

Nätsäkerhetsavdelningen
Staffan Lindmark
08-678 57 36
staffan.lindmark@pts.se

TeliaSonera AB
Per Hemrin
Stab Juridik, Regulatoriska frågor
123 86 FARSTA

God funktion och teknisk säkerhet i Telia Fastmobil

Saken

Tillsyn enligt 7 kap. 3 § lagen om elektronisk kommunikation (2003:389) (LEK); skyldighet att i enlighet med 5 kap. 6 a § LEK uppfylla rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet.

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen avskriver ärendet från vidare handläggning.

Sammanfattning

TeliaSonera AB (TeliaSonera) införde tjänsten Telia Fastmobil (Fastmobil) år 2005; först som en akut åtgärd för att trygga möjligheten till telefoni åt abonnenter som drabbats av stormen Gudrun och därefter som ett permanent alternativ till den traditionella, kopparbaserade bastelefontjänsten. Efter att ha tagit emot klagomål avseende funktion och kvalitet i tjänsten inledde Post- och telestyrelsen (PTS) i början av 2008 tillsyn för att utreda om tjänsten lever upp till bestämmelserna om god funktion och teknisk säkerhet i LEK.

TeliaSonera har uppgett att problemen med tjänsten delvis haft tekniska orsaker och delvis berott på bristande mobiltäckning. Företaget har också påpekat att Fastmobil bygger på mobil teknik och att vissa kvalitetsskillnader mot trådbunden telefoni därför är ofrånkomliga. För att lösa problemen har TeliaSonera bl.a. uppgraderat programvaran i terminalerna och vidtagit åtgärder för att förstärka mobiltäckningen i vissa områden. För ett antal abonnenter är dock tjänstens kvalitet fortfarande otillfredsstillande.

För att bilda sig en uppfattning om tjänstens funktion och driftsäkerhet förelade PTS TeliaSonera att löpande rapportera dels antalet felanmälningar avseende FastMobil och dels andelen samtal till FastMobil-abonnenter som inte

kunnat kopplas upp. Baserat på det underlag som TeliaSonera redovisat bedömer PTS att FastMobil-tjänstens funktion är något sämre än motsvarande trådbundna telefonitjänster. Avvikelsen för tjänsten som helhet är dock inte så påtaglig att PTS, med stöd av reglerna om god funktion och teknisk säkerhet, kan ålägga TeliaSonera att vidta ytterligare åtgärder för att förbättra tjänsten. För att leva upp till bestämmelserna så måste dock företaget kontinuerligt arbeta med utveckling och förbättring av tjänsten.

Bakgrund

PTS har tagit emot klagomål avseende tjänsten Fastmobil som tillhandahålls av TeliaSonera. Klagomål har kommit från såväl enskilda abonnenter som berörda kommunstyrelser och företagare.

Av klagomålen har framgått att abonnenterna bland annat har haft problem att ringa och att det i vissa fall har indikerats att linjen är upptagen för inkommande samtal trots att abonnenten inte talar i telefon. Vidare har mobilsvaret kopplats in och meddelat att abonnenten inte är anträffbar trots att denne har varit hemma och kunnat ta samtal. Dessutom har uppgivits att tjänsten stundtals haft så pass dålig ljudkvalitet att inringande inte kunnat höra vad abonnenten sagt.

Vad gäller Internetanslutningen har uppgivits att uppkopplingen till Internet fungerat dåligt vad gäller robusthet och prestanda. Det har bl.a. uppgivits att det varit svårt att koppla upp, att abonnenten har kopplats ned mitt under pågående uppkoppling och att kapaciteten har varit dålig under vissa tider på dygnet.

Historik

Efter att stormen Gudrun år 2005 hade rivit ned många luftburna kopparledningarna för telefoni, hade TeliaSonera ersatt de trådbundna telefonianslutningarna med anslutningar som baserats på det mobila GSM-nätet. Avsikten hade varit att göra det möjligt för abonnenterna att använda sina fasta telefoner på samma sätt som innan den trådbundna anslutningen bröts. Sedan mars 2006 hade TeliaSonera affärsmässigt tillhandhållit abonnemangsformen Fastmobil som alternativ för kunder som önskat få tillgång till en telefonitjänst men där TeliaSonera inte varit berett att erbjuda sedvanlig fast telefoni. Vid möten under 2007 och början av 2008 hade kommunrepresentanter, boende och företagare i berörda områden framfört klagomål och farhågor avseende tillförlitligheten i tjänsten Fastmobil och dess användning som ersättning för traditionella fasta anslutningar.

