

Samhällsomfattande tjänster

Rätt till telefonitjänst



Samhällsomfattande tjänster

Rätten till telefonitjänster

Rapportnummer

PTS-ER-2008:20

Diarienummer

08-2420

ISSN

1650-9862

Författare

Robert Liljeström, Hanna-Lotta Nielsen, Annilie Nyberg, Niklas Strand och Anna Wibom

Post- och telestyrelsen

Box 5398

102 49 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.se

www.pts.se

Förord

Post- och telestyrelsen (PTS) har på eget initiativ utrett rätten till telefoni i den fasta bostaden eller fasta verksamhetsstället, som samhällsomfattande tjänst. Utredningen har resulterat i fyra promemorior, som presenterats för regeringen under maj och juni månad samt ett lagförslag. Dessa har satts samman i denna rapport. I rapportens sammanfattning framgår PTS uppfattningar i frågan rörande rätten till fast telefoni i stadigvarande bostad eller fast verksamhetsställe.

Stockholm i oktober 2008

Innehåll

Sammanfattning	6
Abstrac	10
1 Bakgrund till USO-frågan i korthet	14
1.1 Historik	14
1.2 Nutid	14
1.3 Samhällsomfattande tjänster	14
1.3.1 Definition av samhällsomfattande tjänster	14
1.3.2 Grund för samhällsomfattande tjänster	14
1.3.3 Lagen om elektronisk kommunikation	15
1.3.4 Krav på funktion, kvalitet och prestanda	15
2 Oskäligt betungande	17
2.1 Marknadssituationen och tjänsteutbudet idag	17
2.2 USO på en marknad utan konkurrens (begränsad konkurrens)	19
2.3 USO på en marknad med konkurrens	20
2.4 Nettokostnader	21
2.4.1 Kostnader i glesbygd	22
2.4.2 Intäkter och indirekta fördelar	23
3 Finansiering	27
3.1 Inledning	27
3.2 Allmänna utgångspunkter om finansiering	27
3.2.1 Ingen finansiering	27
3.2.2 Fonderade avgifter	28
3.2.3 Skattefinansiering	29
3.3 Nettokostnader	29
3.4 Gällande rätt avseende finansiering av USO-tjänster	30
3.4.1 USO-direktivet	30
3.4.2 LEK	32
3.4.3 Förarbeten	32
3.4.4 Internationell rätt	34
3.5 Närmare om begreppet "oskäligt betungande"	41
3.5.1 Direktivet	41
3.5.2 Svensk rätt	41
3.5.3 Internationell rätt	42
3.6 Analys och slutsatser	43
3.6.1 Behov av finansiering	44
3.6.2 Utformning av lagtext	45
3.6.3 Olika finansieringsformer för olika tjänster	45
3.6.4 Tröskelvärden	46
3.6.5 Oskäligt betungande	46
4 Geografisk analys och Schablonberäkning av nettokostnaden	47
4.1 Geografisk analys	47
4.2 Schablonberäkning av nettokostnaden	49
4.3 Hushåll och företag som kan komma att sakna fast anslutning till följd av planerad nedläggning av långa stolplinjer	51
5 Satellitsystem	52
5.1 SOS Alarm	55
5.2 Möjligheten att koppla fastnätsnummer till ett satellitnummer	56
6 Lagförslag	57
Litteratur	59

Sammanfattning

Tillgång till telefoni har varit en tjänst som historiskt sett har tillhandahållits av TeliaSonera (tidigare Televerket och Telia AB) som enda aktör. När telelagen (1993:597) trädde i kraft 1993 var det endast Televerket som kunde erbjuda denna tjänst. När telelagen infördes var tanken att staten skulle ansvara för att alla skulle ha tillgång till telefoni till enhetliga priser. När Televerket bolagiserades 1993, ålades verket tillståndsvillkor att tillhandahålla telefoni till alla som efterfrågade det. År 2003 ersattes telelagen av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) och de tillståndsvillkor som gällde sedan tidigare för TeliaSonera gällde övergångsvis fram till 24 april 2004. År 2005 beslutade PTS om en förpliktelse för TeliaSonera, att till ett överkomligt pris uppfylla rimliga krav på anslutning till det allmänna telefonnätet. TeliaSonera överklagade PTS beslut och Länsrätten i Stockholms län (länsrätten) upphävde beslutet i en dom den 5 februari 2007. I dag finns det således ingen operatör som har kravet på sig att tillhandahålla telefoni till alla.

Den nationella ambitionsnivån i Sverige har historiskt sett varit, och är fortfarande mycket hög, vad gäller tillgång till telefoni för alla. Det nationella målet är att alla i Sverige ska ha tillgång till telefoni i sin fasta bostad eller fasta verksamhetsställe. Marknaden tillgodoser idag i stort sett denna höga ambitionsnivå, men det finns områden där marknadskrafterna på kommersiella grunder inte kan tillgodose allas efterfrågan till tillgång till telefoni. I dessa områden finns, enligt PTS, ett behov av statliga insatser om man vill hålla samma höga ambitionsnivå som tidigare.

Vid årsskiftet 2007/2008 uppmärksammades PTS på att det fanns ett flertal abonnenter som inte längre hade tillgång till telefoni till sin fasta bostad eller fasta verksamhetsställe. I första hand rörde det sig om abonnenter som tidigare hade haft tillgång till telefoni. Flertalet av dessa abonnenter har kunnat erbjudas trådlösa tjänster och idag saknar knappt 10 hushåll möjlighet att kunna ringa och ta emot samtal. Dessa abonnenter är främst bosatta i Norrlandslänen och långt ifrån ett allmänt tillgängligt telefonnät. Vissa av dessa abonnenter kan eventuellt få en anslutning genom CDMA 2000-nätet i 450 MHz bandet.

PTS analys visar även att det finns en stor risk att ytterligare 2 500 abonnenter kommer att bli utan anslutning till det allmänna telefoninätet på 5 års sikt. Detta eftersom kopparnätet kommer att tas bort i glesbygdsområden, där kostnaden för att underhålla och ha kvar befintliga nät blir alldeles för kostsam, enligt TeliaSonera. Dessa abonnenter täcks således inte av andra nät, enligt PTS analys. Kostnadsnivån på lösningar för att tillhandahålla telefoni till icke kommersiella områden kommer att variera i stor grad. Det kan handla om allt från mindre investeringar på abonnentens premiss till omfattande investeringar i operatörens nät. Än så länge är det för tidigt att säga något om merparten

kommer att handla om små eller stora investeringar. Under extrema omständigheter kan kostnaden för att nå en enskild abonnent bli exceptionellt hög. I de fall som det skulle vara aktuellt att exempelvis sätta upp basstationer i otillgänglig terräng kan det röra sig om mångmiljonbelopp per basstation.

Marknaden för fast telefoni har förändrats under de senaste 2 åren. Dels har omsättningen på denna marknad minskat, dels har TeliaSoneras dominans på marknaden för fast telefoni minskat. År 2005 drevs det analoga NMT 450-nätet av TeliaSonera. Det var således detta bolag som ägde och drev de två nät (NMT och kopparnätet) som har bäst geografisk täckning i landet. I dag drivs CDMA 2000-nätet i 450 MHz-bandet av företaget ice.net.

Förutom detta ser PTS en trend i Sverige med minskat antal fasta abonnemang och ökat antal mobila abonnemang samt abonnemang för IP-baserad telefoni. Det finns således en stark efterfrågan på mobila kommunikationstjänster. Trafiken har till viss del migrerat från de fasta näten till mobilnäten. Trafikvolymen i de fasta näten har nästan halverats på 6 år. Konvergensen till IP-telefoni och mobiltelefoni har ökat konkurrensen, eftersom telefonoperatörer, kabel-tv-bolag och Internetleverantörer kan erbjuda likartade tjänster.

När konkurrensen på marknaden ökar minskar den förne monopolistens möjlighet att täcka den extra nettokostnaden för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster med vinster från andra kunder, eftersom kunderna då skulle byta till en annan operatör. Att på en konkurrensutsatt marknad ge en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster till en operatör utan finansiering eller med för låg finansiering, innebär att operatören får en konkurrensnackdel jämfört med de operatörer som inte har en sådan skyldighet. Att låta en operatör ensam stå för kostnaden för att leverera en samhällsomfattande tjänst är därför i första hand relevant på marknader som inte är avreglerade eller där konkurrensen fortfarande är mycket begränsad.

Som beskrivs ovan har konkurrensen på den svenska marknaden utvecklats väsentligt och det är därför inte proportionerligt att belasta en enskild operatör med några större nettokostnader. Redan de nettokostnader som beräknas uppstå för de nu aktuella slutanvändarna som står utan telefoni uppgår till sådana belopp, att det enligt PTS finns stor risk att dessa nettokostnader bör anses oskäligt betungande för en enskild operatör att bära på den nuvarande svenska telekommunikationsmarknaden. För att i framtiden kunna säkerställa att hushåll och företag har tillgång till telefoni är det sålunda enligt PTS uppfattning nödvändigt med statliga insatser. Slutsatsen är att eftersom de indirekta fördelarna av att vara leverantör av samhällsomfattande tjänster är försumbara medan den direkta nettokostnaden per hushåll kan bli relativt hög blir det oskäligt betungande för denne att tvingas leverera tjänsten utan ersättning för nettokostnaderna.

Grunden för en samhällsomfattande tjänst är ett önskemål om att säkerställa tillhandahållandet av tjänster som anses vara samhällsekonomiskt önskvärda, men kommersiellt olönsamma. Med samhällsomfattande tjänster, även kallat USO-tjänster, avses alltså ett minimiutbud av tjänster som alla medborgare ska ha tillgång till. En USO-tjänst kan antingen tillhandahållas genom förpliktelse eller genom en statlig upphandling.

I LEK finns följande alternativ:

1. Marknaden tillgodoser behovet av samhällsomfattande tjänster och myndigheten behöver inte vidta några åtgärder.
2. Om marknaden inte själv tillhandahåller samhällsomfattande tjänster till var och en som begär det och till ett överkomligt pris, får PTS förpliktiga lämplig(a) operatör(er). Detta förpliktigande ska, enligt huvudregeln ske utan finansiering.
3. Om det visar sig att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster är oskäligt betungande, kan tjänsten upphandlas med statliga medel.

Då drabbade abonnenter vanligtvis bor i extrem glesbygd, torde det enligt PTS beräkningar vara mycket dyrt att ge dessa abonnenter anslutning till det allmänna telefonnätet för vilken operatör som än får förpliktelsen.

Det alternativ som då står till buds är upphandling med statliga medel. I direktivet, som ligger till grund för LEK finns möjlighet att inrätta en fond, som operatörer och/eller staten bidrar med medel till. Denna fond ska täcka kostnader för oskäligt betungande anslutningar. En sådan möjlighet är emellertid inte implementerad i LEK idag. Med hänsyn till att det kan finnas ett behov av en sådan finansiering har myndigheten lämnat ett lagförslag till regeringen för att möjliggöra inrättandet av en fond. Lagförslaget innebär även en föreskrifträtt för PTS.

Enligt PTS lagförslag så omfattas samtliga grundläggande samhällsomfattande tjänster av möjligheter till olika finansieringslösningar, under förutsättning att tillhandahållandet av sådana tjänster är oskäligt betungande. På så sätt säkerställs en miniminivå av tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster till samtliga slutanvändare i Sverige, utan att företagen åläggs någon skyldighet som endast kan genomföras med förlust eller till en nettokostnad som går utöver normala kommersiella förhållanden.

För att uppnå en långsiktig, hållbar och samtidigt flexibel finansieringslösning bör möjligheter till finansiering genom en fond som operatörerna och staten bidrar till därför inrättas.

Majoriteten av EU-länderna, där USO-direktivet har införlivats i nationell rätt har den s.k. fondlösningen valts som en möjlig finansieringsväg eller som den enda finansieringsvägen. Majoriteten av länderna inom EU har alltså funnit vägande skäl för att möjliggöra finansiering av USO-operatörer med fonderade medel.

PTS uppfattning är att det är staten som har det huvudsakliga ansvaret för den elektroniska kommunikationen där marknaden inte tillhandahåller tjänster på kommersiella villkor. Staten bör därför, tillsammans med operatörerna, bidra med medel till en fond vilken möjliggör finansiering av samhällsviktiga tjänster i kommersiellt olönsamma områden. Hur stor denna andel bör vara är en fråga som behöver analyseras vidare i samband med lagstiftningsärendet, liksom hur anmälningsskyldiga operatörer kan komma att bidra till fonden. Mer detaljerad beskrivning av fonden och medel till fonden m.m. behöver således utformas och fastställas inom ramen för den föreslagna föreskriftsrätten. Det gäller bland annat utformning av fonden, beräkning av nettokostnader för att tillhandahålla tjänster, vilken beräkningsmetod som ska användas för nettokostnadsberäkningen, att företagen ska lämna tillräckligt detaljerade uppgifter vid begäran därom, hur medel av och avgifter till fonden ska tas ut, principer för hur medel ur fonden ska fördelas samt undantag från avgifterna.

Frågan om lagförslag ligger nu på regeringens bord. I budgetpropositionen för 2009 finns medel avsatta för att åtgärda den akuta situationen för de fasta hushåll och fasta näringsställen som idag saknar telefonitjänster.

Abstrac

Access to telephony is a service that historically has been provided by TeliaSonera (formerly operated by the Swedish state as a public service corporation, Televerket and later Telia AB) as the only operator. When the Telecommunications Act (1993:597) came into force in 1993, only Televerket could offer a telephone service. When the Telecommunications Act was introduced, the idea was that the state was responsible for providing access to telephony at uniform prices to everyone in Sweden. When Televerket was incorporated in 1993, it was enjoined licensing conditions to provide telephony services to all who requested it. In 2003, the Telecommunications Act was replaced by the Act (2003:389) on electronic communication (LEK) and the licensing conditions that was in force for TeliaSonera since before, remained in force transitionally until April 24, 2004. In 2005, the Swedish Post and Telecom Agency (PTS) put TeliaSonera under an obligation to, at an affordable price, meet reasonable requests for access to the public telephone network. TeliaSonera appealed against PTS's decision and the County Administrative Court in Stockholm annulled the decision on February 5, 2007. Therefore, there is no operator designated to provide telephony services today.

