *ekonom*, som söker effektivitet, *"reglerare"*, som söker demokrati, samt *jurister*, som ser till vikten av att regleringen skapar en *öppen, demokratisk och förutsägbar process*. Marknadsanalyserna och samråden är verktyg PTS tar till för att öka öppenheten och till viss del även förutsägbarheten i sina beslut.

8.1.3 Vilka roller är det tänkt att aktörerna ska ta?

PTS har en kluven roll. Två av regleringsmyndighetens roller från PTS vision kommer att analyseras närmare. Den första är att *främja en effektiv konkurrens* (genom att minska inträdeshinder för nya leverantörer, ha tydliga konkurrensfrämjande regler och välinformerade konsumenter). Den andra är att ta *hänsyn till konsumenternas intressen* (genom att tjänsterna ska finnas tillgängliga, vara prisvärda och av rätt kvalitet, samt att konsumenterna ska ha tillgång till tydlig information om sina rättigheter och skyldigheter).

PTS ska vara en institutionell regleringsmyndighet som *analyserar, samråder, beslutar om reglering*, ser till att *reglerna efterföljs* samt beslutar om *vite* om något företag inte följer reglerna. PTS ska även besluta om att *ta bort regler* de själva inrättat, allteftersom konkurrens uppstår på marknaden.

PTS har en för nätverket unik och mycket inflytelserik position. Reglerandet är en ständigt pågående process där PTS styr och således bör vara den kanske *mest insatta* aktören på marknaden. PTS får löpande information från samtliga aktörer på marknaden genom att

samarbeta med operatörerna vid marknadsanalyserna och samrådsprocessen. Den kontinuerliga uppföljningen och PTS roll ska sannolikt underlätta en flexibel och så precis reglering som möjligt. Regleraren inskränker aktörernas frihet, vilket sannolikt kan möta ett visst motstånd från dessa. Operatörerna är tänkta att bistå PTS med nödvändig information, samt följa PTS reglering.

8.2 Hur har PTS agerat?

8.2.1 Har PTS agerat utifrån de normativa riktlinjerna?

PTS har haft och har en stark strävan och *ambition* att uppfylla den flexibla regleringen effektivt. Myndigheten har, som studien visat, i stort sett agerat enligt den *normativa regleringsteorin* och har, efter sin förmåga, reglerat som den *antar* är bäst för allmännyttan och konkurrensen på telekommarknaden. PTS marknadsanalyser kan ses som åtminstone formellt välgrundade, eftersom de annars inte godkänts av EU-kommissionen. Samrådsprocesser har förts kring många av de större besluten och PTS har tagit in remissvar som i någon mån kunnat påverka. Samtrafikavgifterna uppdateras flertalet gånger för den dominerande aktören Telia och nu även för Vodafone, Tele2 och Hi3G. Generellt sett har PTS genomfört de ”moment” som lagstiftningen kräver.

Att gå ett steg till för att utröna hur väl målen uppfyllts ger mer svårtolkade svar. Du får olika svar beroende på vem du frågar. Flera intervjuade telekomexperter och representanter för operatörer menar att den specifika regleringen av telekommarknaden varit en enormt *utmanande uppgift* för regleringsmyndigheten. Inledningsvis beskriver samtliga operatörer att myndigheten hade bråttom att rekrytera, analysera marknaden och fatta beslut. Eftersom PTS då inte hann sätta sig in i marknaden ordentligt blev *kvaliteten på marknadsanalyserna ibland knapphändig*. Det finns aktörer som menar att marknadsanalyserna redan från början borde ha genomförts av Konkurrensverket. Ett av argumenten är att det skulle bli en mer objektiv analys och öppen process (jmf Cloarec, Holm, Johansson och Hermanson). Regleringsprocessen har av de reglerade inledningsvis inte uppfattats som fullt så öppen process, tvärtemot reglerarnas uppfattning. Detta tyder på att PTS reglering, tvärtemot de normativa riktlinjerna, kanske inte varit en så öppen process. Det finns även kritiker till att en myndighet överhuvudtaget ska bestämma prisnivåer som förväntas styra marknaden till en slags konstgjord konkurrens.

Att regleraren i likhet med den normativa teorin vill att så få operatörer som möjligt ska bryta mot regleringen är tämligen troligt. Emellertid är det, till skillnad från den normativa teorin, tämligen osannolikt att PTS skulle få operatörerna att följa lagen i rädsla för att pekas ut som kriminella eller oetiska. Eftersom många beslut överklagas har det bildats en omgivning där det är accepterat att överklaga. Överklaganden kan även på ett mer generellt plan ses som alla människors och företags demokratiska rätt.

8.2.2 PTS handlande utifrån ett nätverksperspektiv

PTS har en kluven roll. Enligt Hultén & Mattsson är samtliga aktörers uppfattningar på nätverket riktiga, men säkerligen olika. PTS syn på nätverket skiljer sig från operatörernas. Bland annat, eftersom PTS är reglerare, ska PTS främja allmännyttan och har staten som uppdragsgivare. PTS har, som regleringen är tänkt, en unik möjlighet att påverka och försöka kontrollera nätverket.

De bakomliggande marknadsanalyserna har resulterat i regleringar. Samtrafikavgifterna har varit en av de mer omtvistade. Alla företag har en skyldighet att samarbeta genom att upplåta samtrafik till andra operatörer i sitt nät. Det är däremot av vikt att de inte samarbetar för mycket eftersom det skulle kunna rubba nätverket från konkurrenssynpunkt.

Regleringen slår *olika* hårt mot aktörerna beroende på vilken SMP de har. PTS anser dock att regleringen inte ska behöva ha samma funktion för att balansera svagare operatörer i nätverket i framtiden, vilket påverkar regleringen så att *samtliga* operatörer ska ha samma samtrafikprisnivå år

2007. Detta kan ses som att PTS inte litar på att marknadskrafterna kommer att hålla slutkundspriserna nere på en nivå som myndigheten anser önskvärd. Detta trots att den anser att telekommarknaden har konkurrens år 2007. I så fall har ju PTS delvis underkänt sitt eget resultat av avregleringen. Anledningarna till varför regleringsmyndigheten kan frestas att reglera mer än nödvändigt kan vara många. Men rent krasst, om man ser det politiskt, så ger mer regler PTS mer makt som organisation, vilket kan innebära att de som jobbar på PTS får en relativt sett mer ”betydelsefull” tjänst.

Då regleringen fortfarande är relativt ny är det svårt att utvärdera hur väl PTS har lyckats med att avveckla delar av regleringen som blivit överflödiga. På samtrafikmarknaden anser dock operatörerna att regleringen har gått för långt i sin strävan att reglera hela marknaden. Det är möjligt att prestige kan spela in - det kan givetvis vara svårt att ta bort regler då det innebär ett mindre ansvar för myndigheten. PTS får kritik för att inledningsvis nyanställa många oerfarna till att reglera, vilket operatörerna i olika kommentarer menar medfört att myndigheten har för lite mod för att reglera rätt.

8.3 Hur har operatörerna reagerat?

8.3.1 Operatörernas reaktioner följer den intressebaserade regleringen

Operatörernas reaktion på regleringen är lik den *intressebaserade förklaringen* (jmf Ahrne & Brunssons regleringsteori). Regleringen är enligt detta perspektiv ett sätt att skaffa sig vinst. Att erövra regleringsmakten och därmed skaffa sig fördelar antas vara en grundläggande strävan hos samhällets grupper. Om de maktintresserade krafterna hos operatörerna och PTS lyckas så uppkommer regleringen inte av en plan, utan som konsekvens av maktrelationerna mellan de viktigaste aktörerna. Regleringen av samtrafiknivåerna och de verkliga samtrafiknivåerna har de senaste åren skiljt sig märkbart åt. *Nästan samtliga av PTS beslut gällande samtrafikavgiftsnivåer har överklagats av operatörerna.* Det är således inte enbart PTS utan organiserade särintressen som till viss del styrt regleringen på samtrafikavgiftsnivån, då de kunnat överklaga beslut som dragit ut på tiden till deras fördel.

Den intressebaserade förklaringen menar att det optimala för reglerare, likväl som de reglerade, är att samarbeta. Regleringsmyndigheten kan däremot frestas att kräva mer direktstyrande regler eller företaget kan frestas att kringgå reglerna. Vid regleringen av samtrafikavgifter har båda fenomenen inträffat. Operatörerna menar att PTS reglerat samtrafikavgifterna för hårt där kommersiella avtal fanns. Operatörerna har på lagligt sätt kringgått lagen, genom att hitta och utnyttja fallgropar i den, som att skjuta upp beslut genom överklaganden. Att företaget kan frestas att kringgå reglerna är ganska naturligt, reglerna inskränker deras frihet och frihet ger dem makt. *Resultatet har i det här fallet blivit i likhet med den intressebaserade förklaringen där båda hamnar i en ineffektiv position som är svår att ta sig ur.* Båda parter lägger ner stora pengar på att bekämpa varandra, vilket kan ses i och med de segdragna rättegångarna. Att båda parterna lägger ner mycket pengar kan ju diskuteras, PTS är ju finansierad med operatörernas avgifter till myndigheten. Så egentligen är det i slutändan operatörerna som får betala för processerna.

Det går även att se på operatörernas reaktioner utifrån den *normativa förklaringen*. Enligt den regleringen så sker endast förändringar om samhället är tillräckligt missnöjt med regleringen och därför efterfrågar förändringar. Som marknadsförare vill jag tro att företagen är måna om att värna om kunden. Det går ju då att dra analysen ett steg längre och säga att det är samhällets (kundernas) önskemål som driver efterfrågan hos operatörerna, vilket innebär att operatörernas önskemål direkt representerar allmännyttans önskemål. Detta skulle i så fall kunna innebära att de önskemål som operatörerna har baseras på önskemål från deras kunder, som tidigare nämndes består i nästan hela Sveriges befolkning och vissa gånger två (9 774 000 abonnemang i december 2004). Detta innebär i så fall att även intressebaserade riktlinjer kan främja allmännyttan trots att det inte är det primära målet för regleringen.

Den *kulturella* förklaringen tvivlar på människans fullständiga rationalitet och stämmer av de tre regleringssynsätten minst in på telekomregleringen. Det är svårt att se hur institutioner och kulturella föreställningar påverkar hur människor agerar och därmed också hur de skapar nya regler för varandra. Detta tror jag kan bero på att aktörerna i alla fall angående samtrafikavgifter inte verkar följa institutionella föreställningar.