Kommunikationsmyndigheten PTS

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Birger Jarlsgatan 16
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

Tillsyn inleds

Den 23 januari 2008 har PTS beslutat inleda tillsyn avseende TeliaSoneras tjänst Fastmobil. På begäran av PTS har TeliaSonera den 29 februari 2008 inkommit med ett yttrande. Av yttrandet framgår att tjänsten Fastmobil bygger på samma tekniska förutsättningar som övrig mobiltelefoni och att tjänsten, enligt företaget, därför ska vara att betrakta som mobiltelefoni och inte fast telefoni. Av yttrandet framgår vidare att TeliaSonera varit medvetet om att tjänsten FastMobil haft brister som, enligt företagets bedömning, berott främst på bristande mobiltäckning och felaktiga terminaler.

Underrättelse

Den 19 mars 2008 har PTS underrättat TeliaSonera om att tjänsten Fastmobil inte kan anses uppfylla de krav LEK ställer på god funktion och teknisk säkerhet. Myndigheten har vidare framfört att tjänsten, för att uppfylla lagens krav, i vart fall ska innefatta möjlighet att utföra och ta emot lokala, nationella och internationella samtal samt möjlighet till datakommunikation som medger ett funktionellt tillträde till Internet och möjlighet att skicka och ta emot fax. Med möjlighet avses att tjänsten under normala förhållanden som helhet alltid ska vara möjlig att nyttja, utan återkommande avbrott eller utebliven uppkopplingsmöjlighet. Däremot avses inte att tjänsten oavsett omständigheter vid alla tillfällen, även under extraordinära omständigheter, ska vara tillgänglig.

TeliaSonera har i skrivelse daterad 2 juni 2008 uppgett att företaget vidtagit en rad åtgärder för att tjänsten Fastmobil ska uppfylla rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet eftersom tjänsten tidigare i vissa fall inte uppfyllt sådana krav. TeliaSonera har vidare framfört att det inte går att bortse från det grundläggande faktum att tjänsten Fastmobil bygger på trådlös teknik och att det därför inte går att ställa samma krav som på kretskopplad trådbunden telefoni när den tekniskt sett inte har samma egenskaper. Företaget har uppgett att åtgärder vidtagits för att säkerställa god mobiltäckning och för att komma till rätta med vissa brister i abonnenters terminaler. Sammanfattningsvis har TeliaSonera uppgett att det är företagets uppfattning att tjänsten uppfyller rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet.

PTS har därefter, som ett led i sitt tillsynsarbete, genomfört en undersökning bland abonnenter till tjänsten Fastmobil med fokus på tjänstens funktion och driftsförmåga. Det övergripande syftet med undersökningen har varit att ta reda på hur TeliaSonerars vidtagna åtgärder påverkat tjänsten och dess funktion. Sammantaget har PTS ansett att undersökningens resultat visat tydligt på två tendenser; dels tendensen att det funnits en icke obetydlig frekvens av avbrott i tjänsten och dels att upplevelsen av tjänsten förbättrats väsentligt till följd av åtgärder som vidtagits av TeliaSonera.

Kommunikationsmyndigheten PTS

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Birger Jarlsgatan 16
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

PTS har därefter, vid en samlad bedömning, inte ansett det vara uppenbart att tjänsten vid denna tidpunkt uppfyllt LEK:s krav på god funktion och teknisk säkerhet. Myndigheten har dock ansett att TeliaSoneras dittillsvarande arbete med åtgärder avseende tjänsten inneburit förbättringar samt att det funnits förutsättningar för att fortsatt arbete skulle förbättra tjänstens funktionsnivå ytterligare.

Föreläggande

Den 26 juni 2008 har PTS förelagt TeliaSonera att från och med den 9 oktober, avseende perioden juli – september 2008, och därefter löpande en gång per kvartal inkomma till myndigheten med följande uppgifter:

- Antalet kundanmälda fel avseende samtal, Internetanslutning respektive fax.
- Antalet misslyckade uppkopplingsförsök för samtal till Fastmobil-abonnemang.
- Vidtagna åtgärder för att förbättra tjänsten Fastmobils funktion och säkerhet.

Bakgrunden till föreläggandet har varit att PTS, för att kunna följa utvecklingen av tjänsten samt dess säkerhets- och funktionsnivå, har ansett det vara av avgörande betydelse att ha tillgång inte bara till statistik som fås genom abonnentundersökningar utan även uppgifter från TeliaSonera avseende rapporterade fel och åtgärder avseende tjänsten Fastmobil. TeliaSonera hade muntligen meddelat PTS att företaget inte för någon sådan statistik, vilket myndigheten inte har ansett vara acceptabelt sett utifrån PTS möjligheter att utöva tillsyn. PTS har avsett att genom föreläggandet tillförsäkra att myndigheten får sådana uppgifter som kan vara nödvändiga för att myndigheten ska kunna göra fortsatta bedömningar.