Historically, the national level of ambition in Sweden has been, and still is, very high, in terms of access to telephony for everyone. The national goal is that everyone in Sweden shall have access to telephony in their permanent residence or permanent place of business. The market almost meets this high level of ambition, but there are areas where market forces on a commercial basis cannot satisfy everyone's demand for access to telephony. According to PTS, governmental intervention is needed in these areas to maintain the same high level of ambition as in the past.

At the end of the year 2007 and in the beginning of 2008, PTS noted that there was a number of subscribers who no longer had access to telephony in their permanent residence or permanent place of business. In the first place, these were subscribers who previously had had access to telephony. Most of these subscribers have been offered wireless services and today, less than 10 households lack ability to make and receive calls. Some of these subscribers may possibly be connected through the CDMA2000-network in the 450 MHz band. These subscribers are mainly residents of northern counties and located far from public telephone networks.

PTS's analysis also shows that there is a great risk that another 2 500 subscribers will be without connection to the public telephone network in 5 years time. The reason for this is that the copper network will be removed in rural areas where, according to TeliaSonera, it is too costly to maintain and preserve the existing network. These subscribers are not covered by other networks, according to PTS's analysis. The cost for solutions to provide

telephony services to non-commercial areas will vary to a large degree. It may range from small investments on the subscriber's premise to major investments in the operator's network. So far, it is too early to tell if the majority of the investments will be small or large. In extreme circumstances, the cost of reaching an individual subscriber could be exceptionally high. For example, if it would be necessary to set up base stations in inaccessible terrain, the cost could be several millions of SEK per base station.

The market for fixed telephony has changed over the last 2 years. On the one hand, the turnover in this market has declined and on the other hand, TeliaSonera's dominance in the fixed telephony market has declined. Also, in 2005, the analogue NMT 450 network was run by TeliaSonera. Therefore, it was this company that owned and ran the two networks (NMT and copper network) which has the best geographical coverage in the country. Today the CDMA2000-network in the 450 MHz band is run by the company ice.net.

Besides this, PTS notices a trend of decrease in the number of subscriptions of fixed telephony and increase in the number of mobile subscriptions, and subscriptions for IP-based telephony. There is therefore a strong demand for mobile communications. Traffic has partially migrated from the fixed networks to mobile networks. Traffic volume in the fixed networks has almost halved in 6 years. The convergence to IP telephony and mobile telephony has increased competition, as telephone operators, cable companies and Internet service providers can offer similar services.

As market competition increases, it reduces the former monopolist's ability to cover the additional net cost of providing universal services with profits from other customers, because then customers would switch to another operator. To put an operator, in a competitive market, under an obligation to provide universal services without financing or with insufficient funding, means that the operator meets with a competitive disadvantage compared to those operators who are not put under such obligation. To let an operator alone bear the net cost of delivering a universal service is therefore primarily relevant in markets that are not deregulated, or where competition is still very limited. Therefore, in a competitive market, the net cost for providing universal services can become an unfair burden for the service provider.

As described above, competition in the Swedish market has developed significantly. Therefore, it would not be justifiable to charge a single operator with any major net costs. The expected net costs for providing access to telephone services to the end-users who are without telephone in this case, come to such amounts that there, according to PTS, is a great risk that these net costs would be considered unduly burdensome for a single operator to bear on the current Swedish telecom market. To ensure that households and businesses have access to telephony in this case and similar cases, it is therefore in PTS's opinion necessary with governmental actions. The conclusion is that,

since the indirect benefits of being a USO provider often is negligible while the direct net cost per household may be relatively high, it would be an unfair burden for the operator to have to provide the service without compensation for the net costs.

The basis of a universal service is a desire to ensure services to everyone that are considered socially and economically desirable, but commercially unviable. In other words, universal services, also known as USO services, are a minimum set of services that all citizens should have access to. A USO-service can either be provided through a decision by PTS to designate a service provider or through public procurement.

In LEK there are following options:

1. The market meets the need of USO services and the authority does not need to take action.
2. If the market does not in itself provide universal services to anyone who requests it and at an affordable price, PTS can put appropriate operator(s) under an obligation to do so. This obligation shall, according to the principal rule, be made without funding.
3. If it turns out that the obligation to provide a universal service is unduly burdensome, the service can be procured with state funds.

Because affected subscribers usually live in very sparsely-populated areas, it would, according to PTS's estimates, be very expensive to provide these subscribers access to the public telephone network for any operator that is put under such an obligation.

The alternative at hand is procurement with state resources. According to the directive, which is the basis of LEK, it is possible to establish a fund, that operators and / or the state contributes with funds to. This fund would cover the costs of unduly burdensome obligations to provide access. However, such a possibility is not implemented in LEK today. Given that there may be a need for such funding, the agency has submitted a bill to the government to allow the creation of a fund. Also according to the proposed bill, PTS shall have the right to issue regulations.

According to PTS's proposed bill, all basic universal services are covered by possibilities of different financial solutions, provided that the provision of such services is unduly burdensome. This will ensure a minimum level of provision of universal service to all end users in Sweden, without operators being put under an obligation which can only be accomplished with a loss or a net cost that goes beyond the normal commercial conditions.

In order to achieve a long-term, sustainable and flexible funding solution, the possibility of financing through a fund that operators and the state contributes to, should be established.

The majority of EU countries, where the USO Directive has been implemented into national law, the so-called fund solution has been chosen as a possible way of financing or as the only way of financing. In other words, the majority of countries within the EU has found reasons to allow financing of the USO-operators with a fund.

PTS's view is that the state has the primary responsibility for the electronic communication where the market fails to provide services on commercial terms. The state should therefore, together with operators, contribute with means to a fund which provides for the financing of services of advantage to society in commercially unprofitable areas. How large this share should be is a question that PTS needs to analyze further, as well as how operators may contribute to the fund. More detailed descriptions of the fund and means for the fund etc. need to be worked out and established within the framework of the proposed regulation right. These include the design of the fund, the calculation of net costs of providing services, which method to use for calculating the net cost, that the operators shall provide enough detail on request, the resources of and contributions to the fund to be cut, principles for how funds from the fund will be distributed and exemptions from fees.

The issue of the bill is now at the government table. In the budget proposition for 2009, funds are allocated to address the acute situation of permanent residences or fixed places of business which do not have telephone services today.

1 Bakgrund till USO-frågan i korthet

1.1 Historik

Anslutning till det allmänna telefonnätet har sedan lång tid tillbaka tillhandahållits av TeliaSonera AB (tidigare Televerket och Telia AB. Nedan kallat TeliaSonera). När verket bolagiserades 1993 ålades bolaget genom tillståndsvillkor att tillhandahålla tjänsten. År 2003 när telelagen (1993:597) ersattes av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK, förlängdes tillståndsvillkoren fram till den 24 april 2004.

År 2005 beslutade Post- och telestyrelsen (PTS) om en förpliktelse mot TeliaSonera att uppfylla rimliga krav på anslutning¹. TeliaSonera överklagade beslutet till Länsrätten i Stockholms län, som upphävde det överklagade beslutet.

1.2 Nutid

Under slutet av 2007 och början av 2008 uppmärksammades PTS på att det fanns abonnenter som inte hade tillgång till telefoni. Primärt rörde detta abonnenter som tidigare har haft telefoni. Vidare finns det uppgifter om att ytterligare abonnenter på sikt riskerar att bli utan telefoni.

1.3 Samhällsomfattande tjänster

1.3.1 Definition av samhällsomfattande tjänster

Med samhällsomfattande tjänster, även kallat USO-tjänster, avses det 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.²

1.3.2 Grund för samhällsomfattande tjänster

Grunden för en samhällsomfattande tjänst är ett önskemål om att säkerställa tillhandahållandet av tjänster som anses vara samhällsekonomiskt önskvärda, men kommersiellt olönsamma. För att upprätthålla en samhällsomfattande tjänst på en konkurrensutsatt marknad, kan det vara nödvändigt att finansiera kostnader för den eller de operatörer som ska tillhandahålla tjänsten. Om den regulatoriska myndigheten väljer att säkerställa att tjänsten levereras genom en eller flera operatörer, är det myndighetens uppgift att bestämma operatörens

¹ Se PTS beslut daterat den 19 augusti 2005, med dnr 05-1072, vari i följande framgår. PTS förpliktigar Telia att till överkomligt pris uppfylla rimliga krav på anslutning till det allmänna telefonnätet till en fast nätanslutningspunkt i stadigvarande bostad eller fast verksamhetsställe åt var och en som begär det.

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

ersättningsnivå. Nivån på ersättning ska motsvara nettokostnaden för att leverera tjänsten.

1.3.3 Lagen om elektronisk kommunikation

I 5 kap. 1 § första stycket LEK stadgas följande.³

Om det behövs för att nedanstående samhällsomfattande tjänster ska finnas tillgängliga till överkomliga priser, får den som bedöms lämplig för det förpliktigas att till överkomligt pris uppfylla rimliga krav på anslutning till det allmänna telefonnätet till en fast nästanslutningspunkt i stadigvarande bostad eller fast verksamhetsställe åt var och en som begär det.

Enligt 5 kap. 2 § första stycket LEK får den som enligt 1 § ska tillhandahålla en tjänst åläggas skyldighet att inom viss tid nå särskilda prestandamål. Denna tid får inte understiga tre månader. I andra stycket denna paragraf anges grundkraven för en anslutning enligt 1 § första stycket 1. Enligt bestämmelsen ska anslutningen vara utformad så att slutanvändare kan utföra och ta emot lokala, nationella och internationella samtal, telefax och datakommunikation med en viss angiven lägsta datahastighet som medger funktionell tillgång till Internet.

1.3.4 Krav på funktion, kvalitet och prestanda

Av förarbetena till LEK⁴ framgår att avsikten med regleringen om överföringskapacitet i USO-direktivet, dvs. en kapacitet som medger s.k. funktionellt tillträde till Internet, är att trygga en Internetuppkoppling av bra kvalitet. Vidare sägs att direktivet inte ställer några begränsningar för den teknik som tillhandahållandet av anslutningen ska ske med. Det viktiga är att anslutningen faktiskt tillhandahålls, inte på vilket sätt detta sker så länge kapacitetskraven är uppfyllda.

Regeringen har valt att föreskriva om en överföringskapacitet om lägst 20 kbit/s.⁵ PTS har utifrån gällande lagstiftning ingen möjlighet att ställa högre krav på en operatör än ovan nämnda. En generell uppfattning i branschen är att detta krav på överföringshastighet är alltför låg i ett modernt IT-samhälle som Sverige. Kravet borde vara högre. Uppfattningen delas av operatörer, branschorganisationer och PTS. Om bredband skulle ingå i samhällsomfattande tjänster är det troligt att flera aktörer skulle vara

³ För mer information om bestämmelsen och vilka artiklar i Europaparlamentet och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster); även kallat USO-direktivet, som implementerats se avsnitt ”Rättslig grund” i denna rapport.

⁴ Regeringens proposition 2002/03:110, lag om elektronisk kommunikation, m.m., s. 211.

⁵ Se 29a § förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation.

intresserade att erbjuda tjänster även till glesbygd än vad som är fallet idag. Det förutsätter dock fortfarande någon form av finansiering av utbyggnad i olönsamma områden samt att teknikneutralitet gäller, dvs. att både trådbundna och trådlösa lösningar tillåts. Det här är en fråga som även diskuteras av kommissionen och som tas upp i samband med översynen av direktivet för samhällsomfattande tjänster.⁶ Kommissionen har även tagit fram ett meddelande rörande samhällsomfattande tjänster i september 2008. I meddelandet inbjuder kommissionen till diskussion kring begreppet samhällsomfattande tjänster och framför allt bredband. De ställer även ett flertal frågor runt begreppet och dess omfattning. Svaren från medlemsländerna kommer att ligga till grund för hur kommissionen ska arbeta vidare med framför allt bredbandsfrågan.

Förutom krav på hur anslutningen ska vara utformad och datahastighet uppställs i LEK möjligheter för PTS att ålägga särskilda prestandamål avseende tjänsternas kvalitet.⁷ Syftet med detta är att dels klargöra vad som ska uppnås med tjänsten i olika hänseenden, dels möjliggöra att utöva meningsfull tillsyn över verksamheten. Vidare finns krav på att utsedd aktör ska hålla information om uppnådd prestanda allmänt tillgänglig enligt 5 kap. 6 § LEK.

I LEK finns även krav på en grundläggande nivå av driftsäkerhet, dvs. ett visst minimum av garanterad säkerhet. Väl fungerande och driftsäkra kommunikationer har en avgörande betydelse i krissituationer. Bestämmelsen innebär att tillhandahållare av fast och mobil telefoni och Internet omfattas av rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet. PTS har 2007 utfärdat allmänna råd på området.⁸

⁶ Bredband är idag ingen USO-tjänst. Frågan har varit uppe till diskussion vid ett flertal tillfällen på EU-nivå. Kommissionen har emellertid uttalat att den omständigheten att 11,5 % av EU:s befolkning har bredbandsanslutning inte motiverar någon förändring av denna bedömning. Inför nuvarande översyn av direktiven har PTS lyft frågan igen och anser att bredband bör vara en USO-tjänst.

⁷ I avsnittet "Krav på kvalitet" finns exempel på parametrar för tjänsternas kvalitet.

⁸ PTSFS 2007:2. Se även avsnitt "Krav på kvalitet" i denna rapport.