8.3.2 Operatörernas roller och reaktioner utifrån ett nätverksperspektiv

I likhet med Hultén & Mattsons teori försöker företagen styra nätverket som omringar det, därav engagemanget i regleringsfrågorna. Operatörerna argumenterar inte helt oväntat utifrån vad som är fördelaktigast från deras företags utgångspunkt, vilket är deras jobb. Det är nog inte någon part i Sverige som skulle säga nej till att samtrafikera som sådant. Däremot är priset nästan omöjligt att komma överens om. Nästan *hur PTS än reglerar samtrafikavgifterna kommer någon part alltid att vara missnöjd och känna sig ofördelaktigt reglerad jämfört med övriga operatörer.*

Det finns några *gemensamma reaktioner* för operatörerna oberoende av deras roller i relation till PTS. Framförallt inledningsvis, var de *missnöjda* med kvaliteten på marknadsanalyserna. De ansåg även att samrådsprocesserna fungerade som ett sätt för PTS att bekräfta sitt beslutsförslag, genom att välja att lyssna på den/de operatörer som styrkte det. De upplever även en *osäkerhet* kring hur spelreglerna kring samtrafikavgiftsnivåerna är satta, vilket delvis kan härledas till den komplicerade LRIC-modellen. Operatörerna har även gemensamt att de anser att regleringen har gått in *för hårt* i hela marknaden, argumenten skiljer sig dock åt. Slutkundspriserna har inte påverkats direkt av samtrafikavgiftssänkningarna på senare år.

Operatörerna samarbetar, som tidigare nämnts, med att samtrafikera i varandras nät. Att operatörerna trots allt är konkurrenter framgår inte minst genom *tvistar* sinsemellan kring avtalen om hur höga samtrafikavgifter de ska få ta ut av varandra. Tvisterna har liksom överklagandeprocesserna av PTS beslut dragit ut på tiden i rättsinstanser eller hos PTS. Rättsprocesserna har bedömts av länsrätten, vilket kan vara ett problem eftersom länsrätten inte har den specialkompetens som behövs för att bedöma telekommarknaden. Så det är i dagsläget ett trassel som behöver nystas ut. Rättsinstanserna har inte bara fördröjt beslut, utan även hindrat möjligheten för PTS att fatta nya beslut inom området för det överklagade beslutet. De har således blivit tvungna att vänta ut en lösning i rättsinstans innan ett nytt beslut har kunnat fattas på området. Nedan följer en något mer nyanserad sammanställning av respektive operatörs reaktion:

Telia (cirka 41-43 procent marknadsandel) har mycket att förlora på regleringen, som i princip går ut på att minska deras marknadsandel, och vill ha så lite reglering som möjligt. Konkurrensrättsregleringen borde stärkas och om det behövs en reglering så ska den vara lika för alla. Telia menar att vid kommunikation med PTS så får den svaga som klagat mest gehör. Telia anser även att regleringens sätt att pressa ner priserna är negativt för konkurrensen, eftersom det gör det svårare för nya aktörer att komma in på marknaden och tjäna pengar.

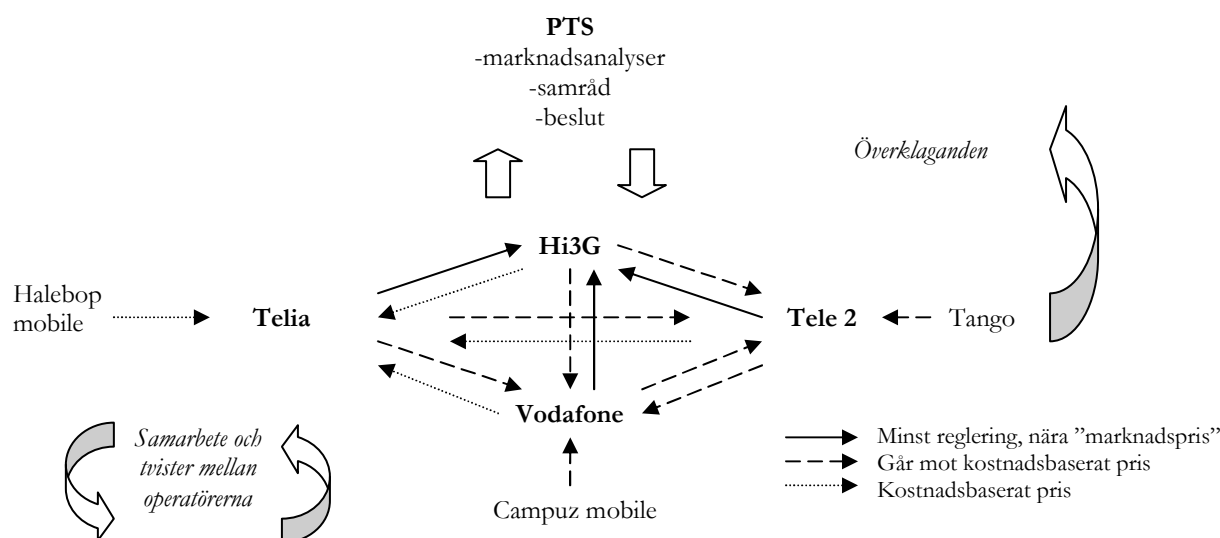
Tele2 (cirka 37 procent marknadsandel) upplever att marknaden fungerar och att samtrafikavgifterna har pressats ner för lågt. Besluten kring samtrafikavgifterna har varit dåligt motiverade. Tjernell undrar hur samtliga samtrafikavgifterna kan drivas ner så hårt av PTS, eftersom Sverige har bland de lägsta slutkundspriserna i Europa och då regleringen inte slår igenom fullt ut på slutkundspriserna. Tjernell menar att begreppet marknadsmässig ersättning var en katastrof, eftersom ett marknadsmässigt pris inte är ett reglerat pris. Det har även uppstått en diskussion kring när PTS struntat i lagen och gått in och reglerat utifrån att den anser att priset är högt, utan att först visa att det är oskäligt högt.

Vodafone (cirka 16 procent marknadsandel) menar att konkurrensen hade kunnat lösas marknadsmässigt och PTS har gått för långt i sin regleringsiver. Cloarec på Vodafone tror att

PTS hade kunnat komma fram till samtrafikavgifter som marknaden kunnat enas kring om de tänkt mer konstruktivt.

Hi3G (cirka 2-3 procent i marknadsandel) är den nyaste aktören på marknaden. Mothander anser att EkomL har gjort marknaden superreglerad och undrar, i likhet med Tjernell på Tele2, hur marknadspris enligt lagstiftningen kan tolkas som kostnadsbaserat pris med ett påslag på 12 procent. Operatören menar att PTS har yxat till en siffra. Hi3G, som ny operatör, borde få möjlighet att komma in på marknaden, finnas kvar och blomstra, vilket det behöver en avfasningsperiod på 12 och inte fyra år för att göra. Hi3G önskar att regleringsmyndigheten hade mer mod och vågade mer, för att verkligen få regleringen rätt. Reglering av SMP måste användas i ökad grad för att hålla tillbaka etablerade operatörer som annars kan utnyttja sitt försteg för att trycka ner andra.

Nedan är en förenklad bild av nätverket, med fokus på regleringen av samtrafikströmningarna.



Figur 7: Det nätverkande företagen. Observera att pilarna mellan operatörerna visar såväl nätverkande relationer som distributionskanaler gällande samtrafikavgifterna. Pilarna är kodade för att visa priserna olika parter får in i kassan enligt dagens regleringen av samtrafikprisnivåer. De större pilarna symboliserar pågående processer.

8.3.3 Operatörernas reaktion utifrån ett antal tvetydigheter

PTS och aktörernas preferenser

March beskriver att en beslutsfattares preferenser antas vara koncisa, stabila och exogena, men att observationer har visat att preferenser i verkligheten ofta är långtifrån det. Beslutsfattare är här såväl PTS som operatörerna. PTS kan enligt operatörerna uttrycka sina grundläggande mål, däremot känner operatörerna, som tidigare nämnts en stor osäkerhet för hur PTS väljer att uppfylla sina preferenser rent praktiskt. Enligt Baier et al beskrivs kritik ibland i termer av ett implementeringsproblem, även om några av de mer framstående studierna kring implementeringsmisslyckanden verkar överdriva den troliga klarheten i policyskaparens intentioner. Detta skulle kunna innebära en överdriven tro på att PTS intentioner är klara. Exempelvis vore det intressant att veta om PTS hela tiden haft en intention att prisreglera hela marknaden, eller om regleringsförloppet drivit myndigheten till den lösningen.

Oklara preferenser kan även finnas hos operatörerna, som i efterhand anpassar ambitionsnivån efter önskedimensionerna och erfarenhet. Detta medför att de hela tiden ändrar sina preferenser för vad en bra reglering är. Det är således möjligt att operatörerna aldrig kommer att bli nöjda, eftersom de hela tiden höjer ribban för vad de vill få ut av marknadsanalyserna, samråden och besluten kring samtrafiknivåerna. Detta kan i så fall ses som ganska naturligt utifrån att det är så företag är vana att jobba, det vill säga att aldrig nöja sig utan hela tiden sträva efter förbättringar.

Historien formar olika förväntningar på samtrafikavgiftsnivån

Idag råder en förvirring på marknaden kring många av PTS beslut. Att bedöma monopoltidens effekter på enskilda företags förutsättningar verkar nästintill omöjligt att enas kring. I likhet med March teori har historiken varit en bas för operatörernas förväntningar om framtida reglering. Det finns en tvetydighet kring historiken som ger skilda reaktioner på dagens reglering. Det är ibland svårt att veta om PTS bryr sig främst om att få konkurrens på marknaden eller om att operatörerna ska få samma chanser.

Man kan fråga sig vad operatörerna förväntade sig när de trädde in på marknaden. Det finns exempelvis antydningar om att Hi3G anser att PTS inte främjat företaget tillräckligt när det väl kommit in på marknaden. Nordisk Mobiltelefon, som är den nyaste operatören, har inte samma förväntningar som Hi3G på att få hjälp genom samtrafikavgiftsnivån. Nordisk Mobiltelefon verkar inte ta det för givet eller se det som den enda lösningen. Styrelseordförande i bolaget menar att all sorts uppdelning genom regler bara konstlar till det och att samtliga företag, gamla som nya, nu ska klara sig på sina affärsidéer och inte med hjälp av regellättnader. Detta kan tyda på att förväntningarna på regleringen har förändrats och att marknaden inte längre förväntar sig samma främjande för nya aktörer.

Tvetydighet kring tolkningen

Ett fundamentalt antagande inom alla beslutsfattandeteorier, menar March, är att göra beslut förståeliga genom resultat. Vilket resultat PTS fokuserat på angående samtrafiknivåerna är svårt att veta. Målet är långsiktigt lägre slutkundspriser och jämnare konkurrens, men kortsiktigt verkar målet främst vara att pressa samtrafikavgiftsnivån så lågt som möjligt i hopp om att det ska leda till sänkta slutkundspriser. Jag får känslan av att PTS på ett ganska teoretiskt plan beräknar fram en reglering som ska vara mer förutsägbär. Enligt myndighetens beräkningar så ska det för en specifik aktör ta fyra år att fasa in på marknaden, givet att den får en viss samtrafiknivå. Marknaden kan sedan förändras, vilket då kan ändra denna trappa. Trappan är således ett sätt att kanske öka förutsägbarheten med lagen, men samtidigt behålla flexibiliteten. Dock är troligen kombinationen flexibilitet och förutsägbarhet svår att uppfylla. Samtliga operatörer antyder att PTS reglering består i modeller som nästan ingen förstår, inte ens alla på PTS.