Den 2 september 2008 har PTS lämnat TeliaSonera anstånd att, i enlighet med föreläggandet, redovisa de uppgifter som avser misslyckade uppkopplingsförsök. Anståndet har motiverats av att TeliaSonera upplevt tekniska problem med att implementera den nödvändiga lagringen av teknisk data, i form av misslyckade termineringar. Sådana uppgifter har därför behövt lagras först från och med den 1 oktober 2008.

TeliaSonera har härefter kvartalsvis inkommit med redovisning avseende kundanmälda fel och vidtagna åtgärder för att förbättra Fastmobil-tjänsten (från och med den 1 juli 2008) och avseende antalet misslyckade uppkopplingsförsök för samtal till Fastmobil-abonnemang (från och med den 1 oktober 2008).

Under 2008 och 2009 har även möten hållits mellan PTS och TeliaSonera, vid vilka TeliaSonera har redogjort för genomförda och pågående åtgärder samt

Kommunikationsmyndigheten PTS

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Birger Jarls gatan 16
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

företagets planer avseende Fastmobil. Ett antal möten har även hållits med representanter för företagare och kommuner i de områden där många Fastmobil-kunder finns.

Vidtagna åtgärder

TeliaSonera har sedan ärendet inleddes arbetat med att förbättra tjänsten. Åtgärder har bl.a. vidtagits för att förbättra mobiltäckningen: Ett antal tillfälliga basstationer har permanentats och masts höjden har i samband med detta ökats. Nya basstationer har även anlagts. Vidare har företaget riktat om abonnenters antenner mot de nya mobilmasterna.

TeliaSonera har även bytt ut eller uppgraderat terminalutrustningen för större delen av alla abonnenter. Orsaken till detta har uppgetts vara att ett fel funnits i hård- och mjukvaran i terminalerna. För abonnenter som haft problem med dålig ljudkvalitet har justeringar i terminalen genomförts. Vidare har problem med batterier i terminalerna åtgärdats. Funktionskontroller har genomförts hos samtliga abonnenter som besökts.

Ny abonnentundersökning

PTS har under maj – juni 2009 genomfört en ny undersökning bland abonnenter till tjänsten Fastmobil, med samma frågeställningar som i den undersökning som genomförts ett år tidigare. Syftet med undersökningen har varit att följa upp vilken effekt de åtgärder som TeliaSonera vidtagit under det gångna året haft.

I undersökningen har tre av tio Fastmobil-abbonenter i Småland uppgett att Fastmobiltjänsten totalt sett fungerar dåligt eller mycket dåligt medan ungefär knappt två av tio i övriga landet uppgett att så är fallet.

Undersökningen har vidare visat att anslutningen till Internet är den del av Fastmobiltjänsten som upplevts som mest problematisk. Det har också framgått att andelen Fastmobil-abbonenter som uppgett sig använda tjänsten för anslutning till Internet minskat något jämfört med föregående år och att flertalet av de som upphört att använda FastMobil för detta ändamål har funnit ett alternativ i form av mobilt bredband.

Det har vidare kunnat noteras att många av de abonnenter som upplevt att störningar förekommit regelmässigt eller enligt ett visst mönster har uppgett att tjänsten fungerat sämre vid dåligt väder och vid tidpunkter när många kan antas använda tjänsten samtidigt. Det har även framkommit att flera abonnenter upplevt att Internetförbindelsen bryts vid inkommande röstsamtal.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

Av 5 kap 6 a § LEK framgår att den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster ska se till att verksamheten uppfyller rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet samt på uthållighet och tillgänglighet vid extraordinära händelser i fredstid.

Bestämmelsen om god funktion och teknisk säkerhet

Bestämmelsen om god funktion och teknisk säkerhet ger uttryck för en grundläggande nivå avseende främst uthållighet, tillgänglighet och driftsäkerhet. Bestämmelsen utgör en generell skyldighet för tillhandahållare av elektroniska kommunikationsnät och -tjänster att trygga en grundläggande säkerhetsnivå och därmed ur ett samhällsperspektiv tillförsäkra säkra kommunikationer. Den huvudsakliga tillämpningen av bestämmelsen är därför att säkerställa att berörda verksamheter generellt bedriver ett systematiskt säkerhetsarbete, vilket bl.a. innefattar att identifiera de risker som finns för tillhandahållna tjänster och att hantera riskerna genom att antingen förebygga att de realiserar eller genom att förbereda verksamheten för att effektivt kunna avhjälpa driftsavbrott eller andra problem när de uppstår.