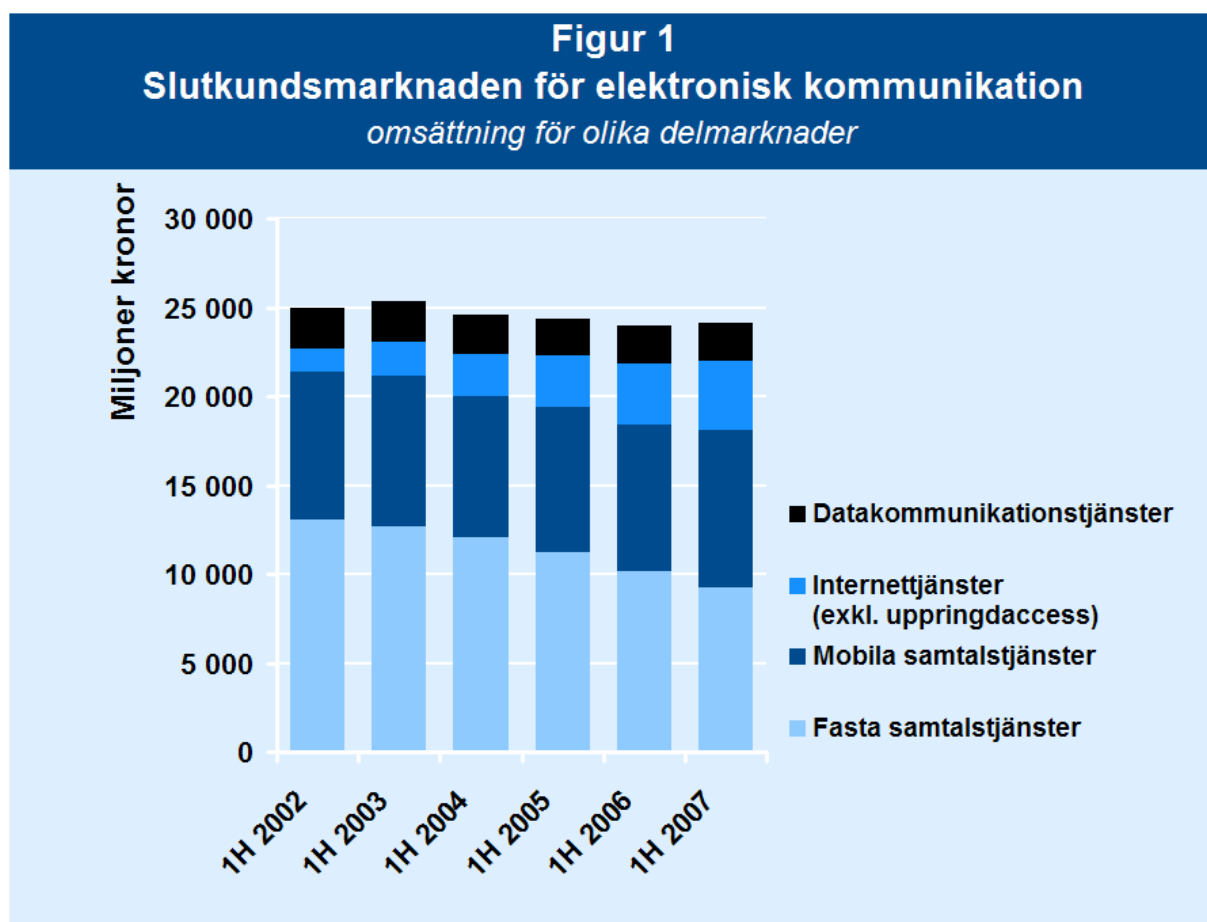
2 Oskäligt betungande

2.1 Marknadssituationen och tjänsteutbudet idag⁹

Den sista juni 2007 fanns det 5 518 000 fasta abonnemang i Sverige. Detta är en minskning med 2 % sedan 2005. Av abonnemangen var 4 873 000 PSTN-abonnemang och 28 % av dessa tillhandahölls av en annan operatör än TeliaSonera. År 2005 var motsvarande siffror 5 236 000 PSTN-abonnemang och 19 % av abonnemangen tillhandahölls av annan operatör än TeliaSonera. Att andelen abonnemang som tillhandahålls av annan operatör ökar beror till viss del på att försäljningen av GTA fortfarande ökar. Att antalet PSTN-abonnemang minskar i omfattning beror på att fler och fler abonnenter väljer att gå över till IP-baserad telefoni och mobiltelefoni. Sista juni 2007 var antalet abonnemang för IP-baserad telefoni 502 000. Detta motsvarar en ökning med 140 % sedan 2005. Majoriteten av dessa kunder är hushållskunder. Även antalet mobilabonnemang fortsätter att öka. År 2005 var antalet abonnemang 9 087 000 medan motsvarande siffra i juni 2007 är 9 921 000. Av dessa abonnemang hade 1,7 miljoner använts aktivt för tjänster i UMTS-nät.

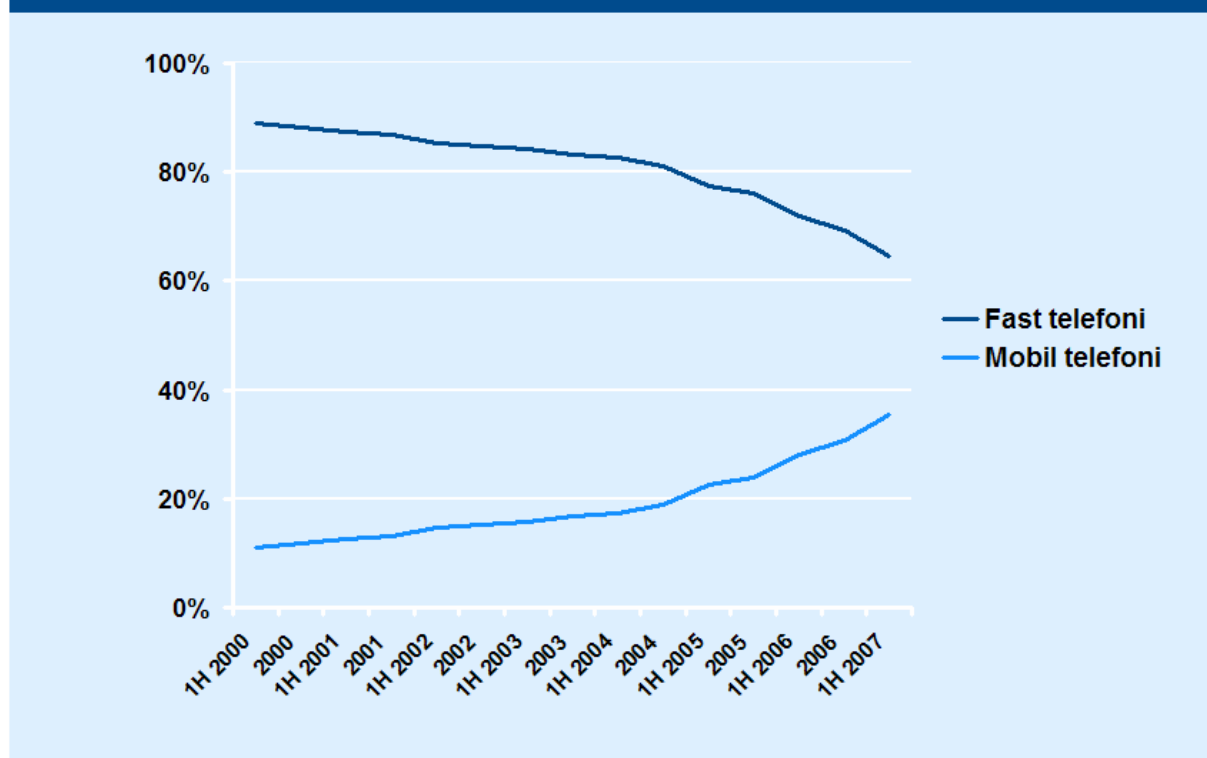
Marknadsvärdet för fasta samtalstjänster minskade under första halvåret 2007, med ca 9 procent. Omsättningen på slutkundsmarknaden för fast telefoni har minskat kontinuerligt sedan 2002, medan omsättningen på marknaden för Internettjänster och datakommunikationstjänster har ökat (se bild nedan).

⁹ Uppgifter från Svensk Telekom 2005 och Svensk Telekom, första halvåret 2007



Trafikvolymen i det fasta nätet ersätts allt mer med röstsamtal i mobila nät. Andelen mobil taltrafik av den totala taltrafiken var år 2007 35 %. År 2005 var motsvarande siffra ca 20 % (se bild nedan).

Figur 2
Trafikvolym för talsamtal - fördelat mellan fast och mobil telefoni



2.2 USO på en marknad utan konkurrens (begränsad konkurrens)

På en marknad med begränsad konkurrens kan ett dominerande företag åläggas att tillhandahålla en tjänst även om en nettokostnadsberäkning visar att tillhandahållandet av tjänsten är en börda (inklusive indirekta fördelar)¹⁰. Detta eftersom bolaget är så dominerande på marknaden att den relativt låga extra kostnaden för att vara USO-operatör inte kan anses vara oskäligt betungande.

När konkurrensen på marknaden ökar minskar den forne monopolisten möjlighet att täcka denna extra kostnad med vinster från andra kunder eftersom kunderna då skulle byta till en annan operatör. På en marknad med konkurrens är det sålunda inte rimligt att en operatör ensamt ska stå för den

¹⁰ prop. 1996/97:61, s. 45

eventuella börda som en USO-skyldighet innebär även om bördan är förhållandevis begränsad.

Vad det gäller den svenska marknaden för fast telefoni kan det konstateras att TeliaSoneras intäkter sjunker kontinuerligt. Sedan 2004 har exempelvis mer än 800 000 kunder sagt upp sina PSTN-abonnemang för att istället övergå till IP-telefoni eller mobiltelefoni. Med tanke på den konkurrens som TeliaSonera möter på den svenska telefonimarknaden så bedömer PTS att en eventuell nettokostnad för att leverera en samhällsomfattande tjänst kan anses vara oskäligt betungande även om den är liten.

2.3 USO på en marknad med konkurrens

På en konkurrensutsatt marknad riskerar införandet av en samhällsomfattande tjänst också att påverka konkurrenssituationen på marknaden och möjligheten för företag att ta sig in på marknaden. Om USO-operatören får alltför bra kompensation kan detta ge en stark konkurrensfördel vilket kan hindra mer effektiva operatörer att komma in på marknaden. Om ersättningen istället är lägre än den börda som skyldigheten medför så kommer operatörens konkurrenskraft att påverkas negativt. Nivån på en eventuell kompensation blir därför mycket viktig.

Ifall de direkta merkostnaderna för att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst är relativt liten så kan dock en skyldighet fungera helt utan finansiering, dvs. skyldigheten är inte betungande och kräver därför ingen finansiering. Operatören kan till en begränsad kostnad få de indirekta fördelarna av att vara USO-operatör. För att avgöra om en skyldighet är betungande ska därför de direkta nettokostnaderna av att vara USO-operatör ställas mot de indirekta fördelarna.

De direkta nettokostnaderna består av de kostnader och intäkter som en operatör går miste om genom att inte leverera till de aktuella kunderna. De indirekta fördelarna går inte direkt att hitta i operatörens räkenskaper utan kan bestå av igenkänning av varumärket, en bättre nationell täckning och volymrabatter.

Att beräkna en konkurrensneutral nettokostnad är avgörande för att minimera de störningar på konkurrensen som en skyldighet kan ge upphov till. Om USO-operatören får alltför bra kompensation så kan detta ge en stark konkurrensfördel vilket kan hindra mer effektiva operatörer att komma in på marknaden. Om motsatsen istället inträffar och en operatör inte ersätts i nivå med vad kostnaden är för att tillhandahålla tjänsten så tvingas USO-operatören att korssubventionera mellan lönsamma och olönsamma områden. Detta kan

öppna för andra operatörer att gå in på de mest lönsamma delarna av marknaden, vilket brukar benämnas ”creamskimming”¹¹.

2.4 Nettokostnader

Metoden för att identifiera kostnader, intäkter och indirekta fördelar som uppstår när USO:n tillhandahålls ska baseras på kriterier som är¹²:

- objektiva,
- transparenta,
- icke diskriminerande,
- proportionerliga

Det är endast kostnader som uppstår som en direkt följd av tillhandahållandet av USO-tjänsten som får räknas in.

Den vedertagna metoden för att uppskatta kostnaden för att leverera en samhällsomfattande tjänst till en grupp av kunder är att basera beräkningarna på long run avoidable cost, dvs. de kostnader som operatören långsiktigt skulle spara ifall en grupp av kunder lämnade nätverket. Konceptet är i sak desamma som long run incremental cost (LRIC) vilket används av PTS för att beräkna kostnader för samtrafik och LLUB. Den inkrementella kostnaden blir då kostnaden för att förse en ytterligare en grupp av kunder med den samhällsomfattande tjänsten.

De finns dock två viktiga skillnader mellan PTS tillämpning av LRIC vid prisreglering och en användning av LRIC för att beräkna nettokostnaden för en skyldighet. För det första så ingår inte gemensamma kostnader i en nettokostnadskalkyl eftersom företaget har dessa kostnader oavsett om de levererar den samhällsomfattande tjänsten eller inte. Den andra skillnaden är att prisregleringen som baseras på LRIC bygger på operatörens genomsnittskostnader medan en nettokostnadskalkyl för USO ska baseras på den grupp av kunder och geografiska områden som kan vara ekonomiskt olönsamma. För att ta fram en nettokostnadskalkyl krävs det därför tillgång till mer detaljerad data än vad som återfinns i PTS befintliga hybridmodeller och det är därför nödvändigt att samla in ny data och göra delvis nya beräkningar.

¹¹ Nya aktörer tar grädden från den etablerade aktören och lämnar mjölken (de mindre lönsamma kunderna)

¹² The financing of the universal service, ONPCOM02-20, OPEN NETWORK PROVISION COMMITTEE

2.4.1 Kostnader i glesbygd

Enligt PTS kännedom finns vid årsskiftet omkring 30-35 hushåll och arbetsställen som saknade tillgång till den samhällsomfattande tjänsten som omfattar anslutning till telefoni. PTS känner till vilken kommun och ort som respektive drabbat hushåll och verksamhetsställe tillhör. En mer exakt kartläggning av var de drabbade finns och varför de saknar tillgång till fast telefoni har ännu inte genomförts. Därmed finns inte heller exakt kännedom om exakt vilka tekniska lösningar som skulle krävas för att ansluta dessa hushåll och verksamhetsställen till ett befintligt nät och hur pass kostsamt det skulle vara. Det kan dock konstateras är att det rör sig om unika fall med relativt stor spridning över landet. Vid fortsatta analyser har det visat sig att flertalet av dessa abonnenter har kunnat erbjudas trådlösa tjänster och idag saknar knappt 10 hushåll möjlighet att kunna ringa och ta emot samtal. Vissa av dessa abonnenter kan eventuellt få en anslutning genom CDMA 2000-nätet i 450 MHz-bandet genom fasta riktantenner. Dessa abonnenter är främst bosatta i Norrlandslänen och långt ifrån ett allmänt tillgängligt telefonnät.