Enligt March är beslutsfattandet mycket kontextbaserat, som en "helig aktivitet" omringad av myter och ritualer. Detta stämmer verkligen in på beslutsfattandet kring samtrafiknivåerna. Marknadsanalyserna ska göras av PTS som sedan lägger ett remissförslag. Därefter får samtliga parter möjlighet att bidra och kommentera i det informella och formella samrådet. March och Olsen menar att även om deltagarna bryr sig om resultatet så bryr de sig även ofta om den symboliska meningen av processen och resultatet. Det är mycket möjligt att så är fallet vid samråden. Operatörerna beskriver att idén som sådan är ett bra sätt för dem att kunna kommentera. Däremot är besvikelsen tydlig över att deras synpunkter och förslag inte har beaktats av myndigheten, samt att det ibland verkar som myndigheten knappt läst kommentarerna.

Tvetydigheter kring relevans

March beskriver att det ofta finns en djup oklarhet i länkarna mellan olika aktiviteter inom organisationen, mellan problem och lösningar och mellan hur chefer pratar och agerar. I det här fallet är det kanske mer lagstiftningen än cheferna som "pratar". Det är ganska tydligt att PTS respektive operatörerna har sett olika på marknadsanalyserna och samrådets funktion i praktiken. *Samtliga operatörer menar att om samråden och marknadsanalyserna hade varit av bättre kvalitet så skulle inte graden av överklaganden ha blivit lika stor.* Angående samtrafikavgiftsnivån går det att se olika på huruvida lägre samtrafikavgifter ger lägre slutkundspriser. Till en början vid den första sänkningen år 1998 var detta ett faktum. Därefter har orsakssambandet blivit svagare, de sjunkande slutkundspriserna har snarare kunnat hänföras till Hi3Gs massiva kampanjer än till de sjunkande samtrafikavgifterna. *Vissa operatörer menar att pressen på samtrafikavgifterna hindrar dem från att prioritera andra områden som tjänsteutvecklingen.* Detta behöver enligt March således inte innebära

att systemet har en dålig ordning, men det kan verka stökigt när det ses ur ett medel-mål perspektiv.

Sammanfattning om tvetydigheterna

Såväl PTS som operatörerna har preferenser som kan anses tvetydiga, utifrån hur de har agerat i olika situationer. Tvetydigheter kring historiska fördelar för monopolföretaget och tidiga aktörer gör det nästintill omöjligt att enas kring skilda samtrafikavgiftsnivåer mellan operatörerna. Det är uppenbart att regleringen kan tydas på olika sätt, flexibilitet mot förutsägbarhet, samt i hur kommunikationen i samrådsprocesserna ska utformas. En tvetydighet för relevans av marknadsanalysernas och samrådets roll för besluten verkar skilja sig mellan operatörerna och PTS. Även operatörernas behov att kunna få överskott att investera i tjänsteutveckling verkar ha en annan, något lägre, relevans hos PTS.

8.4 Är dagens reglering ett steg i riktning mot konkurrens?

Det är inte kristallklart vad EkomL betytt för utvecklingen på telekommarknaden. Än en gång vill jag poängtera att regleringen är relativt ny och att effekten av regleringen därför inte slagit fullt ut. Nedan ska jag försöka ge en bild av utvecklingen på marknaden och vad som skulle kunna härledas från regleringen. Avsnittet kommer att fokusera på hur regleringen påverkat konkurrens, aktörernas roller, samt förväntningarna på regleringen.

8.4.1 Avregleringens fortskridande i Bergmans faser

Konkurrensen har förbättrats

Operatörernas reaktioner, att konkurrensen fungerar, kan styrkas med några fakta. Telias marknadsandel har minskat till följd av regleringen, till cirka 41 procent sedan 1993, medan de andra aktörerna har vuxit. Konsumenterna har på senare tid fått se sjunkande mobilpriser, såväl mellan mobila nät som fast-till-mobil nät, vilket till stor del kan ha kommit tack vare Hi3Gs aggressiva marknadsföring. PTS väntar nu på att få se effekterna av de sänkta samtrafiknivåerna på slutkundspriserna framöver. Konkurrensen är stenhård, menar såväl operatörer, experter som PTS. Dock finns det orosmoln som komplicerar bilden av samtrafikavgiftregleringens koppling till konkurrensen.

Fortsatt stark specifik reglering trots ökad konkurrens

Regleringen av samtrafikavgifterna idag tyder på att regleringen inte går från en särreglering (specifik reglering) till en konkurrensrättslig reglering. PTS har fortfarande kvar samma ansvarsområden som när regleringen startade, oavsett faktum att konkurrensen nu har förbättrats. PTS regler går även in allt hårdare för att styra marknaden. Förut fick i alla fall några aktörer ta ut ett marknadsbaserat pris, men nu går det mot att hela marknaden ska prisregleras.

Otydlig koppling reglering och konkurrens

Bergman beskriver att en avreglering inledningsvis innebär en ökad reglering. Vad som är mer eller mindre reglering är dock diskuterbart. För vem är det exempelvis mer reglering? En ökad reglering kan betyda olika saker beroende på vem du frågar. En ökad reglering kan vara att lägga en reglering på en större *andel av marknaden* eller att *en viss aktör regleras hårdare*. Det kan även mätas i *antalet olika regler* som ligger på en marknad. Frågan är hur den ökade regleringen i Bergmans teori ska mätas. Som jag uppfattar det så har regleringen hitills ökat oavsett vilket av de tre ovan nämnda sätt som används.

Konkurrensfrämjande regler har varit vaga vilket lett till skilda förväntningar. Många av besluten kring samtrafikavgifterna har skjutits upp på grund av överklaganden vilket gjort att SMP inte hindrats i den tid som PTS beslutat. Reglerna har således inte ökat och minskat i en regelbunden kurva som den som Bergman beskriver, utan mer hackigt.

Bergman beskriver att en mindre flexibel reglering kan bli kostsam. Samtidigt som en alltför flexibel reglering kan skapa ett stort beroendeförhållande mellan reglerare och reglerade som kan

vara olyckligt. Regleringen av samtrafikavgifterna har trots sin ambition att vara flexibel blivit relativt inflexibel, eftersom den fördröjts i många och långdragna domstolsprocesser. Detta innebär i likhet med Bergmans teori att regleringen hittills blivit kostsam för såväl PTS som operatörerna.

Enligt Bergman kan en myndighet som har brist på branschspecifik kunskap och har stor handlingsfrihet även bidra till en kostsam reglering. Tanken med EkomL var att PTS skulle bli en myndighet med branschspecifik kunskap, vilket den alltmer börjar bli. Operatörerna var dock inledningsvis mycket tveksamma till kompetensen hos myndigheten, som till stor del var nyrekryterad utan djup kunskap inom telekommarknaden. Operatörerna ansåg att de analyser och beslut som myndigheten inledningsvis fattade var framstressade och bristfälliga.

Det är mer oklart hur PTS främjat konkurrens mellan operatörerna. Slutkunderna i Sverige har idag bland de lägsta priserna i Europa, vilket givetvis inte kan härledas enbart från regleringen. Att få in en ny aktör verkar ha haft en minst lika stor inverkan på slutkundspriserna som prisregleringen i sig.

Det är även intressant att studera hur PTS väger kvalitet mot pris i sin reglering. Kvaliteten i näten verkar prioriteras högt. Regleringen har dock inte synbart funnits till för att uppmuntra operatörerna att förbättra kvaliteten i tjänsteutvecklingen. Operatörerna menar att den hårda konkurrensen på marknaden samt andra faktorer som 3G-utbyggnaden gör att de inte har kunnat prioritera tjänsteutvecklingen. Detta har i sig minskat intäkterna för 3G-näten, eftersom de knapphändiga tjänster (förutom samtal och sms) som finns idag används av en relativt liten grupp och då sällan.

8.4.2 Olika utgångspunkter i teoretiska riktlinjer

Reglerarna har i stort sett haft en *normativ* utgångspunkt, vilket troligen var tanken bakom lagen. Oklara ansvarsstrukturer och en vag lagstiftning kan dock ha gett PTS möjligheten att reglera ganska fritt. Att PTS valt att reglera mycket, skulle kunna tyda på att myndigheten även agerat utifrån den *intressebaserade* regleringen som de reglerade reagerat utifrån. Detta i kombination med bland annat ett antal tvetydigheter har lett till att aktörerna har uppfattat lagen olika. Att parterna haft olika huvudutgångspunkter kan ha bidragit till många överklaganden av beslut och tvister. Att detta har hänt kan dels ses som ett *barnsyndrom*, vilket är ganska väntat vid införandet av en ny reglering. Den stora graden av överklaganden kan möjligen tyda på att *myndigheten inte var beredd att hantera ett tufft motstånd från operatörerna i regleringsfrågor*.

8.4.3 På aktörernas roller

Hultén & Mattson beskriver att det inte finns en standard- eller optimal lösning för att styra i ett nätverk, vilket är tydligt vad gäller telekom och samtrafikregleringen. Sett från PTS' perspektiv är det uppenbart att det inte finns någon lösning som alla kommer att föredra. Det råder en oenighet i nätverket kring hur mycket hjälp respektive operatör fått, respektive gått miste om till följd av regleringen. (Se gärna appendix V för en mer generell bild av nätverket) PTS anser att det är konkurrens på marknaden och att SMP inte finns kvar. Därför anser myndigheten att samtrafikregleringen inte behöver ha samma funktion för att balansera upp de svagare operatörerna i framtiden. De starkare operatörerna, som har kunnat tjäna pengar på regleringen inledningsvis, anser i likhet med PTS att marknaden börjar närma sig konkurrens och att SMP inte finns. De nyare företagen, framförallt Hi3G och till viss del även Vodafone, anser att det är konkurrens men att deras företag inte har fått en rimlig chans att hinna ikapp det gamla monopolföretaget. *De operatörer som kan anses vara de mindre och svagare parterna efterfrågar därför fortsatt stöd från PTS*. Att de mindre operatörernas analys av att de har haft svårare att lyckas på marknaden bekräftas av såväl årsredovisningar som media. Att Hi3G blöder och att Vodafone säljer sin del i Sverige är något som PTS borde ta allvarligt på. Antalet jämsstarka aktörer på telekommarknaden är nämligen en förutsättning för att kunna få en naturlig konkurrens, vilket är hela syftet med regleringen.