Genom en sådan tillämpning av bestämmelsen avses en grundläggande nivå av säkerhet och funktionsförmåga uppnås i operatörernas verksamhet och tillhandahållna tjänster, ur ett helhetsperspektiv. I normalfallet bör däremot inte bestämmelsen kunna användas för att uppställa detaljerade krav på utpekade tjänster hos en viss operatör. Marknaden för elektroniska kommunikationer är konkurrensutsatt och det finns inte någon operatör som är skyldig att tillhandahålla en viss tjänst. Det bör i första hand vara kommersiella bedömningar som ligger till grund för vilka tjänster en operatör väljer att tillhandahålla.

Det är i normalfallet därför inte rimligt att tillämpa de allmänna skyldigheterna i LEK på ett sätt som riskerar att snedvrیدا konkurrensen genom att uppställa särskilda krav på en viss typ av tjänst eller på en viss teknisk realisering av en tjänst. Utöver den grundläggande säkerhetsnivå som kan uppnås genom tillämpning av reglerna om god funktion och teknisk säkerhet i LEK, bör nivån på funktionalitet och tillgänglighet i enskilda tjänster bestämmas i avtal mellan operatör och abonnent.

I sammanhanget bör dock påpekas att generella brister i en verksamhet ofta manifesteras genom att problem uppkommer i enskilda tjänster. Att bestämmelserna om god funktion och teknisk säkerhet som huvudregel inte

Kommunikationsmyndigheten PTS

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Birger Jarlsgatan 16
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

tillämpas i förhållande till enskilda tjänster, hindrar därför inte att PTS tillsynsarbete till viss del utgår från uppkomna problem eller inträffade händelser i enskilda delar av den berörda operatörens verksamhet.

Bestämmelserna om samhällsomfattande tjänster

För att tillförsäkra samtliga medborgare vissa grundläggande möjligheter till kommunikation har vissa tjänster ansetts utgöra så kallade samhällsomfattande tjänster. Dessa ska utgöra ett minimiutbud av tjänster, av viss angiven kvalitet, vilka är tillgängliga för alla användare oavsett var de befinner sig och till ett överkomligt pris med hänsyn till nationella förhållanden.¹ På en konkurrensutsatt marknad aktualiseras frågan om samhällsomfattande tjänster främst där tillhandahållande av sådana tjänster är kommersiellt olönsamt. Så kan t.ex. fallet vara i vissa glesbygdsområden.

Som samhällsomfattande tjänster räknas anslutning till det allmänna telefonnätet och tillgång till allmänt tillgängliga telefonitjänster, till en fast nätanslutningspunkt i stadigvarande bostad eller fast verksamhetsställe.² Med det allmänna telefonnätet avses ett elektroniskt kommunikationsnät som bl.a. möjliggör överföring av tal, fax och datakommunikation.³ Begreppet är inte begränsat till någon särskild teknik och kan alltså avse såväl trådbunden som trådlös kommunikation. Att anslutning ska ske till en fast nätanslutningspunkt tar sikte på att tjänsten ska vara tillhandahållen på ett sätt som genom avtal och/eller tekniska åtgärder begränsats till en viss geografisk plats. Lagstiftningen är således teknikneutral och tar fasta på att det grundläggande behovet av kommunikationsmöjligheter ska tillgodoses, oavsett på vilket sätt detta sker.

Att en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster kan välja genom vilken teknik tjänsterna realiserar, innebär även att PTS, vid bedömningen av om tjänsterna uppfyller de krav som uppställs i LEK, i princip inte ska ta särskilda hänsyn till den valda teknikens särprägel, utan enbart ta fasta på den funktion som tillhandahålls. Liknande krav måste därför kunna ställas avseende tillhandahållandet av en telefonitjänst till stadigvarande bostad, oavsett dess tekniska realisation. Därmed inte sagt att exakt samma krav kan ställas; en närmare bedömning av en enskild tjänst måste ske utifrån de förutsättningar tjänsten verkar inom.

¹ Se artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektronisk kommunikation och elektroniska kommunikationstjänster (ramdirektiv).

² Se 5 kap. 1 § 1 st. LEK.

³ Se 1 kap. 7 § LEK.

Upprätthållande av god funktion och teknisk säkerhet i enskilda tjänster

Som konstaterats ovan är regeln om god funktion och teknisk säkerhet i 5 kap. 6 a § LEK inte i första hand avsedd att tillämpas i förhållande till enskilda tjänster. Det kan dock vara rimligt att närmare pröva en enskild tjänsts funktion och tekniska säkerhet när prövningen avser en samhällsomfattande tjänst och därtill en tjänst som primärt tillhandahålls inom områden där förhållandevis få alternativa tjänster finns tillgängliga.