Utöver de idag drabbade hushållen och verksamhetsställena har TeliaSonera även planer på att rulla tillbaka koppartråd på vissa långa stolplinjer och ta bort vissa radiolänkar. Enligt deras egna beräkningar kan detta komma att påverka uppemot 50 000 fast boende abonnenter. Majoriteten av dessa kommer att få fortsatt tillgång till telefonitjänster genom trådlösa tjänster, men enligt PTS analys av täckningskartor kommer drygt 2000 abonnenter inte att kunna erbjudas någon alternativ lösning.

Då anledningarna till att hushåll och verksamhetsställen saknar tillgång till fast telefoni kan variera kraftigt (t.ex. bero på radioskugga i annars täckta områden, avsaknad av antenn riktad åt bostadens/verksamhetsställets håll, läge utanför de trådlösa nätens täckningsområde, nedläggning av existerande (långa) stolplinjer och radiolänkar utan ersättning med fastmobillösning etc.) kommer också kostnaden för att ansluta hushållen och verksamhetsställena variera kraftigt. Innan en granskning av dessa specifika fall har genomförts är det omöjligt att uppskatta i vilken härad den totala kostnadsnivån ligger.

Vad som däremot kan sägas är att det kan röra sig om ett mycket stort kostnadsspann mellan de enklaste och de mest omfattande åtgärder som kan krävas för att ansluta drabbade hushåll och verksamhetsställen. I ett fall kan det räcka med en starkare ytterantenn monterad på hustaket för att abonnenten ska få tillräckligt stark signalstyrka för att kunna nå ett befintligt nät. I ett sådant fall kan kostnaderna uppskattas till ca 5 000 kr för antenn och montering. I andra fall kan det krävas nyanläggning av radiolänk eller uppförande av en ny basstation. För sådana fall kan det handla om miljonbelopp. Kostnaden för en

basstation i öppet landskap nära befintliga vägar och elaccess ligger mellan 1,5 - 2 miljoner kronor. Denna kostnad kan fördubblas i mer otillgängliga områden med skog och berg. Enbart eldragning i de mest otillgängliga områdena skulle kunna uppgå till mångmiljonbelopp, men det bör noteras att det oftast inte dras elledningar mer än någon enstaka kilometer.

För att förse de drabbade med tillgång till telefoni kommer det sannolikt inte handla om en enskild lösning, utan om olika lösningar i olika situationer, där val av lösning sker från fall till fall. Det kan röra sig om att koppla någon form av trådlös access till det fasta nätet eller till radiolänk, att sätta upp av repeatar för att förbättra signalstyrkan från befintliga master, att montera takantennar på hustaken för att förbättra mottagningen i hemmet, tillägg av riktantennar på existerande master och andra tänkbara lösningar. Kostnadsnivån på dessa lösningar kommer att variera i stor grad. Under extrema omständigheter kan kostnaden för att nå en enskild abonnent bli exceptionellt hög.

2.4.2 Intäkter och indirekta fördelar

För att beräkna de direkta intäkterna för en operatör som tillhandahåller anslutning till telefoni som en samhällsomfattande tjänst, som kommer från abonnemang och trafik kan PTS antingen använda ett genomsnitt, uppgifter som PTS har tillgång till, eller få exakta uppgifter från en operatör om huruvida de olönsamma kunderna har ett annat kommunikationsmönster än genomsnittet.

Förutom de direkta intäkterna från abonnemang och trafik från den enskilda abonnenten har en operatör indirekta fördelar av varje abonnemang.

De indirekta fördelarna kan vara t.ex.;

- försäljning av andra tjänster än USO-tjänster
- ett ökat värde av varumärket tack vare att man på marginalen får ännu bättre täckning
- ett ökat värde för övriga abonnenter tack vare att de nu kan nå fler
- inköpsvolymerna för utrustning ökar något vilket borde kunna ge större inköpsrabatter
- USO-kunderna kommer med hög sannolikhet att fortsätta vara kunder hos operatören även om de flyttar från ett USO-område.

Figur 3 visar hur indirekta fördelar bidrar till att minska det underskott som kan uppkomma hos en operatör på grund av att kunden är olönsam. Det gröna området utgör nettokostnaden efter att hänsyn är tagen till indirekta fördelar.

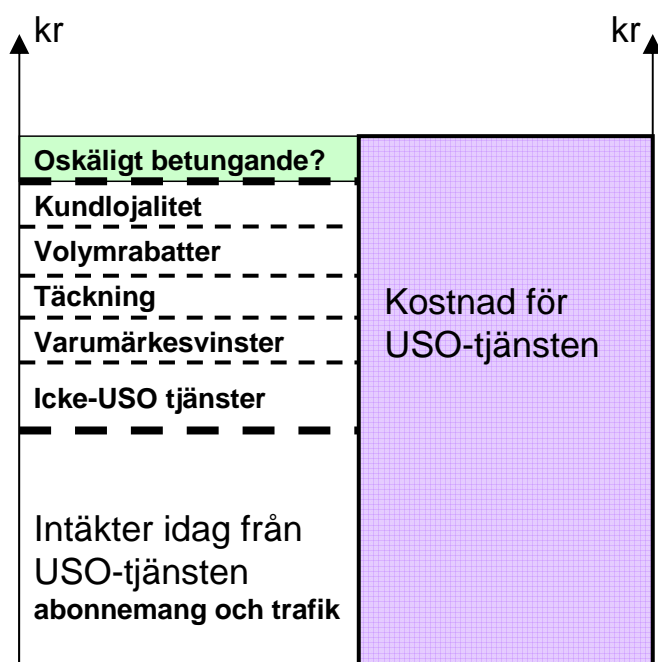


Fig. 3 Kostnader, intäkter och indirekta fördelar

Alla dessa indirekta effekter är sådana som en operatör kan räkna in och ta betalt för. De är redan beaktade i operatörens beslut att inte sälja till de olönsamma kunderna, dvs. intäkterna från en olönsam kund inklusive indirekta fördelar som kan uppkomma genom att tjänsten tillhandahålls, är idag lägre än kostnaderna. Skillnaden mellan kostnaden och intäkterna inklusive de indirekta fördelarna utgör underlag för bedömningen av om tillhandahållandet av USO-tjänsten ska anses vara "oskäligt betungande" för en operatör eller inte. De olönsamma kunderna är olönsamma även om indirekta fördelar räknas in. Då marknaden, även utan att en USO-skyldighet ålagts någon operatör, levererar telefoni till i de närmaste 100 procent av alla hushåll är de indirekta fördelarna av att ha en USO-skyldighet, såsom att kunna leverera tjänsten till ett tusental ytterligare hushåll försumbar. De indirekta fördelarna som TeliaSonera har genom att vara den största leverantören på marknaden är inte relaterade till en USO-skyldighet som uppskattas beröra som mest ett par tusen kunder.

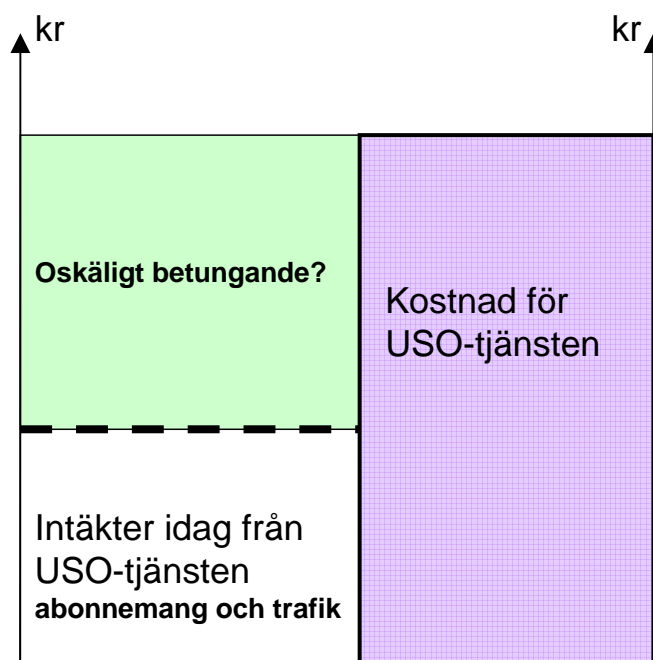


Fig. 4 Kostnader, intäkter och indirekta fördelar i praktiken

I förarbetena¹³ till Telelagen står följande (PTS kursivering):

"Enligt regeringens bedömning förefaller nettokostnaden för tillhandhållandet av telefonitjänsten inom olönsamma områden vara blygsam. Enligt en rapport utförd av konsultföretaget Analysys uppgår den totala kostnaden för olönsamma områden och olönsamma kunder till runt 1 % av Telias omsättning för telefoniverksamhet, eller en halv procent av hela Teliakoncernens omsättning. I dagsläget föreslås därför ingen särskild finansiering av de samhällsomfattande tjänsterna. Två delvis sammanhängande skäl talar emellertid för viss beredskap bör finnas för att införa en särskild finansiering. För det första kan konkurrenssituationen på telemarknaden ändras så att Telia inte längre erhåller en lika stor del av de totala intäkterna på telefonimarknaden. *I det läget kan det inte längre anses rimligt att TeliaSonera ska stå för hela kostnaden för att tillhandahålla telefonitjänsten även där det inte är kommersiellt motiverat, även om kostnaden är begränsad.* För det andra kan de nu föreslagna förändringarna i regleringen av samtrafikstaxor och slutkundspriser leda till att de samhällsomfattande tjänsterna blir en relativt sett större börda. Intäkterna i mer konkurrensutsatta områden kan minska, samtidigt som kravet på rimligt

¹³ (prop. 1996/97:61, s. 45)

pris gör det svårare än idag att kompensera intäktsminskningar genom höjningar i icke konkurrensutsatta områden."¹⁴

Mot bakgrund till det som anförts ovan kan konstateras att de indirekta fördelarna av att vara USO-leverantör är försumbara medan den direkta nettokostnaden per hushåll kan vara relativt hög. I dessa fall är det betungande att leverera tjänsten. En ålägga en operatör en skyldighet att tillhandahålla anslutning till telefoni helt utan finansiering skulle därmed innebära en börda för den operatör som åläggs skyldigheten och därmed en konkurrensnackdel på marknaden.

¹⁴ Se prop. 1996/97:61, s. 45.

3 Finansiering

3.1 Inledning

Nedan ska redogöras för den svenska regleringen och bakgrunden till denna avseende möjligheten att finansiera samhällsomfattande tjänster samt exempel på hur andra länder har reglerat detta. Den internationella jämförelsen tar endast sikte på hur olika länder valt att införa olika finansieringslösningar. Inledningsvis tas allmänna överväganden kring olika finansieringslösningar upp.

3.2 Allmänna utgångspunkter om finansiering

Att finansiera en samhällsomfattande tjänst möter samma problem som all finansiering av statliga utgifter. Oavsett vilken metod som användas för att säkerställa att alla har tillgång till telefoni och andra tjänster torde systemet behöva finansieras. Det gäller att göra skatterna eller avgifterna så lite konkurrenssnedvridande som möjligt för att minimera de samhällsekonomiska förlusterna. I fallet telefoni är det också extra viktigt att finansieringen i så liten utsträckning som möjligt påverkar konkurrenssituationen på marknaden.

3.2.1 Ingen finansiering

Om merkostnaden för att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst är relativt liten kan en skyldighet för en operatör att tillhandahålla en sådan tjänst fungera utan finansiering. Operatören kan till en begränsad kostnad få de indirekta fördelarna av att vara en utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster. En del länder har bedömt att skyldigheten att tillhandahålla fast telefoni inte är en börda vilket medför att det inte krävs någon särskild finansiering. Resonemanget kan dock ifrågasättas eftersom operatörerna, på eget initiativ, borde ha byggt ut nätet så att det inte skulle finnas ett behov av ett förpliktigande, ifall det sammantaget hade varit en lönsam affär att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten.

På en marknad med begränsad konkurrens kan ett dominerande företag dock åläggas att tillhandahålla en tjänst även om en nettokostnadsberäkning visar att tillhandahållandet av tjänsten är en börda (inklusive indirekta fördelar)¹⁵. Detta eftersom bolaget är så dominerande på marknaden att den relativt låga extra kostnaden för att vara USO-operatör inte kan anses vara oskäligt betungande.

När konkurrensen på marknaden ökar minskar dock den forne monopolistens möjlighet att täcka denna extra kostnad med vinster från andra kunder

¹⁵ prop 1996/97:61, s. 45

eftersom kunderna då skulle byta till en annan operatör. Att på en konkurrensutsatt marknad ge en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster till en operatör utan finansiering eller med för låg finansiering innebär att operatören får en konkurrensnackdel jämfört med de operatörer som inte har en skyldighet. Att låta en operatör ensamt stå för kostnaden för att leverera en samhällsomfattande tjänst är därför i första hand relevant på marknader som inte är avreglerade eller där konkurrensen fortfarande är mycket begränsad.

3.2.2 Fonderade avgifter

En intern finansiering innebär att industrin i form av företag eller slutanvändare finansierar tjänsten genom någon form av avgift. På detta sätt delas kostnaden mellan aktörerna på den aktuella marknaden. Att finansiera en samhällsomfattande tjänst med en intern avgift kommer att innebära en samhällsekonomisk kostnad genom att avgiften kommer att påverka slutanvändares och producenters val i olika situationer. Om exempelvis ett bidrag samlas in för att säkerställa att alla har tillgång till fast telefoni, och bidraget skulle motsvara en procent av intäkterna för operatörer som tillhandahåller fast telefoni, finns en risk att samtal via det mobila nätet gynnas. Genom att välja en så bred bas som möjligt vid insamlandet av avgifter så minimeras denna välfärdsförlust.¹⁶

Att alla operatörer skulle åläggas att bidra till en fond kan medföra att inträdeshinder uppkommer. Detta skulle främst kunna bli fallet då kostnaden för den samhällsomfattande tjänsten är hög vilket skulle kunna motverka den långsiktiga utvecklingen mot konkurrens. Att undanta de allra minsta aktörerna kan vara ett sätt att göra inträdeshindren så små som möjligt. Det kan dock konstateras att Sverige idag har en mycket hög täckning både vad det gäller mobila och fasta telenät vilket innebär att kostnaden för en samhällsomfattande tjänst torde vara mycket låg i förhållande till den totala omsättningen i branschen. Den ekonomiska bördan bör därför inte bli så stor att den har ett betydande inflytande på operatörernas verksamhet. Dessutom har marknaden kommit en bra bit i utvecklingen mot konkurrens. Vid användandet av en fond är det vanligt att operatörer bidrar med en procentandel av sin omsättning till fonden. För att avgifterna ska bli så lite konkurrenssnedvridande som möjligt bör de inte gynna någon särskild teknologi eller operatör.