Branschen är idag utsatt för konsolideringar. Det finns således en möjlighet att regleringen genom att kraftigt höja kraven på operatörerna uppmuntrar fler företag att kasta in handduken. Detta skulle sannolikt på sikt kunna bli PTS mardrömsscenario. *Om operatörerna börjar köpa upp varandra så minskar antalet aktörer på marknaden, vilket vore ett underbetyg åt regleringen.* Regleringen har ju haft som syfte att få in flera aktörer och skapa en konkurrensutsatt marknad som senare ska kunna fungera utan PTS detaljreglering.

Samtrafikpriserna idag gynnar dem som finns på marknaden och missgynnar dem som försöker ta sig in på marknaden. Inträdesbarriärer höjs genom att det inte längre går att tjäna samma pengar på marknaden, eftersom hela marknaden regleras och nya aktörer inte längre får starthjälp genom en snällare samtrafikavgiftsreglering. Att regleringen har fokuserat på att sänka slutkundspriserna, kan medföra att konkurrensen och en levande marknad har blivit lidande.

Att de företag som kommit in på telekommarknaden på senare tid inte har blivit lika framgångsrika som övriga operatörer kan tolkas på två sätt, dels som att företagen är olika skickliga i sin business, eller att timingen för deras entré medfört skilda marknadsförutsättningar.

PTS roll verkar alltmer ha blivit som den var tänkt när det gäller kommunikationen med aktörerna, så gott det nu går, med marknadsanalyserna och samråden. Detta ger PTS mer information, men det är ofrånkomligt att regleringen slutligen ses åtminstone delvis som ett resultat av regleringsmyndighetens subjektiva analys av marknaden och samrådsprocesserna.

8.4.3 På aktörernas förväntningar

Känslan efter att ha intervjuat personer från telekommarknaden är att de inte har några tydliga förväntningar på regleringen. Det är svårt att få en bild av framtiden och samtliga intervjuade poängterar att det är en mycket stor osäkerhet, både när det gäller domstolsprocesser och ny reglering. Ett exempel om samtrafikavgiftsnivåerna: det är tydligt att Nordisk Mobiltelefon inte med självklarhet förväntar sig att få en fördelaktigare reglering än övriga aktörer, trots att det är minst och nyast på marknaden vilket tidigare gett regleringsfördelar. Om det beror på företaget eller på att regleringen har fått verka ett tag och att de ser trenden i att PTS börjar avveckla fördelarna för nykomlingen Hi3G är svårt att säga.

9 ANALYS DEL II

I denna analysdel kopplas de fyra frågeställningarna i syftet ihop med varandra. Teorierna jämförs även för att se om det finns några intressanta samband.

Nätverket kan inte styras av en aktör

Avregleringsprocessen är ett tydligt exempel på att ett nätverk inte kan styras av en enskild aktör. PTS reglerar, operatörerna protesterar - och får regleringen prövad i domstol och fördröjd.

Bergmans avregleringsprocess verkar förutsätta ett normativt perspektiv

Respektive aktörs syn på nätverket är, enligt Hultén & Mattsson, lika riktig som någon annans. Under intervjuerna har det framkommit att regleringsmyndigheter, trots sin ambition att ha full information om marknaden, ofta ligger i ett informationsunderläge jämfört med aktörerna som utvecklar och driver marknaden. Operatörerna har säkerligen inte incitament nog för att dela med sig av all sin kunskap till PTS, exempelvis för att viss information kan vara negativ för dem, företagshemligheter, eller för att de helt enkelt vet att de kan tjäna på att regleringen släpar efter. Regleringen med samråden som den är utformad verkar således inte kunna fungera som en öppen och tudelad dialog mellan reglerade och reglerare, som det beskrivs i den normativa förklaringen.

Freese beskriver samrådsprocessen som att berätta för en åtalad person inför domstol vad domen kommer att bli och ta in kommentarer. Jämförelsen kanske inte är helt klockren, eftersom situationen här är mer komplex och företagen inte "begått något brott" ännu. Exemplet tydliggör dock en del i situationen som gör det självklart för operatören att klaga, eftersom lagen inskränker företagets frihet. Om PTS ska besluta är det i princip omöjligt för PTS att beakta alla operatörernas kommentarer, eftersom de oftast stretar åt olika håll. *Resultatet har i det här fallet blivit en kombination av den normativa och den intressebaserade förklaringen där både PTS och operatörer hamnar i en ineffektiv position som är svår att ta sig ur.*

Många tvetydigheter i såväl tolkning av lag som praktik

Ju längre konkurrensen skrider i Bergmans faser, desto färre tvetydigheter kan man tycka att det ska bli. Än är regleringen i ett ungt skede vilket gör det svårt att utvärdera huruvida tvetydigheterna har minskat. Däremot råder en stor osäkerhet på marknaden och många meningskiljaktigheter, som tyder på att tvetydigheterna mellan samtliga aktörer i nätverket är relativt stora i det inledande skedet av regleringen.

Osäkerhet och stabiliseringsprocess

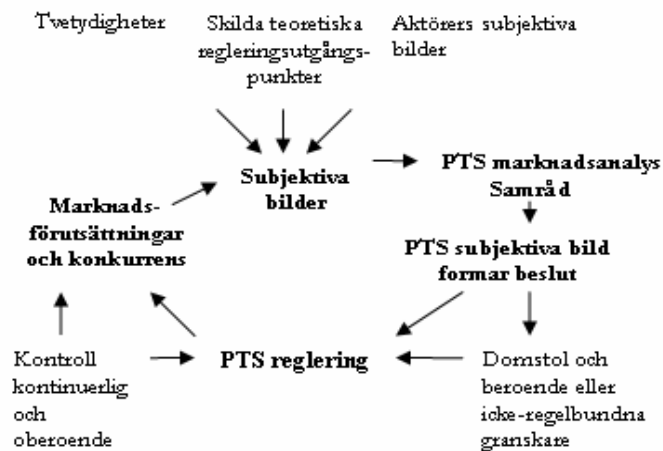
Osäkerhetsfaktorn påverkar samtliga aktörer och leder till kostsam reglering för samtliga. Kombination av vag lagstiftning och krångliga beslutsmodeller har troligen inneburit en oväntat och onödigt stor osäkerhet för operatörerna om hur regleringen ska slå. Man kan även fråga sig vad operatörerna inledningsvis förväntade sig av regleringen. Eftersom de agerar intressebaserat är det svårt att veta om klagomålen kommer av bristande inledande kunskap om regleringen eller av att de ser det som en chans att påverka i nätverket. Den kanske största utmaningen på den redan komplicerade och snabbväxande marknaden är att skapa en så enkel och tydlig reglering som möjligt, för att inte regleringen i sig ska bli ytterligare en komplicerande faktor. I dagsläget verkar osäkerheten vara på en konstant nivå. Men allteftersom regleringen stabiliseras är det sannolikt att den kommer att minska.

Inbyggda oberoende kontrollmekanismer

Enligt Bergman är det viktigt att undvika beroendeförhållande mellan individer hos operatörerna och PTS, å andra sidan att undvika att en branschspecifik myndighet får alltför stor handlingsfrihet. Därför bör regleringen ha inbyggda kontrollmekanismer. PTS kontrolleras av en

mängd skilda aktörer. Dock saknas en *kontinuerlig* som *oberoende* granskning av verksamheten, vilket Bergman rekommenderar.

Nedan är en modell av hur teorierna samverkar som en sluten cirkel – ett försök att reglera marknaden och öka konkurrensen. Det blir här tydligt hur stor del av ansvaret för regleringen som ligger på PTS.



Figur 8: Författarens utvecklade bild av nätverket.

Oklara kontrollmekanismer kan leda till att myndigheten reglerar mer än nödvändigt. När PTS har beslutat om en reglering kan det även vara svårt för myndigheten att själv besluta om att ta bort en reglering eftersom det kan innebära nedskärningar eller personliga nederlag i form av prestige för reglerare inom myndigheten. Brist på kontroll från fristående experter kan även leda till att regleringen blir ensidigt riktad för att stödja personliga incitament hos reglerare på PTS. Det kan vara så att de som jobbar på PTS gör det av en anledning, för att de vill stödja de svaga. Detta innebär att även om den teoretiska utgångspunkten är att vara normativ, så är i praktiken regleringen aldrig helt normativ eftersom PTS och personerna som arbetar där är en del av ett nätverk och således har intressebaserade intressen. Hur väl en myndighet som PTS än menar att styra enligt regleringen blir det dess subjektiva bild som styr.

10 DISKUSSION OCH IMPLIKATIONER

I denna sista uppsatsdel kommer först studiens resultat att presenteras, diskuteras och problematiseras. Därefter sammanfattas studiens implikationer. Slutligen presenteras kritik av studien och förslag på vidare forskning.

10.1 Diskussion av resultat

1. Vad innebär den lokala regleringen i Sverige, det vill säga hur är den utformad och hur är den tänkt att regleras av berörda instanser? Vilka roller är det tänkt att aktörerna ska ha?

Den specifika regleringen ska i en övergångsfas hjälpa den avreglerade marknaden till konkurrens. Målet är den specifika regleringen ska fasas ut allteftersom naturlig konkurrens uppstår, därefter ska marknaden endast regleras utifrån den mer generella konkurrenslagstiftningen. EkomL är relativt vag, den preciserar verktyg snarare än hur den specifika regleringen kommer att påverka operatörerna på marknaden. PTS, som ansvarig myndighet för den specifika regleringen av telekombranschen i Sverige, ska bland annat främja en effektiv konkurrens samt kundens intressen.

Regleringen är utformad utifrån normativ regleringsteori, vilket innebär att regleraren antas kunna tolka och forma regleringens intressen genom ett öppet tillvägagångssätt.

I likhet med nätverksteorin är aktörernas beteende ömsesidigt beroende och relationer ska ske i samarbete och konkurrens för att öka effektiviteten. PTS har en i nätverket unik och inflytelserik position, där myndigheten *analyserar*, inbjuder till *samråd*, *beslutar om reglering*, *utövar tillsyn* samt *beslutar om vite* om något företag inte följer reglerna. PTS ska även besluta om att *ta bort regler* den själv inrättat, allteftersom konkurrens uppstår på marknaden.

2. Hur har PTS i verkligheten agerat mot berörda aktörer sedan regleringen kom till stånd? Vilken roll har PTS tagit?

Då regleringen fortfarande är relativt ny är det svårt att utvärdera hur väl PTS uppfyllt regleringen, dock kan det undersökas om PTS reglering verkar gå i önskvärd riktning. PTS har i stort sett verkat hålla en normativ utgångspunkt och haft en stark ambition att uppfylla den nya regleringen som den är tänkt. Uppgiften har dock visat sig vara en utmaning för myndigheten, såväl kompetens- som tidsmässigt. Lagstiftningen kan tolkas på många sätt och PTS har enligt sitt sätt att handla visat sin tolkning. Kvaliteten på marknadsanalyserna, som ligger till grund för regleringen, var enligt operatörerna till en början knapphändig. Operatörerna menar att PTS inte förstått sig på marknaden och dessutom under tidspress spottat ur sig besluten. Den vaga regleringen ger möjlighet för PTS att agera relativt fritt, vilket kan ha fått den att reglera mer än nödvändigt. Det finns således en risk för att PTS, liksom troligen alla myndigheter, inte agerar helt normativt utan att även andra intressen styr.