Vid tillämpningen av bestämmelsen i förhållande till verksamhet som avser en enskild tjänst kan det vara nödvändigt att ställa olika krav på god funktion och teknisk säkerhet beroende på vilken typ av tjänst det är fråga om. Mobila tjänster är t.ex. till sin karaktär något mindre tillförlitliga i sin funktion när det gäller att fritt från avbrott förmedla samtal, eftersom de bl.a. är beroende av radiotäckning, vilken inte kan garanteras överallt där slutanvändaren kan befinna sig. Högre krav måste dock kunna ställas på tjänster som visserligen bygger på mobil teknik men där leverantören av tjänsten har större kontroll över förutsättningarna för tjänstens tillhandahållande.

De krav som kan ställas med stöd av bestämmelsen om god funktion och teknisk säkerhet i LEK kan dock endast vara mycket grundläggande. I bedömningen av vad som utgör rimliga krav kan förvisso en jämförelse göras med andra tjänster som tillfredställer liknande behov för abonnenterna; men på en marknad där likartade tjänster verkar inom vitt skilda förutsättningar, beroende på teknik, målgrupp och prissättning, måste en sådan jämförelse ske med försiktighet. Har den genomsnittliga nivån av funktion och säkerhet för ett visst slags tjänster ökat, t.ex. på grund användning av väl beprövad teknik, kvalitetskrav i abonnentavtal eller intensiv konkurrens på marknaden, innebär inte detta med självklarhet att de rimliga krav som enligt lagen kan ställas på sådana tjänster också ökar. Avgörande för bedömningen är snarare i vilken utsträckning det finns ett generellt samhällsintresse av att upprätthålla en viss nivå av funktion och säkerhet i tjänsterna.

Vad gäller Fastmobil har tjänsten i första hand tillhandahållits som ersättning för traditionell, kopparbaserad anslutning till telenätet. I många fall levereras tjänsten till abonnenter som tidigare haft en trådbunden anslutning men där TeliaSonera, t.ex. på grund av att oväder raserat ledningsstolpar, valt att av kostnadsskäl inte längre erbjuda sådan anslutning. Vidare tillhandahålls tjänsten på en för varje abonnent bestämd plats, vilken är känd för TeliaSonera när abonnemanget tecknas, och operatören utför även installationen av terminalutrustningen. Av dessa skäl utgör även Fastmobil ett slags bastelefontjänst, varför det är naturligt att jämföra funktionen och säkerheten i Fastmobil med trådbunden fast telefoni.

Kommunikationsmyndigheten PTS

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Birger Jarlsgatan 16
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

Det bör dock hållas i åtanke att tekniken för kopparbaserad anslutning till telefonnätet har utvecklats under lång tid och vid det här laget har uppnått en grad av tillförlitlighet som generellt kan anses ligga med marginal över gränsen för den grundläggande nivå som lagen föreskriver. När, som många gånger varit fallet med övergången till Fastmobil, en tjänst på operatörens initiativ byts ut mot en annan, kan det vara naturligt att, vid en jämförelse mellan tjänsterna, enbart ta fasta på de fördelar som funnits i den utbytta tjänsten. Samtidigt medför dock de skillnader som föreligger mellan trådbunden och trådlös teknik att båda tjänsterna har sina styrkor och svagheter. Trådbundna anslutningar är känsliga för nedfallande träd eller åverkan vid grävarbeten, medan trådlösa anslutningar kan påverkas av radiostörningar. Tillgängligheten under normala förhållanden kan vara något bättre för trådbundna anslutningar, eftersom en lägre grad av överbokning i telestationer (i jämförelse med basstationer) ger en högre sannolikhet för att direkt få en förbindelse när luren lyfts på en trådbunden telefon. Tjänster som bygger på mobil teknik är dock generellt sett inte lika känsliga för hårt väder som trådbundna tjänster, vilket bidrar till en bättre tillgänglighet i sådana situationer.

Ur ett driftsäkerhetsperspektiv är därför valet av teknik inte den primära frågan, utan att tjänsteleverantören bedriver ett säkerhetsarbete som tar hänsyn till de risker som den valda tekniken medför och hanterar dessa risker på ett lämpligt sätt. I enskilda fall kan dock den valda tekniken visa sig vara mer eller mindre lämplig för att realisera en viss tjänst i en viss miljö, med upprätthållande av tillräcklig funktion och säkerhet.