Vad det gäller slutkunder kan det konstateras att efterfrågan på grundläggande telefonitjänster inte är särskilt priskänslig. Att ta ut en begränsad avgift för att

¹⁶ The Economic development institute of the World Bank (1998)

finansiera en samhällsomfattande tjänst skulle därför sannolikt ha en mycket liten inverkan på slutanvändarnas beteende.

Ett antal länder har enligt lag rätt att använda avgifter som läggs i en fond för att finansiera samhällsomfattande tjänster. Många kan ta ut avgifter baserat på operatörernas intäkter från den typ av tjänster som omfattas av skyldigheten, såsom t.ex. Danmark eller från samtliga telekomintäkter, såsom i t.ex. Belgien. Ofta undantas också riktigt små operatörer från skyldigheten att bidra till fonden, såsom är fallet i t.ex. Frankrike.

3.2.3 Skattefinansiering

En extern finansiering av samhällsomfattande tjänster kan ske via statsbudgeten. Då en samhällsomfattande tjänst ska gynna samhället i stort finns det en logik i att finansieringen görs via statsbudgeten.¹⁷ Skattefinansiering ger även en möjlighet att ta in pengarna på ett sätt som minimerar välfärdsförlusterna vilket skulle tala för en sådan extern finansiering.

En nackdel med en extern finansiering är att den, jämfört med en intern finansiering, riskerar att vara mindre långsiktig. En finansiering över statsbudgeten kommer på ett annat sätt att konkurrera med statens övriga utgiftsområden om de medel som finns tillgängliga det specifika året.¹⁸ Statens utgiftstak kan medföra en verklig begränsning. Utgiftstaket är dessutom nominellt. I tider med stigande inflation, är staten därför obenägen att ta på sig nya utgifter.

Det finns länder som har valt en skattefinansierad modell. Om utgifterna för USO-skyldigheten är relativt små och det skulle krävas en särskild organisation för att sköta en fond som medför stor administrativ börda kan det vara motiverat att använda en skattefinansierad modell.

3.3 Nettokostnader

Ifall den regulatoriska myndigheten väljer att säkerställa att den samhällsomfattande tjänsten levereras genom att ge en eller flera operatör en skyldighet så blir det reglerarens uppgift att beräkna operatörens ersättningsnivå. Nivån på ersättningen ska motsvara nettokostnaden för att leverera tjänsten. Nettokostnaden motsvarar differensen mellan kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten och vinsterna av att vara leverantör av en samhällsomfattande tjänst. Nettot blir den börda som skyldigheten innebär för USO-operatören.

¹⁷ National Economic Research Associates (1998)

¹⁸ Wellenius, B. (2000)

Att beräkna en konkurrensneutral nettokostnad är avgörande för att minimera de störningar på konkurrensen som en skyldighet kan ge upphov till. Om USO-operatören får alltför bra kompensation så kan detta ge en stark konkurrensfördel vilket kan hindra mer effektiva operatörer att komma in på marknaden. Om motsatsen istället inträffar och en operatör inte ersätts i nivå med vad kostnaden är för att tillhandahålla tjänsten så tvingas USO-operatören att korssubventionera mellan lönsamma och olönsamma områden. Detta kan öppna för andra operatörer att gå in på de mest lönsamma delarna av marknaden, vilket brukar benämnas ”creamskimming”¹⁹.

3.4 Gällande rätt avseende finansiering av USO-tjänster

Nedan tas upp gällande rätt avseende möjligheterna att finansiera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster enligt USO-direktivet och enligt LEK. Vidare sammanfattas vad som gäller i några andra länder avseende denna möjlighet.

3.4.1 USO-direktivet

I artikel 12 i USO-direktivet²⁰ stadgas följande att om de nationella regleringsmyndigheterna bedömer att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster enligt artiklarna 3-10 kan vara oskäligt betungande för de företag som har utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ska de beräkna nettokostnaderna av tillhandahållandet.

I detta syfte ska de nationella regleringsmyndigheterna

a) beräkna nettokostnaderna för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster med hänsyn till de eventuella marknadsfördelarna för ett företag som utsetts att tillhandahålla tjänster, i enlighet med del A i bilaga IV, eller

b) använda nettokostnader för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster som fastställs genom ett urvalssystem enligt artikel 8.2,

2. Den redovisning och/eller annan information som tjänar som grundval för beräkningen av nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster enligt punkt 1 a ska granskas eller verifieras av den nationella regleringsmyndigheten eller ett organ som är oberoende av de

¹⁹ Nya aktörer tar grädden från den etablerade aktören och lämnar mjölken (de mindre lönsamma kunderna).

²⁰ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster).

berörda parterna och har godkänts av den nationella regleringsmyndigheten. Resultatet av kostnads kalkylen och slutsatserna av revisionen ska vara tillgängliga för allmänheten.

Det framgår vidare av artikel 13 i direktivet att om de nationella regleringsmyndigheterna på grundval av en nettokostnads kalkyl enligt artikel 12 konstaterar att den ekonomiska bördan blir oskäligt betungande för ett företag skall en medlemsstat på ett utsett företags begäran besluta

a) att införa ett system för att på öppet redovisade villkor via offentliga medel ersätta företaget för de fastställda nettokostnaderna, och/eller

b) att fördela nettokostnaderna för samhällsomfattande tjänster mellan leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

2. Om nettokostnaden fördelas enligt punkt 1 b skall medlemsstaterna införa ett fördelningssystem som administreras av den nationella regleringsmyndigheten eller ett organ som är oberoende av förmånstagarna under tillsyn av den nationella regleringsmyndigheten. Endast den nettokostnad som fastställs med artikel 12 och som avser skyldigheter i artikel 3-10 får finansieras.

3. Ett fördelningssystem skall iaktta principerna om insyn, minsta marknadspåverkan, icke-diskriminering och proportionalitet i enlighet med principerna i del B i bilaga IV. Medlemsstaterna kan välja att inte kräva in bidrag från företag vars nationella omsättning understiger en viss gräns.

4. Avgifter i samband med fördelning av kostnader för skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster skall skiljas från varandra och fastställas separat för varje företag. Sådana avgifter får inte påföras eller krävas in från företag som inte tillhandahåller tjänster inom den medlemsstats territorium där fördelningssystemet har införts.

I ingressen 18-24 i USO-direktivet tas vidare finansiering av samhällsomfattande tjänsterna upp. Där anförs bl.a. att Medlemsstaterna bör vid behov inrätta system för finansiering av nettokostnaden för skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster om det visar sig att skyldigheterna endast kan genomföras med förlust eller till en nettokostnad som går utöver normala kommersiella standarder. Det är viktigt att säkerställa att nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster är korrekt beräknad och att eventuell finansiering innebär minsta möjliga

snedvridning av marknaden och av företag samt är förenlig med artiklarna 87 och 88 i fördraget.

Av ingressen (nr 21) framgår att det råder flexibilitet vad gäller de olika finansieringsformerna. Det anförs bl.a. att täckning genom offentliga medel är en metod för täckning av nettokostnaderna för skyldighet att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster. Det är även rimligt att de nettokostnader som fastställts täcks av samtliga användare på ett öppet redovisat sätt genom att avgifter tas ut från företagen. Medlemsstaterna bör kunna finansiera nettokostnaderna för olika delar av samhällsomsfattande tjänster genom olika system och/eller finansiera nettokostnaderna för några eller alla delar med något av systemen eller en kombination av bägge.

I ingressen (nr 22) nämns att om medlemsstaterna beslutar att finansiera nettokostnaderna för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster genom offentliga medel, bör detta uppfattas som att det innefattar finansiering genom offentliga medel inbegripet andra offentliga finansieringskällor såsom statliga lotterier.

När det gäller underlaget för kostnadsersättning till den utsedde USO-operatören framgår det av ingressen (nr 24) att den nationella regleringsmyndigheten bör försäkra sig om att de företag som erhåller finansiering av sina kostnader för de samhällsomsfattande tjänsterna som motivering för sin begäran tillhandahåller tillräckligt detaljerade uppgifter om de särskilda delar för vilka sådan finansiering krävs.

Det påpekas också att det finns incitament för de utsedda operatörerna att höja de bedömda nettokostnaderna för skyldigheten att tillhandahålla de samhällsomsfattande tjänsterna. Därför bör medlemsstaterna säkerställa effektiv öppenhet och kontroll av de belopp som debiteras för finansieringen av dessa tjänster.

3.4.2 LEK

Vad gäller möjligheterna till finansiering av samhällsomsfattande tjänster stadgas i 5 kap. 1 § andra stycket LEK att tillgång till samhällsomsfattande tjänster ska tillförsäkras genom upphandling av staten om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållande av tjänsten eller nätet.

3.4.3 Förarbeten

Av förarbetena till LEK framgår bl.a. att finansieringsmöjligheter har övervägts tidigare. Således uttalas bl.a. att i samband med telelagens översyn uttalade lagstiftaren att det inte fanns skäl att föreslå en särskild finansiering av

taltelefonitjänsten (prop. 1996/97:61, s. 45). Detta innebär att kostnaderna för den samhällsomfattande tjänsten faller på den förpliktade operatören.²¹

Vidare nämns följande i förarbetena:

”Att finansiera samhällsomfattande tjänster genom införandet av en fond har varit föremål för överväganden bl.a. i samband med översynen av telelagen 1997(prop. 1996/97:61, s. 45). Riksrevisionsverket anförde då att den omfattande apparat som skulle krävas för att administrera en sådan fond inte stod i proportion till vad de samhällsomfattande tjänsterna kostar. Regeringen fann för sin del att nettokostnaden för tillhandahållandet av telefonitjänsten inom olönsamma områden föreföll vara blygsam, men höll dörren öppen för att – om detta antagande visade sig felaktigt eller förändringar på marknaderna kunde leda till ökad börda för den förpliktade – återkomma med ett förslag om en särskild finansiering. Regeringen finner alltså inte tillräckliga skäl att inta en annorlunda syn. Det kan dessutom ifrågasättas om en skyldighet för andra företag än det eller dem som ska svara för den samhällsomfattande tjänsten att medverka till finansieringen av en sådan tjänst inte är att betrakta som en form av beskattning. Detta kräver i så fall att beräkningsgrunderna för finansieringsbidragen regleras genom lag och inte kan överlämnas åt regeringen att föreskriva om.”

Det kan här vara intressant att notera att av förarbetena till telelagen framgår bl.a. att regeringen fann att nettokostnaderna för tillhandahållandet av telefonitjänsten föreföll inom olönsamma områden vara blygsam. Enligt en rapport utförd av konsultföretaget Analysys uppgår den totala kostnaden för olönsamma områden och olönsamma kunder till runt 1 % av Telias omsättning för telefoniverksamhet, eller en halv procent av hela Teliakoncernens omsättning. I dagsläget föreslås därför ingen särskild finansiering av de samhällsomfattande tjänsterna.²²

Redan för 12 år sedan anfördes det dock i de ovan nämnda förarbetena till telelagen att två delvis sammanhängande skäl talar för viss beredskap bör finnas för att införa en särskild finansiering. För det första kan konkurrenssituationen på telemarknaden ändras så att Telia inte längre erhåller en lika stor del av de totala intäkterna på telefonimarknaden. I det läget kan det inte längre anses rimligt att Telia ska stå för hela kostnaden för att tillhandahålla telefonitjänsten även där det inte är kommersiellt motiverat, även om kostnaden är begränsad. För det andra kan de nu föreslagna förändringarna i regleringen av samtrafiktaxor och slutkundspriser leda till att de

²¹ Prop. 2002/03:110, s. 217.

²² Prop 1996/97:61, s. 45.

samhällsomsfattande tjänsterna blir en relativt sett större börda. Intäkterna i mer konkurrensutsatta områden kan minska, samtidigt som kravet på rimligt pris gör det svårare än idag att kompensera intäktsminskningar genom höjningar i icke konkurrensutsatta områden.²³

Möjligheten att upphandla en samhällsomsfattande tjänst säkerställer enligt förarbetena till LEK att företagen inte åläggs någon skyldighet som endast kan genomföras med förlust eller till en nettokostnad som går utöver normala kommersiella förhållanden. För att beräkna den ekonomiska bördan av att tillhandahålla en samhällsomsfattande tjänst ska den ansvariga myndigheten såsom anges i USO-direktivet ta vederbörlig hänsyn till såväl kostnader och intäkter som immateriella förmåner som härrör från tillhandahållandet av tjänsten.²⁴

3.4.4 Internationell rätt

Nedan sammanfattas och kommenteras i korthet regleringar i olika länder avseende möjligheter till finansiering av samhällsomsfattande tjänster.

Finland

Den finska regleringsmyndigheten Kommunikationsverket har utsett olika teleföretag till operatörer för samhällsomsfattande tjänster. Det betyder att de är skyldiga att tillhandahålla medborgarna inom ett visst område grundläggande telefoni- och dataöverföringstjänsternas utbud kommunvis och ansett att det är nödvändigt att utse ett företag i 135 kommuner.

Nettokostnaderna definieras i den finska lagen som kostnader för tjänsteproduktionen som operatören för samhällsomsfattande tjänster inte kan täcka med intäkterna från dessa tjänster.

Om det är uppenbart att tillhandahållandet av samhällsomsfattande tjänster är en oskälig ekonomisk belastning för ett företag som tillhandahåller samhällsomsfattande tjänster, ska den finska regleringsmyndigheten på yrkande av operatören beräkna nettokostnaderna för de samhällsomsfattande tjänsterna.