PTS har en kluven roll, de ska främja konkurrens och slutkundens intressen. Regleringen av samtrafikavgifterna har varit en av de mer omtvistade regleringarna. PTS har genom att reglera samtrafikavgiftsnivåerna, som betalas mellan operatörerna när abonnenterna ringer mellan olika nät, hoppats sänka slutkundspriserna samt öka konkurrensen mellan aktörerna på marknaden. Huruvida regleringen avseende samtrafikprisnivån har satts på en rimlig nivå eller inte är för en utomstående part i princip omöjligt att svara på, kanske även för insatta om de ska vara helt objektiva och inte utgår ifrån sina "roller". Nivån som den är satt idag kan därför vara både för hög och för låg beroende på vems perspektiv man tar. Troligen är PTS beräkningar, som verkar tämligen teoretiska och komplicerade att förstå, ett försök att göra regleringen mer förutsägbar. Regleringen går från att ha olika samtrafikavgifterna mellan operatörerna till att ha ett för samtliga kostnadsbaserat pris från och med år 2007. PTS argumenterar för att marknaden har

konkurrens, vilket motiverar att samtliga ska regleras lika. Detta kan dock verka motstridigt eftersom en marknad i konkurrens borde klara att hålla priserna nere utan en prisreglering.

3. Hur har motparterna (operatörerna) reagerat på regleringen hittills? Vilken roll har de tagit?

Operatörerna har reagerat i likhet med den intressebaserade förklaringen, som innebär att de ser regleringen som ett sätt att skaffa sig vinst. Nästan samtliga av PTS beslut kring samtrafikavgifter har överklagats av operatörerna. Resultatet har blivit att både PTS och operatörerna hamnat i en låst position som är svår att ta sig ur. Rättsprocesserna skjuter upp regleringen, vilket sker på bekostnad av samtliga aktörer som är i behov av en reglering.

Samtliga operatörer försöker utifrån Hultén & Mattsons teori att styra nätverket utifrån sin position. Det innebär att hur PTS än reglerar är det sannolikt att någon part kommer att känna sig ofördelaktigt behandlad. Gemensamma reaktioner från operatörerna uppvisar ett missnöje med inledande kvalitet på marknadsanalyser och samrådsprocesser. Operatörerna är osäkra för hur regleringen kommer att påverka dem, vilket i sin tur påverkar såväl bokföring, investeringsvilja som prissättning mot slutkund. Gränsen är oklar för hur långt regleringen får gå, t ex till vilken grad en aktör får regleras, samt hur stor andel av marknaden som får regleras. Operatörerna anser att det är konkurrens på marknaden och således obefogat av PTS att gå in och reglera hela marknadens samtrafikavgifter till en låg nivå. Nivån anses marknadsbaserad enligt PTS, men såväl Hi3G som Tele2 ifrågasätter hur ett pris som är kostnadsbaserat med ett påslag på 12 procent kan anses vara marknadspris.

Operatörerna har inbördes olika åsikter om följande. Telia vill generellt ha så lite reglering som möjligt. Tele2 och Vodafone vill ha lite reglering, men anser samtidigt att Telia borde regleras tuffare än dem. Hi3G vill också ha färre regler, men en ökad reglering om det är till nyare och mindre aktörers fördel.

Tvetydigheter kring historia och regleringens effekter på enskilda företags förutsättningar verkar nästintill omöjligt att enas kring. Varken PTS eller operatörernas intentioner är tillräckligt tydliga. Oklara preferenser kan ha lett till att ambitionsnivå och önskedimensioner anpassats i efterhand. Tolkningen av lagen är skiftar, då samtliga av marknadens aktörer vinklar den till sin fördel. I praktiken verkar det även finnas en tvetydighet kring relevansen av marknadsanalyserna och samrådsprocesserna, där operatörerna uttrycker ett missnöje över hur dessa hanterats medan PTS verkar finna nivån acceptabel.

4. Vilka effekter har agerandet i fråga (2) och (3) gett? På konkurrens, på aktörernas roller och förväntningar kring lagstiftningen.

Konkurrensen på telekommarknaden är tuff. Det borde innebära att den specifika regleringen börjar fasas ut, för att den mer generella konkurrensrätten alltmer ska bli ensamt gällande. Så är inte fallet i Sverige. PTS har kvar samtliga av sina inledande ansvarsområden. Den specifika regleringen har dessutom börjat reglera marknaden allt hårdare, trots att det anses vara konkurrens. Att den specifika regleringen inte börjat fasas ut kan bero på att PTS inte själva har incitament att avveckla den egna verksamhetens affärsområde.

Den vaga lagstiftningen medför att regleringen kan tolkas på flera sätt. Reglerarna har i stort haft en normativ utgångspunkt, medan operatörerna varit mer intressebaserade. Detta i kombination med olika positioner och tvetydigheter har bidragit till att aktörerna uppfattat lagen och reglerarens roll olika. Resultatet är att regleringen som var menad att bli flexibel, blivit inflexibel på grund av komplicerade tvister och rättsprocesser. Det är en paradox, men ett exempel på hur en intention i verkligheten leder till sin motsats ("unintended consequence").

I likhet med Hultén & Mattsons teori verkar det inte finnas ett optimalt sätt att styra telekommarknaden. De större aktörerna vill ha så lite reglering som möjligt, medan mindre företag är beroende av regleringen för att klara sig. Avregleringen av telekommarknaden visar såtillvida att en marknad inte kan styras av en enskild part i nätverket, här regleraren.

Samtrafikprisregleringen är omtvistad och kan ha skapat en inträdesbarriär. Då det inte längre går att tjäna på att andra tar ut ett högt pris, är det svårare för en ny aktör att komma in på marknaden. Nya aktörer får inte heller någon starthjälp från samtrafikprisregleringen som de första operatörerna fått. Även osäkerheten kring regleringen kan ses som en inträdesbarriär då den minskar företags investeringsvilja samt ökar risken för felinvesteringar. Den generella bestämmelsen att samtliga aktörer ska samtrafikera har varit lyckosam. Däremot är det tveksamt hur regleringen av samtrafikprisnivåerna har påverkats.

Konsolideringar är vanliga på operatörsmarknaden och då mindre aktörer får svårare att växa ökar sannolikheten för ytterligare koncentration. Detta borde vara ett mardrömsscenario för PTS, som behöver ett antal jämstarka aktörer på marknaden för att få konkurrens. Som det ser ut så kommer Telia, Telenor (Vodafone) och Tele2 att stå kvar, eftersom de kan konkurrera på samma villkor med fast telefoni, bredband och mobiltelefoni. Det blir då, trots avregleringens försök att ge samtliga operatörer samma möjligheter till inträde på marknaden, tämligen uppenbart att det fortfarande är de gamla monopolen som står sig starkast. Kanske hade resultatet som identifieras på marknaden idag blivit detsamma helt i avsaknad av en specifik reglering. Ett tänkbart scenario är att Telia fortsatt dominera och ta ut höga priser, vilket lockat in andra aktörer att tjäna stora pengar på marknaden. Sannolikt hade utmanarna varit någorlunda jämstarka aktörer som ansett sig kunna ge Telia en match. Fler aktörer hade då lett till prispress, och så går historien vidare.

Känslan efter att ha intervjuat representanter på telekommarknaden är att de inte har några tydliga förväntningar på regleringen. Ingen vill gärna sja i framtiden, även om de gärna uttrycker önskemål. Avregleringen har fortlöpt hackigare än kurvan i Bergmans modell. Vad som är mer eller mindre reglering beror på vilken aktörs perspektiv man utgår från. Huruvida avregleringen kommer att fortlöpa mot fas tre i Bergmans modell får framtiden utvisa. Det förutsätter att PTS ska komma in i en ny fas där den tar bort regler den själv skapat. Det säger sig självt att det kan vara känsligt. Struktur och kontrollmekanismer skulle behöva ses över. En oberoende part borde utvärdera PTS verksamhet regelbundet.

10.2 Implikationer

Vad är då nyttan med att komma till insikten att det inte finns någon given optimal avregleringsprocess eller generell ”regleringssanning”? En del skulle säkert mena att det inte är lönt att undersöka ämnet eftersom det inte går att hitta några givna svar. Jag är dock av en annan uppfattning. Själva insikten är värdefull och genom att förstå komplexiteten kan företagsledare, politiker, jurister, ekonomer, marknadsanalytiker, reglerare, entreprenörer, kunder och andra fatta bättre beslut och lägga energi på påverkbara faktorer samt försöka förutse det som ligger utanför den egna kontrollen. Utan denna insikt finns en risk att återkopplingen till resultat och utfall blir missledande och därmed underbygger felaktiga beslut. Med denna insikt får både reglerare och reglerade ett bättre beslutsunderlag. Att undersöka teori och praktik kan vara kommersiellt lönande, inte bara teoretiskt.

Även ur ett icke-ekonomiskt perspektiv finns anledning att ”avmystifiera” regleringsprocessen. Felaktigt grundade antaganden om en avreglering kan leda till oönskade konsekvenser i form av snedvridna samhällsuppfattningar och förväntningar. Det finns således flera anledningar att efterfråga modeller och teorier som på ett mer komplext och mångfacetterat sätt analyserar avregleringens väg till konkurrens.

Nedan har jag försökt sammanställa punkter jag tror kan vara intressanta för en praktiker:

1. *Vikten av en tydlig lagstiftning.* För att osäkerheten på marknaden ska minska och förväntningar samordnas är det viktigt att samtliga förstår vilka regler det är som gäller och är överens om grunderna. Min slutsats är således att samtrafikavgifterna bör baseras på en tydligare lagstiftning och en enklare bedömningsgrund än LRIC-modellen.
2. *Skilj på marknadsanalytiker och beslutsfattare.* Marknadsanalyserna kan med fördel genomföras av en oberoende part.
3. *Regelbunden uppföljning av oberoende part.* En oberoende part kan lyfta fram faktorer som PTS eller annan involverad regleringsaktör kan ha anledning att dölja.
4. *Tydlig gräns för vad regleringen får och inte får göra.* En diskussion om mängden reglering är önskvärd.
5. *Reglera så lite som möjligt.* Det minskar risken för att regleringen hindrar naturlig konkurrens från att uppstå. Ju förr marknaden når naturlig konkurrens, desto bättre. Då kan inte lagstiftningen utnyttjas för att stötta, bara för att inte den egna affärsplanen håller.
6. *Var lyhörd för operatörernas kommentarer.* Genom att reda ut synpunkter när de uppstår, minskar risken för trubbel senare, det vill säga tänk "lean thinking à la Toyota".
7. *Säkra borttagandet av regler.* Se över ansvarsstrukturen så att inte regler riskerar att finnas kvar för att PTS har svårt att avveckla delar av myndighetens eget ansvar.