Det är vidare viktigt att påpeka att kraven på god funktion och teknisk säkerhet endast kan tillämpas på en infrastruktur eller tjänst i sin helhet och att en bedömning av tjänsten därför inte kan utgå från enskilda abonnenters avbrott och störningar. De flesta tjänster är förknippade med tekniska begränsningar som gör att de inte kan tillhandahållas på alla platser eller att tjänstens prestanda är beroende av den plats där tjänsten tillhandahålls eller andra individuella omständigheter. Ett exempel på detta är bredbandstjänster som baseras på DSL-teknik, dvs. där anslutningen till Internet sker via kopparledningar ursprungligen avsedda för kretskopplad telefoni. Möjligheten att tillhandahålla tjänsten och framförallt den hastighet som uppnås i uppkopplingen är beroende av avståndet mellan telestation och terminal, kablarnas kvalitet och andra omständigheter. Detta kan leda till att inte ens alla grannar i ett och samma bostadsområde kan få samma kvalitet och prestanda i sin bredbandsuppkoppling. Internetleverantörer hanterar vanligen detta förhållande genom att göra en preliminär bedömning av om bredband kan levereras och i sådana fall med vilken hastighet, innan ett abonnemang med en viss garanterad hastighet (vanligen ett visst intervall) kan tecknas. Skulle det senare visa sig att abonnenten inte kan komma upp till hastigheter inom det

Kommunikationsmyndigheten PTS

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Birger Jarlsgatan 16
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

intervall som Internetleverantören ursprungligen uppskattat, erbjuds abonnenten vanligen att byta till en abonnemangsförm med en lägre angiven hastighet. På motsvarande vis kan operatören behöva göra en bedömning av förutsättningarna för att tillhandahålla en radiobaserad tjänst på en viss plats, t.ex. med hänsyn tagen till avståndet till basstationer och förekomsten av radioskugga.

Har en tjänsteleverantör anslutit en abonnent till en tjänst, på en plats där förutsättningarna för att tillhandahålla tjänsten med god kvalitet saknas, utgör detta en i första hand civilrättslig fråga. Abonnenten kan ha rätt att med stöd av abonnemangsavtalet eller tillämplig konsumentskyddslagstiftning vidta åtgärder eller kräva ersättning från leverantören. Däremot bör en sådan brist för den enskilda abonnenten inte medföra att tjänsten som sådan kan anses bristfällig enligt bestämmelserna om god funktion och teknisk säkerhet. Sammanfattningsvis följer av detta att en tjänst alltså kan anses uppfylla kraven på god funktion och teknisk säkerhet, trots att det finns enskilda abonnenter för vilka tjänstens funktion inte når upp till en rimlig nivå.

Det bör dock påpekas att bestämmelserna om samhällsomfattande tjänster däremot kan tillämpas i förhållande till enskilda medborgare. Det minimiutbud av tjänster som, enligt dessa bestämmelser, ska tillhandahållas åt var och en som begär det, måste uppfylla vissa krav på funktion, kvalitet och prestanda.⁴ Om det för hushåll på en viss plats erbjuds en eller flera telefonitjänster, men ingen av dessa når upp till sådana krav på funktion, kvalitet och prestanda vid den fasta nätanslutningspunkten, som kan ställas på samhällsomfattande tjänster, blir konsekvensen därför att berörda hushåll måste anses sakna tillgång till en samhällsomfattande tjänst.

PTS bedriver för närvarande ett arbete som syftar till att finna lösningar för de hushåll i Sverige som saknar tillgång till samhällsomfattande tjänster. Mot bakgrund av ovanstående resonemang finns det anledning att i detta arbete även beakta sådana hushåll som idag befinner sig på gränsen till täckningsområdet eller radioskugga för tillgängliga telefonitjänster och där tjänsternas funktion inte ens under normala omständigheter med säkerhet ger möjlighet att utföra och ta emot samtal och möjlighet till datakommunikation som medger funktionellt tillträde till Internet.⁵

⁴ Ett sådant prestandakrav framgår av 29 a § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation, som anger att en anslutning till det allmänna telefonnätet i en fast nätanslutningspunkt ska medge en överföringskapacitet om lägst 20 kbit/s.

⁵ Jfr. 5 kap. 2 § 2 st. LEK.

Bedömning av tjänsten Fastmobil

När TeliaSonera år 2005 introducerade Fastmobil var det som en akut åtgärd för att trygga möjligheten till telefoni åt hushåll vars elektroniska kommunikationer hade brutits som en följd av stormen Gudrun. Av den orsaken bör införandet inte ha kunnat föregås av den gedigna planering och testning som annars kan antas vara sedvanligt vid införande av nya tjänster. Det är därför inte särskilt anmärkningsvärt att tjänsten, under den första tiden efter införandet, var behäftad med brister i tillgänglighet och funktion. Sådana initiala brister borde dock normalt ha kunnat åtgärdas när tjänsten väl varit i drift under en tid. De uppgifter som PTS fått del av har emellertid pekat på att tjänstens användare, närmare två år efter det att TeliaSonera affärsmässigt börjat tillhandahålla tjänsten som ett alternativ till trådbunden telefoni, fortfarande har upplevt att den fungerar otillfredsställande. Eftersom uppgifterna kunde tyda på att TeliaSonerans verksamhet avseende Fastmobil inte bedrivits så att rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet uppfylldes, inledde myndigheten i början av 2008 tillsyn.