Den finska regleringsmyndigheten är, vid beräkning av nettokostnaderna, inte bunden av de uppgifter som operatören för samhällsomsfattande tjänster har lämnat eller de principer operatören iakttagit vid beräkningen av kostnaderna.

²³ Se A prop.

²⁴ Se prop. 2002/03:110, s. 219.

När det gäller ersättningen till en operatör som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster i Finland kan denne få sådan ersättning utifrån förutsättningen att den andel av nettokostnaderna för de samhällsomfattande tjänsterna som med hänsyn till företagets storlek, arten av företagsverksamheten och omsättningen av företagets televerksamhet, nummerupplysningstjänst eller telefonkatalogstjänst samt andra omständigheter som kan jämföras med dessa utgör en oskälig ekonomisk belastning.

På yrkande av en operatör för samhällsomfattande tjänster kan sådana kostnader ersättas av statens medel. Det är finska regleringsmyndigheten som, utifrån en nettokostnadskalkyl, bestämmer om ersättningen. Ersättning betalas retroaktivt för högst ett år från det att yrkandet framställts.

Enligt Kommunikationsmarknadslagens förarbeten kan kostnader som byggande och underhåll avseende en anslutning beaktas i slutkundspriset. Dessa kostnader har inte definierats närmare. I förarbetena konstateras också att ringa nettokostnader ännu inte nödvändigtvis berättigar till ersättning. En operatör för samhällsomfattande tjänster kan bli tvungen att tillhandahålla tjänster också med förlust, om det inte med hänsyn till företagets övergripande ekonomiska situation är oskäligt. Det är Kommunikationsministeriet som i sista hand beslutar om ersättningen.

Av bestämmelserna följer således att den finska staten direkt kan ersätta den utsedde operatören och att ersättning kan betalas retroaktivt för högst ett år från det att yrkandet framställts. Sammanfattningsvis har Finland valt en lösning med statlig finansiering och inte en fondlösning med avgifter från aktörer verksamma på den aktuella marknaden.

Norge

Den norska lagen medger att en operatör som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster har rätt till ersättning ur en fond till vilken operatörer på marknaden kan bli skyldiga att bidra. Operatörer som har en omsättning som understiger en viss nivå, som har en liten marknadsandel eller som har varit verksamma under kort tid kan undantas från skyldigheten att bidra till fonden. Det är regleringsmyndigheten eller ett oavhängigt organ som utpekats av regleringsmyndigheten som ska förvalta fonden.

Vid sidan om kravet på ersättning ska operatören lägga fram en beräkning av nettokostnaden för att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna. Upphandling synes vara en form för att utse en operatör och nyttja de medel som finns i fonden för finansiering av de aktuella tjänsterna.

Den norska regleringsmyndigheten kan också, genom föreskrifter, besluta om hur fördelningen av kostnaderna för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster på annat sätt ska ske.

Den operatör som begär ersättning för sina nettokostnader ska lägga fram dokument som visar denna nettokostnad. Nettokostnader ska beräknas särskilt för varje samhällsomfattande tjänst enligt den norska lagen.

Det är sedan den norska regleringsmyndigheten som dels fastställer vad som ska räknas som nettokostnad, dels om denna nettokostnad utgör en orimlig börda för operatören. Beräkningen av nettokostnaden ska vara offentlig.

I Norge har den norska staten ingått avtal med Telenor ASA varigenom skyldigheter för Telenor ASA att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster fastställts.²⁵ Förpliktelserna har inte ansetts utgöra en orimlig börda för Telenor varför ingen ersättning hittills utgått för tjänsterna. Möjligheten att finansiera samhällsomfattande tjänster genom en fond har inte utretts närmare i Norge eftersom det inte varit aktuellt. Möjligheten finns dock införd i lagen som nyss nämnts. Upphandlingsförfarande med finansiering ur fonden har heller inte varit aktuellt eftersom bördan för Telenor ASA hittills inte ansetts orimlig. Om Telenor ASA önskar att erhålla ersättning ska bolaget framställa sådana krav och andra procedurer i lagen blir tillämpliga.

Det har inte genomförts några nettokostnadsberäkningar i Norge.

Danmark

I Danmark har regleringsmyndigheten pekat ut TDC A/S som det företag som ska tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i Danmark. Den nuvarande skyldigheten löper ut den 31 december 2008 varför ett nytt förpliktigande snart blir aktuellt. Enligt 20 § i den danska Teleloven kan den förpliktade ersättas för det underskott som kan uppkomma på grund av förpliktelsen. Något underskott har hittills inte varit aktuellt att ersätta. Någon beräkning avseende underskott har därför inte genomförts.

Lagen medger också att en fond etableras i det fall att underskott uppstår för tillhandahållandet av fast telefoni. Andra teleoperatörer kan förpliktas att bidra till fonden och därmed bli medfinansierare till att täcka underskottet som uppkommer. Detta har dock inte varit aktuellt varför det inte finns närmare information om etablering och finansiering genom fondlösning. Det är regleringsmyndigheten som avgör om tillräckligt underlag och dokumentation

²⁵ Avtale mellom Staten v/Samferdselsdepartementet og Telenor ASA om leveringpliktige tjenester, Oslo 1. september 2004.

har lagts fram av operatören för att ersättning av underskottet kan komma ifråga. Det är vidare regleringsmyndigheten som avgör om underskottet som uppkommer hos operatören på grund av tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster ska ersättas. Det kan noteras att olika finansieringslösningar har valts för olika samhällsomfattande tjänster i Danmark. Tillgång till telefoni kan finansieras genom att operatörer bidrar till en fond medan vissa nöd- och säkerhetstjänster ska finansieras med statliga medel.

En lagändring har nyligen föreslagits i Danmark.²⁶ Enligt lagförslaget ska underskottsfinansiering kunna vara en del i ett beslut om förpliktigandet av en USO-operatör. Vidare innebär förslaget att om inte underskottsfinansiering ingår som en del av ett beslut att utse en USO-operatör och det senare visar sig att ett underskott uppkommer på grund av beslutet, ska offentlig upphandling genomföras avseende tjänsten.

Irland

Fram till juni 2009 är Eircom Ltd den operatör som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster på Irland.

Den irländska lagen är mycket detaljerat skriven i denna del. Ett företag som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster kan erhålla finansiering med operatörsmedel. I februari 2007 begärde Eircom Ltd finansiering för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster i Irland. Eircom Ltd ska presentera nettokostnadsberäkningar och underlag för ComReg. ComReg ska därefter göra en bedömning av om bördan att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster är oskälighet samt därefter fatta beslut om Eircom Ltd ska erhålla ersättning för nettokostnader. Kostnaden för de samhällsomfattande tjänsterna ska fördelas mellan operatörerna i enlighet med ett fördelningssystem.

Irlands regleringsmyndighet har fastställt att alla krav på att erhålla fast telefoni som understiger 7000 euro är rimliga. Om detta uppfylls ska kostnaderna för kunden inte överstiga standardavgiften för en installation. Om kostnaden för installationen överstiger detta belopp får kunden själv betala kostnaden för installationen vid sidan av standardavgiften. Regleringsmyndigheten uppskattade att endast 0,13 % av de sammanlagda kunderna som ansökte om en ny installation till fast telefoni drabbades av kostnader som översteg 7000 euro.

²⁶ Se IT- och Telestyrelsen Lovförslag 555784 Dokumenter 555784.fm 30-01-07.

Det är således operatören som ska framställa krav på ersättning för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Det är sedan regleringsmyndigheten som bestämmer om kravet på ersättningen ska godkännas och om kostnaderna som framställs utgör en oskäligt betungande börda för operatören ifråga. Nettokostnadsberäkning ska genomföras av regleringsmyndigheten som i detta syfte kan begära in underlag för beräkningen från operatörer. Nettokostnadsberäkningen ska vara offentlig.

Om nettokostnader uppstår för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och regleringsmyndigheten kommer fram till att dessa kostnader utgör en oskäligt betungande börda för operatören ska kostnaden fördelas mellan operatörerna på marknaden. Regleringsmyndigheten ska etablera en fördelningsmekanism som antingen kan administreras av myndigheten självt eller av ett oavhängigt organ. Grunderna för denna fördelningsmekanism ska publiceras av regleringsmyndigheten.

Operatören med en omsättning som understiger en viss fastlagd nivå kan undantas från att bidra till att täcka nettokostnaderna.

Storbritannien

I Storbritannien har företagen BT (British Telecommunications plc) och Kingston Communications förpliktats att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Det finns i lagen möjlighet att finansiera samhällsomfattande tjänster genom en fondlösning som regleringsmyndigheten har att sätta upp i det fall nettokostnader uppkommer vilka skulle resultera i en oskälig börda för den som tillhandahåller tjänsterna.

Det är regleringsmyndigheten som ska genomföra nettokostnadsberäkningar och det är myndigheten som avgör om kostnaderna utgör en oskäligt betungande börda för den utsedde operatören. Myndigheten kan vid denna bedömning komma fram till att operatören kan få stå för en del av nettokostnaderna.

Efter det att operatören har påtalat detta för regleringsmyndigheten kan regleringsmyndigheten bestämma att övriga operatörer ska bidra till finansieringen av tillhandahållandet.

Regleringsmyndigheten har gjort uppskattningar av vissa kostnader och kommit fram till att kostnaderna för BT för 2003/04 uppgick till £52-74 m och att intäkterna (benefits) uppgick för samma period till £59-64 m. Bl.a. med hänsyn till dessa uppskattningar gjorde regleringsmyndigheten år 2006 bedömningen att det inte fanns skäl att vidta en noggrann beräkning av

nettokostnader och att det inte är oskäligt betungande för BT att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna. En ny ”cost and benefit” analys kommer att genomföras av regleringsmyndigheten inom kort.

Det kan också nämnas att regleringsmyndigheten har fastställt ett tröskelvärde för vad som utgör ett rimligt krav på anslutning till fast telefoni och därvid gjort bedömningen att om installationen kostar £3,400 eller lägre ska tar den utsedde USO-operatören endast ut en standardavgift för installationen (£74.99 för bostad och £116.33 för företag). När installationen överstiger £3,400 kan BT kräva att kunden själv betalar kostnader för installation som överstiger £3,400 vid sidan av standardavgiften.

När en kund vill ha en installation genomförd, undersöker operatören om ytterligare infrastruktur behövs byggas för anslutningen. Om detta är fallet gör operatören en beräkning av kostnaderna för arbetet med installationen. Kunden kan därvid utföra en del av arbetet själv.

Frankrike

France Telecom är utsedd att tillhandahålla telefoni i Frankrike. Finansieringsmöjligheten i lagen har utnyttjats och det finns ett system för finansiering i kraft sedan 1997.

När det gäller beräkning av nettokostnader har den franska regleringsmyndigheten upprättat ett dokument som förklarar hur nettokostnader ska beräknas och vilka faktorer som därvid ska tas hänsyn till.²⁷

I Frankrike är alla operatörer som har en omsättning som överstiger 5 miljoner euro skyldiga att bidra till USO-finansieringen. Operatörerna betalar en procentandel av sin omsättning. Procentandelen är framräknad genom att dela den totala nettokostnaden att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster med totala omsättningen för de aktuella operatörerna. Under 2006 var avgiften 0,08 procent på omsättningen överstigande 5 miljoner euro.

Nettokostnaden för USO-tillhandahållandet uppgick till 32 miljoner euro för 2005.

Italien

I Italien tillämpas ett system med fondlösning som innebär att tillhandahållandet av telefoni i Italien kan finansieras. Telecom Italia är utsedd att tillhandahålla telefoni i Italien.

²⁷ Beslut nr 06-1249.

I Italien delas kostnaderna för samhällsomfattande tjänster mellan:

- 1) Nätoperatörer
- 2) Tillhandahållare av allmänt tillgängliga telefonitjänster
- 3) Tillhandahållare av mobila tjänster och "personal communications services" på nationell basis.

Operatörernas bidrag till fonden utgör en procentsats av deras intäkter minus samtrafik, roaming och hyrda förbindelser.

Italien ser för närvarande över sin metod för att beräkna nettokostnader för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

Spanien

Den spanska regleringsmyndigheten har slagit fast i beslut (Nov. 29, 2007) att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster är en oskälig börda för den utsedde USO-operatören Telefónica.

Regleringsmyndigheten bestämmer vilka operatörer som ska bidra till finansieringen av samhällsomfattande tjänster. Bidragen läggs i en fond. De som ska bidra är alla nätoperatörer och företags om tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster med undantag för små företag som har en omsättning understigande ett visst gränsvärde. Bidragen är baserade på intäkter med avdrag för samtrafikintäkter. Hur stort bidrag ett företag ska ge kan viktas beroende på vilken typ av verksamhet man bedriver.

Kanada

Regleringsmyndigheten i Kanada har beslutat att de lokala tjänstetillhandahållarna ska tillhandahålla basala telefonitjänster inom deras traditionella områden. Dessa operatörer har tidigare varit monopolister inom vissa områden och det är dessa områden som ligger till grund för den geografiska indelningen. Det finns dock ingen absolut rätt att erhålla telefoni i Kanada. Det finns en generell regel som innebär att operatörer inte är skyldiga att tillhandahålla telefoni då kostnaden överstiger \$25,000 per "telefonlina" (på engelska: "per telephone line"). En kund kan också bli skyldig att betala upp till \$1000 kr själv för tjänsten.

Operatörerna kan erhålla finansiering för att tillhandahålla telefonitjänster i glesbygd eller då det uppstår underskott före operatören som har tillhandahållit samhällsomfattande tjänster. Konkurrerande operatörer kan också ansöka om

att erhålla finansiering för att tillhandahålla dessa tjänster. Det är således inte endast en operatör som kan erhålla finansiering. Regleringsmyndigheten kan kräva att operatörer ska bidra till en fond.

Fonden som hänvisas till i lag och i det ovan nämnda beslutet ska användas till att hålla priserna för telefonitjänster på en skälig nivå över hela Kanada. Operatörer som har en årlig vinst som överstiger \$10 miljoner ska bidra till fonden. För att erhålla medel ur fonden ska operatörerna årligen genomföra kostnadsberäkningar som visar kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsterna inom deras områden. Regleringsmyndigheten beräknar sedan hur mycket en viss operatör har rätt att erhålla. Under 2007 uppgick bidraget till operatörer till \$ 235,4 miljoner vilket finansierades genom 0,94 % av sammanlagda specificerade intäkter hos operatörerna.