Efter att ha kritiserat förenklad lagstiftning, delar av regleringens genomförande och förenklade modeller krävs några ord om deras möjliga fördelar. Sett till samhällsnyttan kan det eventuellt finnas anledning att framhäva en enklare och kundfokuserad reglering. Detta kan uppmuntra företag att komma in på telekommarknaden. En syn på marknaden som alltför komplex och komplicerad med en stor del av osäkerhet kan avskräcka från företagsamhet. Samtidigt som en bild som skapar realistiska förväntningar på hur regleringen påverkar företag bidrar till rimligare förväntningar, investeringar och reaktioner. Det borde således vara långsiktigt samhällsnyttigt bättre att så gott det går avmystifiera regleringsjättens planer, för att medverka till en spridning av en bild av vad aktörerna kan förvänta sig samt vilka specifika osäkerhetsfaktorer som alltid kommer att kvarstå.

10.3 Avslutande reflektioner

I detta avsnitt kommer jag att lyfta fram några reflektioner som inte behandlas i den teori som ligger till grund för uppsatsen.

En av anledningarna till ansvarsfördelningen av EkomL:s uppgifter kan vara *finansieringen* av myndigheterna. PTS tar in avgifter från operatörerna som finansierar myndighetens verksamhet. Medan Konkurrensverket finansieras genom statsbudgeten.

Processerna och besluten är en balansgång där *PTS och operatörerna inte tar likvärdiga risker*. Kanske skulle PTS agera annorlunda om den finansierades utifrån andra grunder. Hur skulle myndigheten exempelvis agera om den finansierades utifrån resultat i termer av att uppnå en blomstrande konkurrens och goda erbjudanden till kund, under förutsättningen att PTS belönades mer ju färre överklagandeprocesser och regler som använts?

Eftersom osäkerheten kring vad respektive operatör kan förvänta sig av lagen är stor, kan man undra vad effekterna hade blivit om avregleringen ursprungligen hade organiserats annorlunda. Det skulle vara intressant att jämföra med avregleringen av fasttelefonimarknaden i USA på 1980-talet där ett tidigare *monopolföretag delades upp* i ett antal mindre nya företag. Hade exempelvis Telia kunnat få en positivare utgångspunkt om företaget delats upp istället för att som nu, att det

bakbinds och hela regleringen bygger på att det en längre period ska förlora konkurrensfördelar jämfört mot övriga aktörer.

Slutligen undrar jag hur regleringen *jämförs mellan olika marknader och länder*. Det kan verka märkligt att mobilpriserna ska regleras hårt för att ge sänkta slutkundspriser. Om syftet är att främja kundernas intressen tror jag att det i så fall finns andra marknader som skulle ha ett större behov av att regleras, men som inte regleras av olika skäl. Hur motiverar regering och riksdag att samtliga operatörer på mobilmarknaden prisregleras medan el- och bensinpriserna skjuter i höjden och har en större effekt på ekonomin i svenska hushåll? Jag tror i likhet med Anderssons forskning att den specifika regleringen är ett övergående fenomen.

10.4 Kritik av studien

Som jag nämnde inledningsvis är min ambition att på ett så objektivt sätt som möjligt utvärdera avregleringen sedan EkomL. Det finns dock inget som är helt objektivt, och jag är medveten om att denna uppsats därför dessvärre oundvikligen har färgats av min tidigare erfarenhet och kunskap i området.

Telekommarknaden är snabbväxande, vilket gör att marknaden med säkerhet kommer att förändras och att studien således endast kartlägger en begränsad tid på avregleringen. Osäkerheten på marknaden påverkar således även denna studie.

Nätverket kunde ha analyserats såväl bredare som mer avgränsat. Jag valde att studera samtliga fyra svenska nätägande operatörer och PTS för att kunna studera nätverken mellan dessa aktörer på detaljnivå. Givetvis hade studien kunnat få med ytterligare intressant information genom att även ta med ytterligare aktörers påverkan, som lobbyingorganisationer, politiker och operatörer i andra länder. Detta har dock inte genomförts eftersom meningen är att den ska tränga in på djupet i frågan kring avregleringen och samtrafikavgifterna i Sverige. Studien kunde även ha gått in på samtliga regleringsområden som berör PTS och telekommarknaden, men av samma skäl som ovan begränsades studien till att undersöka processen bakom och effekterna av samtrafikavgiftregleringarna för att få tillräckligt djup i analysen.

10.5 Frågor för framtida forskning

Nedan är frågor som jag anser intressanta för framtida forskning:

- Hur kommer den snabba teknikutvecklingen att påverka regleringen i framtiden? Hur kommer exempelvis telekommarknaden som avreglerats att regleras jämfört med helt nya konkurrerande erbjudanden från nya tekniker i framtiden?
- Hur har konkurrensen ökat generellt av PTS totala reglering, utöver den effekt som samtrafikprisnivån har haft?
- Hade de barnsjukdomar som präglat avregleringen kunnat förebyggas?
- Vad hade hänt om Konkurrensverket fått ta ansvar för verksamheten?
- Hur exakt mäter PTS konkurrens? Skulle en enklare modell än LRIC-modellen kunna användas?
- Kommer operatörerna alltid att klaga på regleringen, även om den i framtiden når fas tre och en generell konkurrensrättslig nivå?
- Hur stor frihet kan regleringen egentligen ha för att minska slutkundspriserna? Vad får det för följeffekter på konkurrens och regleringar av andra marknader?
- Vilka är marknadens viktigaste inträdeshinder?
- Jämför regleringen av telekommarknaden i Sverige med andra länder eller en annan typ av marknadsdefinition. Hur har respektive marknad utvecklats sett till konkurrens?
- Hur påverkar den snabba teknikutveckling på andra områden som i vissa fall kan ses som substitut för mobiltelefoni regleringen och förutsättningarna på telekommarknaden?

KÄLLFÖRTECKNING

Vetenskaplig litteratur

- Ahrne, G. & Mattsson, N. (2004), *Regelexplosionen*, Stockholm: EFI och Handelshögskolan i Stockholm
- Alvesson, M. & Sköldberg, K (1994). *Tolkning och Reflektion - Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Lund: Studentlitteratur
- Andersen, I-B. (1998). *Den uppenbara verkligheten - Val av samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur
- Andersen, S. & Schwencke, E. (1998). *Projektarbete - en vägledning för studenter*, Lund: Studentlitteratur
- Bengtsson, B-A. & Bengtsson, H. (1995). *Forskningsboken - Om konsten att arbeta på ett undersökande och kunskapande sätt*. Första upplagan. Uppsala: Almqvist & Wiksell
- Bergman et al. (1998). *Europe's Network Industries: Conflicting Priorities*. London: Center for Economic Policy Research
- Bjurwall, C. (2001). *A, B, C och D: Vägledning för studenter som skriver akademiska uppsatser*. Lund: Studentlitteratur.
- Denscombe, M. (2000). *Forskningshandboken - För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.
- Ford D., Gladde LP-E., Håkansson H., Snehota I. (2003). *Managing Business Relationships*, Chichester: John Wiley & Sons
- Henriksson, L. (2005). *Market Law - Antitrust, Competition, Marketing*, Stockholm: SSE department of accounting and business
- Henry et al. (2001). *Regulation of Network Utilities, Sweden: A case of lighter or tighter telecommunications regulation?*, New York: Oxford University Press Inc.
- Kotler et al. (1999). *Principles of Marketing - Second European Edition*, New Jersey: Prentice Hall Inc.
- March, J. (1988), *Decisions and Organizations*, Oxford: Blackwell
- Mattsson, L-G. & Hultén S. (1994). *Företag och marknader i förändring - dynamik i nätverk*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag AB
- Merriam, S.B. (1993), *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur
- Porter, M., i Harvey et al (1992). *The Telecommunications Revolution - Past, Present, and Future*. London & New York: Routledge
- Sandberg, J. (1995). *How do we justify knowledge produced by interpretative approaches?* Research Report. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitut vid Handelshögskolan i Stockholm (EFI)
- Strömquist, S. (1998). *Uppsatshandboken, andra upplagan*. Uppsala: Hallgren & Fallgren Studieförlag AB
- Widerberg, K., (2002). *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur

Elektroniska källor

- www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardTemplate_2689.aspx,
- www.pts.se (Förbud för företag att missbruka en dominerande ställning.)
- www.konkurrensverket.se/konkurrens/missbruk_dominerande_stallning.shtm (dec 2004)

Tidningsartiklar

- Brundin, S., Snål och blek it-proposition väcker utbredd missnöje (30.6.2005), Stockholm: *Computer Sweden*
- Miljardförlust för Hi3G (1.8.2005), Stockholm: *Affärsvärlden*
- Falk, J., Telepriskollen gav lägre samtalspriser (17.7.2005), Stockholm: *Dagens Nyheter*
- Lewan, M., Jan Freeses bolag fick NMT licensen (17.2.2005), Stockholm: *Ny Teknik*
- Nya regleringen tandlös (4.4.2005), Stockholm: *Nyhetsbyrån direkt*
- Thulin, C., Tele2 bjuder på rekordvinst (26.10.2005), Stockholm: *Dagens Industri*

- Thulin, C., Vodafores VD: Nya Telenor hot mot Telia (2.11.2005), Stockholm: *Dagens Industri*
- Törnwall, M., Priskriget fortsätter (30.6.2005), Stockholm: *Dagens Industri*
- Zorn, Tele2 och Vodafone tjänar en miljard på samtrafikavgifter (21.11.2003), Stockholm: *Computer Sweden*

Övriga skriftliga källor

- PTS rapport om mobil orginering (4.5.2005), Stockholm: *PTS*
- Faktablad: Framväxt av mobila marknader - en överblick, juli 2003 (PTS-ER-2003:33), Stockholm: *PTS*
- Faktablad: Konsumenternas och operatörernas rättigheter och skyldigheter enligt lagen om elektronisk kommunikation, januari 2005 (PTS-F-2005:1), Stockholm: *PTS*
- Faktablad: Samtrafik och samtrafikavgifter i mobilnätet (PTS-F-2002:1), Stockholm: *PTS*
- Faktablad: PTS rapport (PTS-ER-2005:5) Stockholm: *PTS*
- Framväxten av marknaden för mobila innehållstjänster, februari 2005 (PTS-ER-2005:8), Stockholm: *PTS*
- IT-Politisk Proposition 2004/05:175 (30.6.2005), Stockholm: *Näringsdepartementet/Regeringen*
- Konkurrenssituationen på olika delmarknader inom området elektronisk kommunikation 2004 (PTS-ER-2005:31), Stockholm: *PTS*
- Persson, J., Information on PTS hantering av samrådsförfaranden (2.7.2003), Stockholm: *PTS*
- Pressmeddelande - Ny IT-politisk proposition (30.6.2005), Stockholm: *Regeringskansliet*
- Proposition (2002/2003:110), Stockholm: *Regeringen*
- Svensk telemarknad 1999, Stockholm: *PTS*
- Svensk telemarknad 2003, Stockholm: *PTS*
- Uppgifter och organisation (3.2005), Stockholm: *Konkurrensverket*
- Yttrande till Förtroendekommissionens betänkande "Näringslivet och förtroendet" (SOU 2004:47) (2004.9.23), Dnr 635/2004, Stockholm: *Konkurrensverket*