PTS har 2008 och 2009, med ett års mellanrum, genomfört undersökningar bland abonnenter på Fastmobil. PTS har även tagit del av resultatet av en abonnentundersökning utförd av Tingsryd kommun under 2008. Därtill har PTS medverkat vid möten där Fastmobil-abbonenter också deltagit. I samtliga dessa sammanhang har det framkommit att en relativt stor del av abonnenterna är missnöjda med den funktion och tillgänglighet som Fastmobil erbjuder.

Samtidigt har TeliaSonera vidtagit åtgärder bl.a. för att förbättra mobiltäckningen för Fastmobil-kunderna och säkerställa funktionaliteten i terminalutrustningen. Företaget uppger att de tekniska tester och mätningar som utförts visar att det stora flertalet abonnenter, efter uppgradering av terminal och omriktning av antenn, nu ska uppnå en god funktion.

Den statistik som TeliaSonera, i enlighet med PTS föreläggande, tillställt myndigheten, visar även att andelen inkommande samtal till Fastmobil-abbonenter som inte kunnat kopplas upp, under perioden oktober 2008 – september 2009, legat konstant på ungefär 4 – 5 %. Som sådana misslyckade samtal räknas då även samtal till abonnenter som har aktiverat medflyttning till ett annat nummer eller till mobilsvår liksom de fall där terminalen varit avstängd. Sannolikt bör alltså andelen samtal som på grund av tekniska brister inte kunnat kopplas upp vara lägre.

TeliaSonera har även redovisat statistik över antalet felanmälningar som gjorts avseende Fastmobil. Från att det under juli och augusti 2008 varje månad inkom närmare 80 felanmälningar på 2 000 kunder, har antalet anmälningar sjunkit till mellan 30 och 40 per månad under november 2008 till maj 2009. I

Kommunikationsmyndigheten PTS

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Birger Jarlsgatan 16
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

juni 2009 steg åter antalet felanmälningar till drygt 60 för att därefter åter sjunka till c:a 20 per månad i slutet av 2009. Ökningen i juni kan, enligt TeliaSonera, bero på att abonnenter som använder tjänsten i fritidshus först då upptäckt ett fel som funnits under en tid. Enligt PTS mening kan även det faktum att myndigheten under denna månad genomförde sin abonnentundersökning ha påverkat abonnenters benägenhet att anmäla fel.

Det är inte möjligt att, enbart med utgångspunkt i den statistik som TeliaSonera redovisat, avgöra om tjänstens tillgänglighet eller funktion avviker från vad som kan anses normalt för denna typ av tjänst. Det saknas därtill i stor utsträckning referensmaterial för jämförelse med statistiken. På PTS begäran har dock TeliaSonera redovisat vissa uppgifter avseende antalet felanmälningar per 1 000 abonnenter, i jämförelse mellan trådbunden kretskopplad telefoni och Fastmobil, avseende samma tidsperiod och samma riktnummerområden. Av uppgifterna framgår att andelen felanmälningar avseende Fastmobil ligger något över andelen för traditionell fast telefoni.

Det kan även vara rimligt att göra en jämförelse med de tillståndsvillkor som under den tidigare telelagens (1993:597) tid gällde för dåvarande Telia AB:s tillhandahållande av telefonitjänst till fast nätslutningspunkt. PTS beslutade 1994 om vissa minimikrav på kvalitet i telefonitjänsten.⁶ Av dessa framgår bl.a. att framkomligheten mätt som antal lyckade uppkopplingsförsök för nationella samtal under vanlig kontorstid endast i särskilda fall fick underskrida 98 % av totala antalet uppkopplingsförsök. Till och från enskilt stationsområde skulle framkomligheten aldrig understiga 96 %. Det bör noteras att dessa krav inte utgår från exakt samma mätmetod som ligger till grund för de uppgifter som TeliaSonera förelagts att redovisa avseende Fastmobil. Det kan dock konstateras att den framkomlighet som redovisats avseende Fastmobil, i snitt 95 – 96 %, ligger i nivå med de tidigare kraven.

I tillståndsvillkoren angavs vidare att antalet kundanmälda fel per 1 000 terminalpunkter och år fick uppgå till högst 160 i snitt för alla abonnenter på fast telefoni och högst 600 för enskilda stationsområden. Enligt TeliaSonerars statistik avseende Fastmobil har antalet månatliga felanmälningar sjunkit sedan rapporteringen inleddes i juli 2008. Under 2009 uppgick antalet anmälda fel till c:a 220 fel per 1 000 abonnenter, en förbättring med 36 % jämfört med 2008..