I Kanada finns framräknade taxor för både installation och månatliga kostnader för abonnemang avseende telefoni när det gäller områden där konkurrensen inte fungerar.

I separata beslut föreskrivs närmare hur fonden som följer av lagen ska fungera.

3.5 Närmare om begreppet "oskäligt betungande"

3.5.1 Direktivet

I ingressen till USO-direktivet, nr 21, anges att i de fall skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster blir oskäligt betungande för ett företag är det lämpligt att medlemsstaterna ges möjlighet att införa system för effektiv kostnadstäckning.

Vidare sägs i artikel 12 samma direktiv att om de nationella regleringsmyndigheterna bedömer att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster kan vara oskäligt betungande för de företag som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ska de beräkna nettokostnaderna av tillhandahållandet. Vidare framgår av artikel 13 finansieringen av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, vid konstaterande att den ekonomiska bördan blir oskäligt betungande för ett företag.

Någon närmare förklaring av begreppet oskäligt betungande finns inte i USO-direktivet.

3.5.2 Svensk rätt

Som ovan nämnts ska, enligt 5 kap. 1 § andra stycket LEK, samhällsomfattande tjänster tillförsäkras genom upphandling av staten om det

är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållande av tjänsten eller nätet.

Av förarbetena till LEK anføres att möjligheten till upphandling enligt LEK säkerställer att företag inte åläggs någon skyldighet som endast kan genomföras med förlust eller till en nettokostnad som går utöver normala kommersiella förhållanden. Ett företag kan därför inte förpliktigas att utan ersättning tillhandahålla en tjänst som skulle innebära en oskälig kostnad.²⁸

3.5.3 Internationell rätt

Danmark

Begreppet oskäligt betungande är inte definierat i den danska lagen. I de bestämmelser som reglerar ersättning för kostnader i samband med tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster nämns begreppet ”underskottsfinansiering”. Enligt lag kan således ersättning begäras för det samlade underskottet som uppkommer för den utsedde USO-operatören på grund av tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Vid beräkningen av underskottet ska hänsyn tas till bl.a. immateriella fördelarna från att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna. Underskott täcks dock inte om t.ex. de priser som operatören tar ut för de samhällsomfattande tjänsterna är för låga.

Norge

Begreppet oskäligt betungande är inte närmare definierat i den norska lagen. Det framgår att regleringsmyndigheten ska i varje enskilt fall, utifrån en konkret värdering, bedöma vad som utgör en ”urimelig byrde” för operatören som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Även om den samhällsomfattande tjänsten utgör en orimlig börda för operatören som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster kan regleringsmyndigheten ändå komma fram till att finansieringsmekanismen enligt lag inte ska tillämpas. Ett sådant beslut av regleringsmyndigheten förutsätter dock att de administrativa kostnaderna vid att sätta upp ett system för finansiering av samhällsomfattande tjänster inte kan försvara ett sådant system.

Finland

Inte heller i den finska lagen är begreppet oskäligt betungande definierats. En operatör för samhällsomfattande tjänster kan idag av statens medel få ersättning för kostnader som utgör en oskälig ekonomisk belastning för företaget. Ringa nettokostnader berättigar inte till ersättning. En operatör för samhällsomfattande tjänster kan bli tvungen att tillhandahålla tjänster också

²⁸ Se prop. 2002/03:110, s. 219.

med förlust, om det inte med hänsyn till företagets övergripande ekonomiska situation är oskäligt.

Storbritannien

Begreppet är inte närmare definierat i lagen och inte närmare kommenterat i de texter som finns tillgängliga.

Irland

Det saknas närmare definition av begreppet oskäligt betungande i den irländska lagen. Den utsedde operatören för samhällsomfattande tjänster, Eircom Ltd, har ganska nyligen framställt krav på att få ersättning för kostnader som denne anser utgör en oskälig börda i samband med tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Den irländska regleringsmyndigheten har nu att, utifrån kostnadsredovisningen från Eircom Ltd, bedöma om dessa kostnader är oskäligt betungande för operatören.

Frankrike

För att räkna fram vad som kan anses utgöra oskäligt betungande kostnader för den operatör som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster definieras i första hand områden där operatören har en förväntad vinst. Den förväntade vinsten för ytterligare områden utgör skillnaden mellan den ytterligare intäkten som genereras för dessa områden och de kostnader som uppkommer för desamma. De områden som, efter ytterligare områdesanalyser, framstår som olönsamma för operatören utgör områden där operatörens kostnader kan anses oskäligt betungande.

Kanada

I Kanada är utgångspunkten för att erhålla ersättning för tillhandahållandet av samhällsomfattande telefonitjänsten (inte anslutning) att områden fastställs som kallas "högkostnadsområden" (High Cost Services Areas). Dessa områden kan bestå av glesbygd med väldigt litet invånarantal och/eller områden med svårtillgänglig terräng. Regleringsmyndigheten har godkänt en taxa för teletjänsterna. Skillnaden mellan de kostnader som uppstår för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och denna taxa är utgångspunkten för kostnader som kan bli ersatta i enlighet med den kanadensiske lagen.

3.6 Analys och slutsatser

Nedan ska i korthet analyseras några utvalda delar avseende behov av finansiering av samhällsomfattande tjänster (tillgång till telefonitjänster) i Sverige, finansieringsformer, behov av att utföra nettokostnadsberäkning och begreppet oskäligt betungande.

3.6.1 Behov av finansiering

Vi är i Sverige vana vid en situation som innebär att de allra flesta människor har tillgång till telefoni från sin bostad eller fasta verksamhetsställe. Det är först under senare tid som denna situation har förändrats och flera hushåll och fasta verksamhetsställen står utan tillgång till telefoni. Utgångspunkten i Sverige har tidigare också varit att kostnaderna för anslutning till telefonitjänst ska den utsedde operatören stå för. Vidare har inställningen från lagstiftarens sida varit att nettokostnaderna för att tillhandahålla telefoni till olönsamma kunder inte varit av den omfattningen att särskild finansiering i form av t.ex. införande av operatörsfinansierad fond har varit aktuellt. Lagstiftaren har därför valt att inte införa möjligheten till införande av fondlösning i LEK.

Det finns dock möjlighet att staten upphandlar en USO-tjänst om det visar sig att tillhandahållandet av tjänsten blir oskäligt betungande.

När konkurrensen på marknaden ökar minskar den forne monopolistens möjlighet att täcka den extra nettokostnad för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster med vinster från andra kunder eftersom kunderna då skulle byta till en annan operatör. Att på en konkurrensutsatt marknad ge en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster till en operatör utan finansiering eller med för låg finansiering innebär att operatören får en konkurrensnackdel jämfört med de operatörer som inte har en skyldighet. Att låta en operatör ensamt stå för kostnaden för att leverera en samhällsomfattande tjänst är därför i första hand relevant på marknader som inte är avreglerade eller där konkurrensen fortfarande är mycket begränsad. Som ovan nämnts har detta resonemang förts i förarbeten till både telelagen och LEK.

Sedan förarbetena till telelagen och LEK skrevs har konkurrensen på den svenska marknaden utvecklats väsentligt och det torde därför inte vara försvarbart att belasta en enskild operatör med några större nettokostnader. Redan de nettokostnader som beräknas uppstå för de nu aktuella slutanvändarna som står utan telefoni uppgår till sådana belopp att det enligt PTS finns stor risk att dessa nettokostnader bör anses oskäligt betungande för en enskild operatör att bära på den nuvarande svenska telekommarknaden. Skulle PTS förpliktiga en operatör att tillhandahålla tillgång till telefoni till alla bostäder och fasta verksamhetsställen som idag står utan telefoni och som begär att få en anslutning enligt 5 kap 1 § första stycket punkten 1 LEK, är det sannolikt att operatören, efter en beräkning av kostnaden för de begärda anslutningarna, hävdar att nettokostnaden för anslutningarna skulle bli oskäligt betungande för denne. Mot bakgrund av detta och vad som ovan anförts finner PTS det inte lämpligt att förpliktiga en operatör att tillhandahålla anslutning till telefoni utan ersättning.

För att kunna säkerställa att hushåll och företag har tillgång till telefoni är det sålunda enligt PTS uppfattning nödvändigt att det antingen avsätts medel ifrån statens budget för att upphandla tjänsterna vilket är en möjlighet enligt gällande bestämmelser eller att ytterligare finansieringsformer i form av en intern fond införs i LEK genom en lagändring. En kombination av statliga medel och avgifter från operatörer är också ett tänkbart alternativ som grund för finansiering.

3.6.2 Utformning av lagtext

I vissa länder, se t.ex. Irland och Danmark, har lagstiftaren valt att i lag införa mer detaljerade bestämmelser om finansiering av samhällsomfattande tjänster och nettokostnadsberäkningar. Vissa länder har valt mer generella regler i lagen för att därefter i beslut eller i föreskrifter närmare reglera finansieringslösningar och nettokostnadsberäkningar. En mer generell regel som sätter de yttre ramarna för en operatörs möjligheter att få ersättning för tillhandahållandet av en samhällsomfattande tjänst samt för olika finansieringsmöjligheter av tjänsterna torde vara att föredra i Sverige. Det är viktigt att ett bemyndigande införs i lag som ger PTS tillräckligt utrymme för att i föreskrift föreskriva närmare i dessa delar.

I t.ex. Danmark har man valt att, genom bemyndigande, närmare kunna införa bestämmelser om krav på operatörens skyldighet att tillhandahålla dokumentation och räkenskaper som ligger till grund för den ”underskottsberäkning” som ska göras i Danmark.

3.6.3 Olika finansieringsformer för olika tjänster

Vidare har vissa länder, såsom Danmark, valt att ha olika finansieringslösningar för olika samhällsomfattande tjänster. Detta kan vara att föredra om det är olämpligt att en viss samhällsomfattande tjänst finansieras på ett visst sätt. Det kan t.ex. föreligga konkurrensskäl eller andra lämplighetsöverväganden som medför att en viss tjänst bör finansieras på ett visst sätt. Om sådant behov föreligger kan hänvisningar göras till punkterna i lagen som räknar upp de samhällsomfattande tjänsterna när de olika finansieringslösningarna införs. Det är dock viktigt att ingen lösning faller utanför vid en sådan begränsning av finansieringslösningar. För att inte hamna i svåra gränsdragningar avseende denna fråga är det PTS:s bedömning att det i lagen inte görs någon begränsning i detta hänseende utan att det överlämnas till myndigheten att avgöra vilken finansieringslösning och vilket förfaringsätt som ska användas vid tillhandahållandet av en viss samhällsomfattande tjänst.

3.6.4 Tröskelvärden

Som framgår ovan har vissa länder valt att införa tröskelvärden vilket kan medföra att en kund blir tvungen att själv stå för de kostnader för en installation av telefoni som överstiger tröskelvärdet. Sådana tröskelvärden påverkar hur stora kostnader en operatör får för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

På Irland och i Storbritannien har myndigheterna tagit ställning till vad som ska anses vara ”ett rimligt krav på anslutning till telefoni”. I båda fallen har ett tröskelvärde införts som innebär att en kund får betala för installationskostnader som överstiger dessa tröskelvärden (7000 euro på Irland och £ 3,400 i Storbritannien). Ytterligare exempel på ett land som infört tröskelvärde är Kanada.

I Sverige har alla bostäder och fasta verksamhetsställen, oavsett geografisk belägenhet, rätt att till ett överkomligt pris erhålla anslutning till telefoni enligt det som gäller i 5 kap. LEK. Eftersom Sverige har valt att denna ambition saknas anledning att införa tröskelvärden i Sverige.

3.6.5 Oskäligt betungande

Av den internationella jämförelsen framgår att det inte är något land som närmare har fastställt vad som utgör en oskäligt betungande börda för en operatör. Bestämmelserna i USO-direktivet medger inte att ersättning betalas ut automatiskt bara för att nettokostnader uppstår för en utsedd USO-operatör. En sista bedömning måste alltid göras avseende frågan om nettokostnaderna som ersättning begärs för är oskäligt betungande för den aktuella operatören att bära innan utbetalning av sådan ersättning kan ske. En bedömning får göras för varje enskilt fall. Det är dock PTS uppfattning att det endast kan röra sig om mycket begränsade nettokostnader som en operatör ensamt får stå för i Sverige. Att låta en operatör stå för större nettokostnader för att leverera en samhällsomfattande tjänst till olönsamma kunder är enligt PTS uppfattning endast relevant på marknader som inte är avreglerade eller där konkurrensen fortfarande är mycket begränsad.

4 Geografisk analys och Schablonberäkning av nettokostnaden

Utifrån vetskapen att det finns fast boende och fasta verksamhetsställen utan fast telefoni har PTS gjort schablonberäkningar för att få fram vilka kostnader det kan innebära att tillhandahålla telefoni till de hushåll och företag, som PTS hade vetskap om i början av 2008. Detta för att kunna ta ställning till om kostnaden är oskäligt betungande för en operatör att bära själv.

4.1 Geografisk analys

PTS kan konstatera att tillgången till såväl fast som mobil telefoni är mycket god i Sverige där penetrationen uppgår till 95 procent för respektive anslutningsform. Utbreddheten av de båda tjänsterna är lika stor oavsett om det rör sig om städer eller glesbygd. Betydelsen av tillgången till fast telefoni ter sig fortfarande relativt hög i Sverige, jämfört med t.ex. Finland som har en penetrationsgrad på endast 36 procent. Däremot börjar man kunna utläsa en trend mot att fast telefoni, delvis, substitueras av mobil telefoni. Det bör dock noteras att denna substitution framförallt sker hos yngre personer.

Trots den höga täckningen av fasta och mobila abonnemang har PTS uppmärksammat på att allt fler abonnenter i Sverige är eller inom kort kommer att bli utan fast telefoni. Vid årsskiftet fick PTS kännedom om ett 30-tal hushåll och verksamhetsställen som saknade telefoni på grund av avsaknad av anslutning till det allmänna telefonnätet till en fast nätanslutningspunkt.