Muntliga källor

- Axelsson, Magnus (PTS sedan 2001. Ledningschef för en tillsynsgrupp för konkurrensfrågor på PTS) Personligt möte på PTS 1.7.2005
- Billinger, Nils Gunnar (F.d. Generaldirektör på PTS, numera Generaldirektör för Luftfartsstyrelsen). Telefonintervju. 8.8.2005
- Björklund, Anders (Tjänsteman på PTS för tillsynsfrågor på konkurrensmarknaden) Telefon- och mailkontakt angående samtrafikavgiftsnivåer. 24-25.8.2005
- Blomgren, Henrik (Programchef på Kungliga Ingenjörssakademien, IVA). Telefonintervju. 15.6.2005
- Cloarec, Robert ("Regulatory Manager" på Vodafone med lobbyingärenden mellan PTS, Näringsdepartementet och Riksdagen, tom juli 2005). Personligt möte på Vodafone 20.7.2005
- Freese, Jan (Förste Generaldirektören på PTS, numera Styrelseordförande i Nordisk Mobiltelefon). Personligt möte på Handelshögskolan i Stockholm
- Hallström, Olof (Generalsekreterare för Stiftelsen för Internetinfrastrukturen, II-Stiftelsen). Telefonintervju 21.6.2005
- Hamilton, Björn (Riksdagsledamot i det Moderata samlingspartiet, ledamot i PTS styrelse). Personligt möte på Handelshögskolan i Stockholm 13.7.2005
- Hermanson, Tell (Generaldirektör för svenska avdelningen inom Internationella handelskammaren, ICC). Personligt möte på ICC 27.6.2005
- Holm, Peter (Specialist juridiska frågor på Telia). Personligt möte på Telia 5.7.2005.
- Ilshammar, Lars (Historiker, Journalist och ledamot av den svenska Regeringens IT-kommission. Filosofie doktor i historia, lektor vid Örebro Universitet). Telefonintervju 18.6.2005

- Jobér, Johan (F.d. 3G expert på Ericsson och Orange, numera i ledningen för Nordisk Mobiltelefon). Personligt möte på Villa Pauli 1.7.2005
- Johansson, Stefan (Specialist juridiska frågor på Telia). Personligt möte på Telia 5.7.2005
- Mothander, David (Ansvarig för regleringsfrågor på Hi3G eller i folkmun ”3”). Personligt möte Hi3G 20.6.2005
- Norström, Bengt (Grundare och VD av affärs- och teknikkonsultföretaget Northstream). Personligt möte på Northstream 7.6.2005
- Pettersson, Daniel (Politiskt sakkunnig på Näringsdepartementet, Rådgivare till Ulrica Messing (s). Telefonintervju påbörjades 6.29.2005 och slutfördes 5.7.2005
- Thorngren, Bertil (Professor och doktor i ekonomi, Center for Information and Communications Research (CIC), Handelshögskolan i Stockholm, mailkontakt Ju-sep. 2005
- Tjernell, Jan (Chef för regulatoriska frågor på Tele2). Personligt möte på Tele2 20.7.2005
- Ulfvensjö, Maria (Avdelningsråd på Konkurrensverket, fram tills 2005 ansvarig för regulatoriska frågor på mobilsidan och kontakterna med PTS). Personligt möte på Konkurrensverket 7.7.2005
- Weidstam, Nils (Projektledare och konsult på branschorganisationen IT-Företagen, ansvarar för tillfället även för frågor inom telekommunikation). Personligt möte på IT-företagen 7.6.2005

APPENDIX I - ORDLISTA

1G/NMT

Första generationens mobiltelefoni, i första hand NMT. Tekniken som satte igång hela mobiltelefonhjulet och som kan överföra enklare talsamtal.

2G/GSM

Andra generationens mobiltelefoni eller GSM (Global System for Mobile Communication). Tekniken klarar överföring med vettig hastighet, men fungerar inte för datakommunikation.

2,5G/GPRS

2,5G eller GPRS (General Packet Radio Service) är det första steget mot snabbare mobil datakommunikation. I stort sett alla mobiler har detta idag.

3G/UMTS

3G eller UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) är tredje generationens mobiltelefonisystem och innebär snabbare informationsöverföring till mobiltelefoner och andra mobila terminaler än vad som är möjligt med de föregående NMT- och GSM-systemen. Systemet gör det möjligt att skicka grafik, stillbilder och rörliga bilder och andra typer av mer avancerade informationstjänster som positioneringsbaserade tjänster (GPRS). 3G kommer att få det mobila användandet att mer liknas vid användandet av Internet på en vanlig PC.³⁰

4G

Nästa steg i mobiltelefonin, exakt vad som får kallas 4G är ännu oklart.

Dominerande ställning

Konkurrensverket analyserar utifrån om företag har dominerande ställning. Att ett företag är dominerande innebär att det har en stark ekonomisk ställning som gör att företaget kan hindra att en effektiv konkurrens upprätthålls på en marknad. Ett dominerande företag kan i betydande omfattning agera oberoende av sina konkurrenter, kunder och konsumenterna. En dominerande ställning grundas i regel på en mängd omständigheter. Faktorer som har betydelse är exempelvis företagets finansiella styrka, företagets möjlighet att hindra andra företag från att etablera sig på marknaden, företagets tillgång till insatsvaror, patent- och andra immaterialrättigheter samt teknologi och annan kunskapsmässig överlägsenhet.

Ex ante

Reglerar i förhand om myndigheten ser att det finns en risk att konkurrensen kommer att snedvridas på marknaden, som inom den sektorsspecifika regleringen.

Ex post

Reglerar i efterhand om myndigheten ser att konkurrensen inte fungerar på en marknad, som inom konkurrensregleringen.

Geografisk marknad

Den geografiska marknaden är den marknad där en viss produkt eller tjänst säljs. Inom det området är konkurrensvillkoren tillräckligt likartade för att det ska kunna skiljas från angränsande geografiska områden.

Inhibition

Krav på att beslutet inte ska gälla tillsvidare, nämns angående tvister i Läns- och Kammarrätten.

³⁰ Faktablad, PTS-F-2004:4, uppdaterat 2004-04-26, frågor om sakinnehåll besvaras av Hans Brändström

Konkurrens

Konkurrens kan bland annat ses på antalet aktörer, deras marknadsandelar, inträdeshinder. PTS ser viktiga delar inom konkurrens som att minska inträdesbarriärerna för nya företag, att reglerna som främjar konkurrens ska vara tydliga. Dessutom ska konsumenterna intressen tas i beaktande.

LRIC prismetod för terminering av röstsamtal i mobilnät

Modellen används av PTS för att beräkna kostnadsorienterade priser och för att göra samtrafikavgifterna uniforma för samtliga operatörer år 2007. För att utjämna de betydande prisskillnader som råder mellan operatörerna bör de LRIC-baserade priserna beräknas till en och samma nivå, som motsvarar den högsta kostnadsnivån av de tre operatörerna (Telia, Tele2 och Vodafone). Det innebär att alla operatörer kommer att få full ersättning för sina kostnader, och att de operatörer som kan erbjuda terminering till en lägre kostnad erhåller en något högre avkastning. (Björklund, PTS-20040705)

Produktmarknad

Produktens utbytbarhet är avgörande när man ska avgränsa produktmarknaden. Produkter som köpare tycker är jämförbara när det gäller egenskaper, pris och användningsområde tillhör samma produktmarknad.

Relevant marknad

Ett viktigt begrepp i konkurrensrätten, till exempel när man bestämmer marknadsmakt, är relevant marknad. Vid avgränsning av den relevanta marknaden bestämmer man en produktmarknad och en geografisk marknad.

Samråd

Inför vissa beslut fattas ska PTS ge berörda parter och andra som har intresse i saken tid att yttra sig. (8 kap. 8-10 och 13-14 §§ ekomL)

Samtrafik

När en kund som är ansluten till en operatör, ringer till en kund hos en annan operatör, krävs det att den ena operatören trafikerar den andra operatörens telenät för att samtalet ska kunna kopplas fram. Trafiken när operatörerna trafikerar varandras nät kallas *samtrafik*. Alla operatörer på den svenska telemarknaden är skyldiga att bedriva samtrafik, för att alla kunder ska kunna ringa till varandra oberoende vilken operatör de är anslutna till.

Samtrafikavgift

När operatörerna samtrafikerar varandra betalas en ersättning dem emellan, den kallas samtrafikavgift. Den avgift som mobiloperatörerna tar ut har stor betydelse för konkurrensen, eftersom den utgör en betydande del av priset som slutkunden betalar. Företag som har ett betydande inflytande på marknaden ska enligt lag hålla kostnadsorienterade priser på samtrafik enligt LRIC modellen.

SMP - Significant Market Power

Bedöms bland annat utifrån marknadsandelar och koncentration (ett företag med en marknadsandel under 25 procent kan vanligtvis inte bedömas ha betydande inflytande), etableringshinder (beroende på om marknaden präglas av bestående och höga inträdeshinder), företagets storlek totalt sett, kontroll över infrastruktur som är svår att kopiera, tekniska fördelar eller teknisk överlägsenhet, avsaknad eller låg grad av köparmakt, avsaknad av potentiell konkurrens, hinder för expansion, teknisk innovation och marknadens mognad, överkapacitet. Indikatorer på betydande inflytande är priset vid en internationell jämförelse, graden av priskonkurrens, graden av lönsamhet och andelen nöjda och missnöjda kunder. (PTS riktlinjer för bedömning av betydande inflytande inom området elektronisk kommunikation, 25.7.2003)