Den statistik och de tekniskt uppmätta uppgifter som kommit PTS tillhanda ger därför inte någon förklaring till varför mellan 17 och 30 % av abonnenterna (beroende på område i landet) anser att Fastmobil inte fungerar tillfredställande.

⁶ Se PTS beslut, HK 93-14289.

TeliaSonera har anförut att en orsak till varför abonnenter upplever att tjänsten inte fungerar är att de inte är medvetna om de skillnader som föreligger mellan Fastmobil och traditionell fast telefoni. T.ex. måste alltid riktnummer användas i Fastmobil och tiden mellan att två siffror slås i ett telefonnummer får inte överstiga tre sekunder. Som konstaterats ovan kan även andra skillnader förekomma mellan tjänster som bygger på trådbunden och trådlös teknik. Att Fastmobil utformats för att återskapa känslan för abonnenten av att ringa med traditionell trådbunden telefoni, trots att tekniken i grunden är mobil och därmed är beroende av den mobila teknikens förutsättningar, kan enligt PTS mening ytterligare bidra till en upplevelse av att tjänsten är bristfällig.

Av genomförda abonnentundersökningar framgår att det finns en tydlig skillnad i hur tjänsten uppfattas av abonnenter i Småland och abonnenter i övriga landet. Enligt TeliaSonera finns det inte några tekniska eller topologiska skillnader som kan förklara detta. Den tjänst som erbjuds i Småland skiljer sig inte mot övriga landet. Det sker, relativt sett, inte heller fler felanmälningar från kunder i Småland än i övriga landet.

TeliaSonera har informerat PTS om att man efter mätningar kunnat konstatera att det finns ett mycket litet antal Fastmobil-abonnenter för vilka företaget inte kan åstadkomma en tillräckligt god mobiltäckning för att medge funktionell åtkomst till Internet. Begränsningen för dessa kunder gäller dock inte möjligheten att ringa eller ta emot samtal. Mot bakgrund av dessa uppgifter och även vad som framkommit i myndighetens abonnentundersökningar kan myndigheten dra slutsatsen att tjänsten, i vart fall under vissa förhållanden (t.ex. vid dåligt väder), fungerar otillfredsställande för ett antal abonnenter.

Om TeliaSonera funnit att en satsning på förstärkt mobiltäckning för sådana abonnenter inte är kommersiellt gångbar, förefaller Fastmobil, enligt PTS mening, inte utgöra ett lämpligt alternativ för att tillgodose dessa abonnenters behov av tillgång till en anslutning för att utföra och ta emot lokala, nationella och internationella samtal, telefax och datakommunikation som medger funktionell tillgång till Internet. Eftersom TeliaSonera inte har förpliktats att tillhandahålla en sådan tjänst åt var och en som begär det, kan företaget dock i nuläget inte bära ansvaret för att så sker.

PTS slutsats

Trots de driftsäkerhetsrelaterade brister som fortfarande kvarstår för vissa abonnenter på Fastmobil, har det inte framkommit fakta i ärendet som visar att sådana brister är förknippade med tjänsten som helhet eller det sätt på vilket TeliaSonera bedriver sin verksamhet avseende tjänsten.

Kommunikationsmyndigheten PTS

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Birger Jarlsgatan 16
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

De uppgifter avseende tjänstens tillgänglighet som TeliaSonera redovisat tyder på att denna ligger på en rimlig nivå och är stabil över tiden. Inte heller redovisningen av antalet felanmälningar avseende tjänsten ger vid handen att tjänstens funktion är sämre än vad som rimligen kan krävas.

Av TeliaSoneras yttranden i ärendet har framkommit att företaget under en längre tid har arbetat systematiskt för att åstadkomma en stabil drift och funktion för tjänsten liksom med att avhjälpa uppkomna problem. Detta ligger i linje med PTS allmänna råd om god funktion och teknisk säkerhet, som anger att operatörers säkerhetsarbete bör vara kontinuerligt och systematiskt samt i huvudsak vara framåtsyftande och långsiktigt.

PTS bedömer inte att det med stöd av bestämmelserna om god funktion och teknisk säkerhet kan krävas att TeliaSonera vidtar kostsamma åtgärder för att förbättra tjänsten för enskilda abonnenter som fortfarande upplever påtagliga problem med Fastmobil. För att upprätthålla rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet är det dock väsentligt att TeliaSonera kontinuerligt fortsätter sitt arbete med utveckling och förbättring av funktionen och säkerheten i tjänsten.

Det kan finnas skäl för PTS att återkomma till Fastmobil-tjänstens funktion och tekniska säkerhet inom ramen för myndighetens framtida tillsynsarbete. I nuläget finner dock PTS inte anledning att från myndighetens sida vidta några ytterligare åtgärder avseende tjänsten och ärendet avslutas därför.

Staffan Lindmark