Virtuell operatör

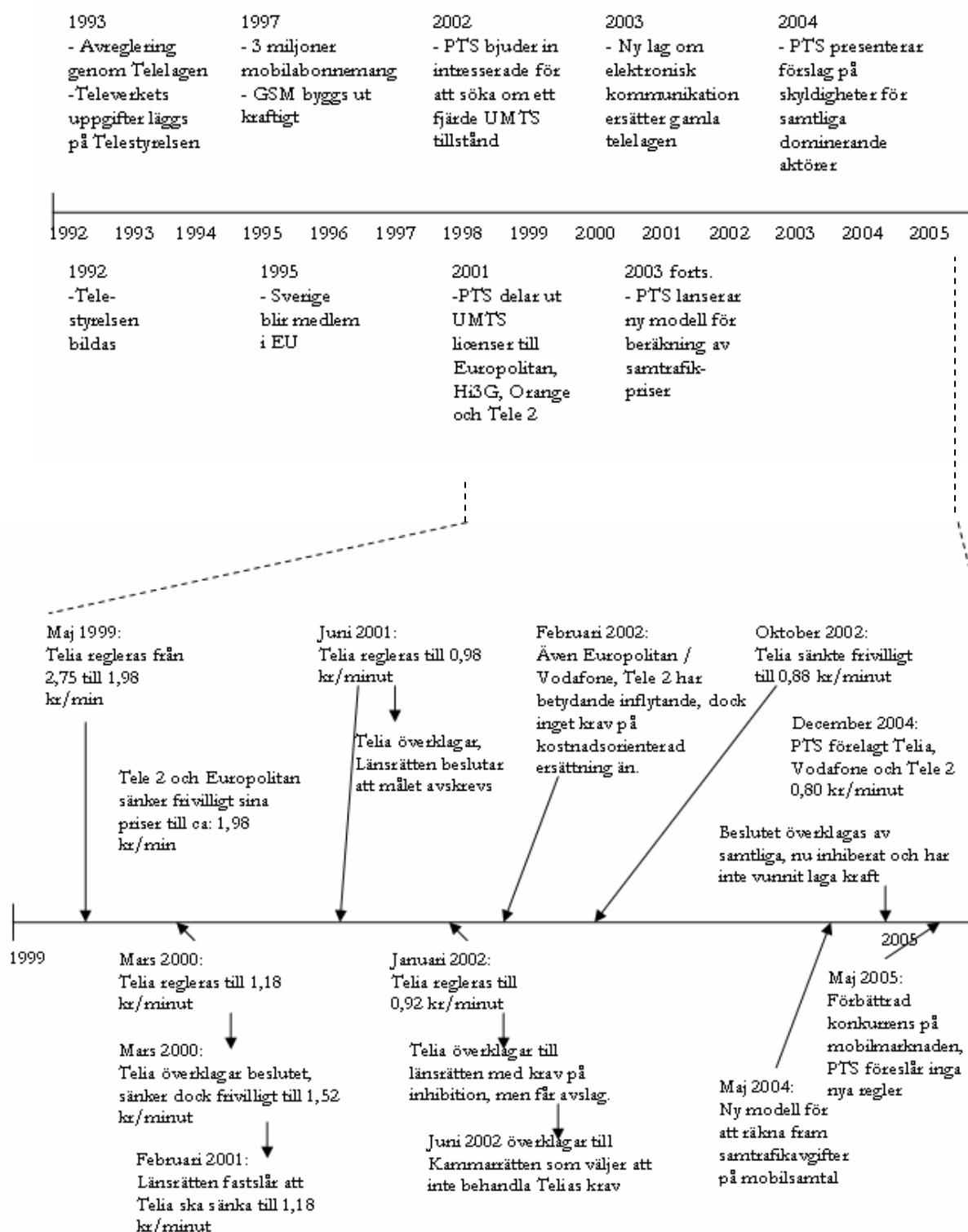
En operatör som inte äger ett eget nät, utan som hyr in sig hos någon av de nätägande operatörerna.

Vite

Böter som ett företag måste betala om det till exempel inte fullgör ålägganden som det har dömts till. I vissa fall får Konkurrensverket förena ett beslut med vite, i andra fall är bara en domstol behörig att göra det. Om ett företag inte följer ett beslut som förenats med vite, kan en domstol döma ut vitet, vilket innebär att företaget blir skyldigt att betala vitesbeloppet.

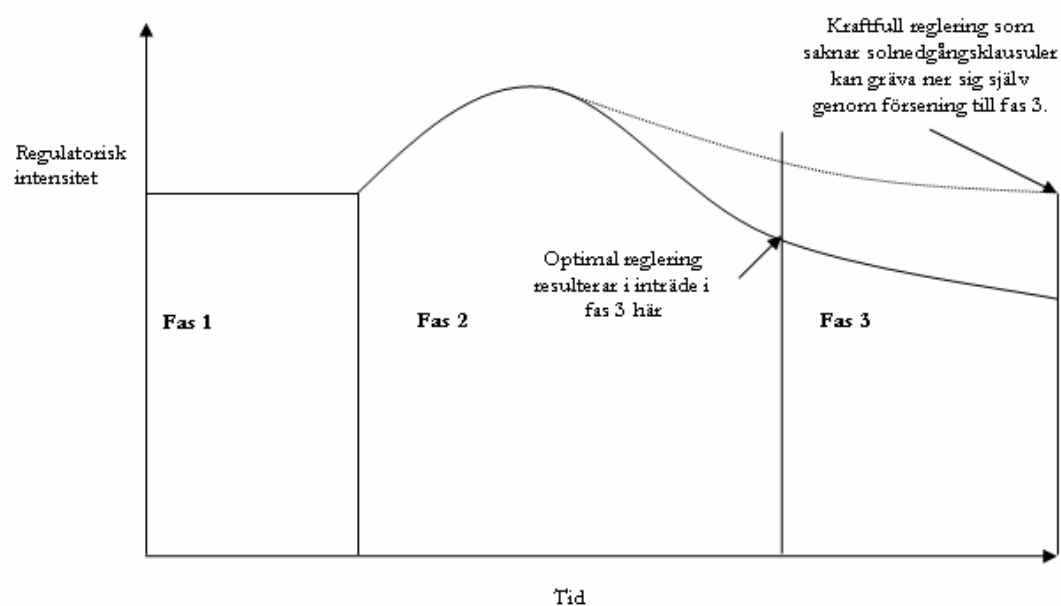
APPENDIX II - TIDSLINJE

Generell tidslinje för några viktiga händelser i avregleringen
 Detaljerad tidslinje för samtrafikprisernas utveckling

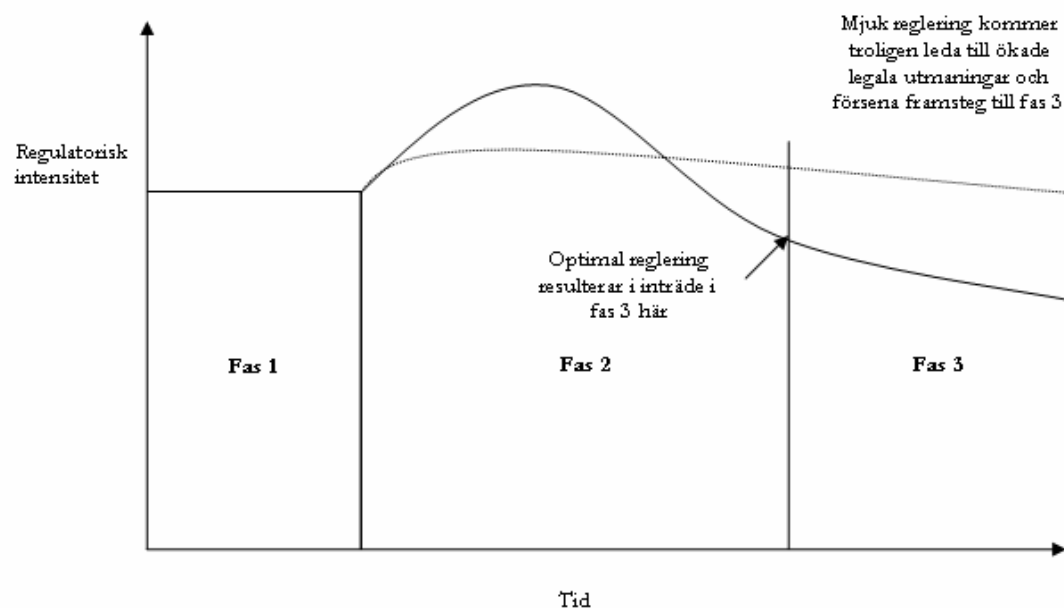


Källa: www.pts.se och Anders Björklund, (tjänsteman på PTS för tillsynsfrågor på konkurrensmarknaden)

APPENDIX III - MODELL OM REGLERINGSMÄNGD



Figur 3 Dynamisk institutionell design (Bergman et al. s. 139)



Figur 4 Dynamisk institutionell design - problem med tunnare reglering (Bergman et al. s. 140)

APPENDIX IV - SAMRÅDSFÖRFARANDET PÅ EU-NIVÅ

Samrådsförfarandet är ett beslutsförfarande som ger lite inflytande till Europaparlamentet. Europaparlamentet ska såvida ha möjlighet att yttra sig om förslagen till beslut, PTS är dock inte bundna av yttrandet.³¹

Kommissionen lägger förslag



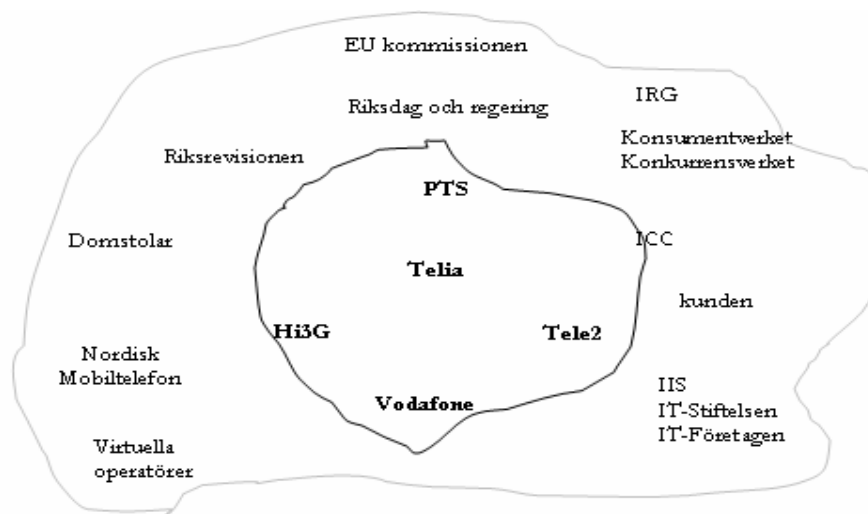
Europaparlamentet yttrar sig



Ministerrådet beslutar

Källa: http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardTemplate_2689.aspx,
senast granskad 20050411

APPENDIX V - GENERELL BILD AV NÄTVERKET



Figuren visar en generell bild av nätverket. Som Mattson & Hultén beskriver det inkluderar ett nätverk egentligen hela universum, för denna uppsats nöjer jag mig dock här. Området som ringarna täcker in symboliserar att beroenden, samarbeten eller konkurrens, sker mellan samtliga aktörer inom ringen i en eller annan form. Uppsatsen fokuserar på det inre nätverket, dvs. aktörerna som ryms inom den innersta ringen. (Jag har medvetet valt att inte göra pilar av alla relationer, eftersom jag anser att alla har en relation till varandra på ett eller annat sätt beroende på hur man tolkar det).

³¹ http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardTemplate_2689.aspx, senast granskad 20050411