Berörda hushåll och företag återfanns i följande 7 län och 16 kommuner:

Län/kommun	Antal hushåll och arbetsställen
Dalarnas län	3
Malung	2
Vansbro	1
Jämtlands län	9
Bräcke	3
Härjedalen	2
Ragunda	2
Strömsund	2
Kalmar län	1
Högsby	1
Norrbottens län	10
Jokkmokk	1
Kiruna	6
Krokom	3
Värmlands län	3
Arvika	1
Eda	1
Årjäng	1
Västerbottens län	2
Storuman	2
Västernorrlands län	4
Sollefteå	1
Sundsvall	3
Totalt	32

Endast två stycken av berörda hushåll/företag befinner sig i tätort och tre stycken i småort. De är spridda och långt från varandra och ligger i genuin svensk glesbygd, 32 set är spridda på 27 adresser, och det är osannolikt att tro att en teknisk lösning ska kunna lösa problemet för fler än 27 st. Det betyder 27 unika tekniska lösningar.

PTS är medveten om att vissa av dessa 32 hushåll/verksamhetsställen kan vara fritidsbostäder, dvs. inte stadigvarande bostäder och verksamhetsställen. PTS vet också att det sannolikt finns fler hushåll och verksamhetsställen som saknar täckning för samhällsomfattande tjänster men som ännu inte begärt det (visar PTS information kring täckning och boende). PTS har i sina beräkningar avgränsat sig till dessa 32 st. Vidare analyser under våren och sommaren 2008 har givit vid handen att ca 10 stadigvarande bostäder inte har tillgång till telefoni. Vissa av dessa abonnenter kan eventuellt få en anslutning genom CDMA 2000-nätet i 450 MHz-bandet genom fasta riktantenner. Dessa abonnenter är främst bosatta i Norrlandslänen och långt ifrån ett allmänt tillgängligt telefonnät.

4.2 Schablonberäkning av nettokostnaden

Nivån på ersättningen beräknas som differensen mellan kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten och vinsterna av att vara leverantör av en samhällsomfattande tjänst, nettot blir den börda som skyldigheten innebär för USO-operatören.

Enligt de uppskattningar som PTS gjort kommer investeringskostnaden för de 32 hushåll och verksamhetsställen som saknar USO att uppgå till 35 - 40 miljoner kronor. Till detta kommer en årlig driftskostnad på 2 - 4 miljoner kronor per år. Under svåra förhållanden kan investeringen bli så hög som 50 miljoner kronor. Dessa uppskattningar baserar sig helt på radiobaserade lösningar för GSM-nätet eller CDMA 2000-nätet i 450 MHz-bandet, då de ter sig som de mest kostnadseffektiva.

Vid användning av optisk fiber skulle investeringen uppgå till minst 100 miljoner kronor och en kombination av fiber och basstationer skulle sannolikt inte understiga 50 miljoner kronor. Det är också troligt att flera av de telestationer som ligger närmast berörda abonnenter inte har någon möjlighet att ansluta fiber. Även här ingår en årlig driftskostnad på ca 1 - 4 miljoner kronor beroende på situation.

Dessa investeringskostnader och driftskostnader kan jämföras med en uppskattad årlig telefonintäkt för dessa abonnenter på ca 100 000 kr²⁹. Här kan eventuellt ytterligare intäkter erhållas till följd av abonnenters utnyttjande av tjänster som uppringt Internet och fax, dock bör noteras att flera av dessa hushåll och arbetsställen är låganvändare av elektroniska kommunikationstjänster. Intäkterna utgör således en mycket liten andel av de totala kostnader och är nästintill försumbara.

PTS har även gjort motsvarande uppskattning vad gäller kostnaderna för telefoni baserade på satellitkommunikation. Första året (inklusive investering och löpande kostnader) uppgår kostnaderna för grundläggande utrustning till ca 1,6 miljoner kronor, därefter uppgår årliga löpande kostnader till ca 1,2 miljoner kronor för telefoni³⁰. Under rådande omständigheter är det mycket tveksamt om satellitkommunikation kan anses leva upp till de krav som ställs på samhällsomfattande tjänster. Samtalskostnader för både utgående och inkommande samtal till fasta och mobila telefoner är mycket höga. Utgående

²⁹ Beräknad på en medelanvändare av telefonitjänsten enligt PTS framtagna användarprofiler (fax och Internet ingår ej).

³⁰ Ibid.

samtal kostar ca 8 kronor per minut med Iridium och 6 – 7 kronor per minut med Inmarsat Explorer. Samtliga prisuppgifter är exklusive moms. För den som ringer till en abonnent som har satellittelefon är kostnaden ännu högre. Från en mobiltelefon via TeliaSonera kostar ett samtal till en Iridium och Inmarsat-B abonnent 35,00 respektive 37,50 kronor i minuten inklusive moms. Satellitoperatörerna klarar inte heller av att leva upp till bestämmelserna i LEK avseende möjligheten att ringa nödsamtal, tillgång till fax och funktionellt tillträde till Internet.

PTS har beräknat dessa kostnader utifrån en framtagen kalkylmodell utformad för olika tekniska lösningar. I de befintliga schablonberäkningarna finns ett flertal osäkerheter till följd av att:

- PTS arbetar för närvarande med att verifiera kostnadsposter, stämma av olika tekniska parametrar och vilka förhållanden som påverkar dessa.
- Beräkningarna bygger på teoretiska uppskattningar av den geografiska analysen. PTS har begränsad information om hur geografien ser ut för respektive abonnent.
- Beräkningarna är gjorda utifrån ett teoretiskt perspektiv och bygger inte på någon faktisk radioplanering, eller i fallet med optisk fiber någon faktisk fiberplanering. Även operatörerna själva framhåller att man måste vara ute och mäta på den aktuella platsen för att avgöra hur den faktiska tekniska lösningen ska se ut och för att säkerställa den mest kostnadseffektiva lösningen i varje specifikt fall.
- Det teoretiska perspektivet medför att schabloner använts vad gäller längd på accessvägar till basstationer, längd för eldragning till basstationer, fiberlängd, masts höjd, variation i terräng.
- Kostnaderna skulle kunna bli betydligt högre om det visar sig att det i varje unik situation behövs extremt lång accessväg, eldragning och flera basstationer ”på vägen” för att täcka en abonnent.
- Beträffande samhällsomfattande tjänster ska beräkningar även inkludera andra kostnader, dvs. nettokostnad av overheadkostnader, kundvård, marknadsföring med mera, liksom inkludera immateriella fördelar, exempelvis värdet att täcka alla, möjligheten till merförsäljning av andra tjänster med mera. För närvarande är vår bedömning att dessa kostnader och fördelar har en mycket liten påverkan på en operatör i Sverige, dels på grund av att det trots allt rör sig om ett mycket

begränsat antal berörda, och dels att dess proportion i relation till de investeringskostnader som beaktas är mycket ringa.

4.3 Hushåll och företag som kan komma att sakna fast anslutning till följd av planerad nedläggning av långa stolplinjer

TeliaSonera har meddelat PTS att de på sikt kan komma att ersätta kopparledningen med fast mobil för cirka 50 000 fast boende abonnenter. Dessa abonnenter finns spridda i hela landet. Under förutsättning att dessa nedläggningar genomförs ska det ske under kommande fem år.

Utifrån den statistik som PTS har tillgänglig vad gäller befolkning och täckning har PTS uppskattat att ca 2 500 hushåll och arbetsställen inte skulle täckas av någon annan infrastruktur. Dessa 2 500 abonnenter finns spridda i hela landet och de befinner sig såväl långt från befintliga telestationer som från grannar. Även här rör det sig således om ett stort antal tekniska lösningar. Vissa av dessa kan tänkas erhålla samhällsomfattande tjänster genom användning av s.k. ytterantenn men i flertalet fall är det fråga om utbyggnad och förtätning av främst befintliga mobilnät.

Den geografiska analysen är ännu under arbete och ytterligare arbete behöver genomföras innan uppskattade kostnader för denna grupp kan beräknas och presenteras.

5 Satellitsystem

Kostnaderna att tillhandahålla telefoni till vissa avlägsna platser har visat sig vara mycket höga på vissa platser. Utifrån detta har PTS titta på alternativa tekniker som skulle kunna användas för att tillgodose behovet av fast telefoni.

Satellitkommunikation distribueras till slutkund via återförsäljare. Innehållet i den här rapporten bygger till stor del på information från två återförsäljare av satellitkommunikation i Sverige; Telemar Scandinavia och IDG Europe. Därtill har information även erhållits från bland annat Krisberedskapsmyndigheten, och satellitoperatörernas egna hemsidor.

Det finns fyra satellitsystem som har Sverige inom sitt täckningsområde och som bland annat erbjuder samtalstjänst; Iridium, Inmarsat, Thuraya och Globalstar. Av dessa har företrädesvis två system relativt god täckning över landet; Iridium och Inmarsat. Thuraya kan dock komplettera i viss utsträckning. Iridiums system består av 66 lågt flygande satelliter (LEO, low earth orbiting) som går i polära banor. Detta medger god täckning över polerna, vilket även är positivt för Sverige. Inmarsat och Thuraya har båda geostationära satelliter vilket innebär att satelliterna ligger över en fast punkt längs ekvatorn. Dessa system täcker Sverige i vinkel. Konsekvensen av geostationära system är att ju längre norr ut i landet, desto mer problem uppstår med radioskugga. I nordliga delar av landet kan därför relativt låga horisonthinder påverka täckningen negativt. Iridiums system är extra tätt i norr och medger något färre situationer av radioskugga än sina konkurrenter. Då behov av täckning för berörda slutanvändare gäller en specifik bostad eller verksamhetsställe är sannolikt alla systemen aktuella, och vilket system i respektive fall beror på husets geografiska placering. Givet täckning är alla tre, Iridium, Inmarsat och Thuraya, mycket tillförlitliga. Oavsett operatör gäller att all satellitkommunikation kräver fri sikt till öppen himmel.

Globalstar har betydligt sämre täckning i Sverige och har dessutom tekniska problem med sina satelliter, vilket förorsakar kommunikationsavbrott när täckningen inte är fullgod. Det innebär att samtal endast kan utföras enligt ett tidschema. Problemen förväntas ta uppemot fyra år innan de är helt lösta, och återförsäljare avråder för närvarande från användning av Globalstar.

Vad gäller samtalskvaliteten så varierar informationen beroende på vem PTS talar med; tidsfördröjningar finns med samtliga operatörer, ”burkigt” ljud, användarrelaterade fel på grund av omständlig utrustningshantering m.m.

Sannolikt är att kvaliteten kommer att variera med systemet men också med varje samtal.

Samtliga operatörer uppger att de kan erbjuda så väl samtalstjänst som dataförbindelse, men med olika hastigheter för data. Möjlighet att koppla in extern fax varierar. Tabellen nedan visar tjänster och kostnader för de tre aktuella operatörerna.

Sammanfattning erbjudande. Notera att priserna, angivna exklusive moms, är ungefärliga priser och kan variera över tiden, samt vid större volymer:

TJÄNSTER	Iridium	Inmarsat	Thuraya
Samtal	ja	ja	ja
Datahastighet (upp till)	2,4 kbit/s	Delvis beroende på utrustning: • Standard IP: 384-492 kbit/s • Streaming IP: 32, 64, 128 eller 256 kbit/s garanterad bandbredd • ISDN: 64 kbit/s	50 kbit/s (ny) 9,6 kbit/s (övrig)
Fax	ja, med faxadapter	ja	okänt
UTRUSTNING			
Utrustningspris	telefon ca 11.000 kr + datakit ca 1.100 kr	ca 15.000-37.000 kr, beroende på utrustning.	ca 5.000 kr (sat.telefon) ca 10.000 kr (duo-GSM/satellit)
ABONNEMANG & TRAFIK			
Abonnemang	ca 210-220 kr/mån	ca 210-240 kr/mån	ca 210 kr/mån
Samtalskostnad (till fast och mobil)	ca 8 kr/min	ca 6-7 kr/min	ca 6-12 kr/min
Datatrafik	uppringt, kostnad enligt ovan	ca 40 kr/ Mbyte	uppringt, kostnad enligt ovan
SMS	ca 3 kr/ SMS	ca 3 kr/ SMS	ca 1,50 kr/ SMS

Iridium erbjuder endast en låg datahastighet på 2,4 kbit/s, vilket med krypteringsprogram fungerar för e-post, men är för lågt för Internetaccess. Inmarsat, med tjänsten BGAN (Broadband Global Area Network), kan erbjuda datahastigheter på upp till 492 kbit/s och streaming med garanterad bandbredd upp till 256 kbit/s, samt ISDN och WLAN, samtliga beroende på utrustning. Thuraya har nyligen kommit ut med nya telefoner och kan erbjuda datahastigheter på uppemot 50 kbit/s, annars gäller 9,6 kbit/s. Koppling till extern fax är möjligt med utrustning för Inmarsats BGAN, och går även i Iridiums fall via en faxadapter. Det är oklart om Thurayas utrustning medger koppling till extern fax.

Satellitkommunikation är relativt dyrt för privatpersoner och abonnemang och samtalskostnader är inte anpassade för privat bruk. De abonnemang som erbjuds idag är främst riktade till företag och organisationer som har vardagliga behov av satellitkommunikation, däribland sjöfart, militär, humanitära organisationer samt storföretag och medieföretag med verksamhet/uppdrag i utlandet. De mobila slutanvändarna är endast i undantagsfall i Sverige. Pris på utrustning ligger från drygt 5 000 kronor till uppemot 37 000 kronor beroende på leverantör och krav på utrustning.

- För Iridium finns endast en telefon, Iridium 9505A, för ca 11 000 kronor samt tillkommande tillbehör för datakommunikation för ca 1 100 kronor.
- För Inmarsats BGAN-tjänst finns utrustning från olika leverantörer och kostar från ca 15 000 kronor och uppåt.
- Från Thuraya finns bland annat en satellittelefon för ca 5 000 kronor, och en duo-telefon, med plats för GSM och satellit SIM-kort, för ca 10 000 kronor.

Abonnemangskostnad för samtliga operatörer ligger kring 210-240 kronor per månad. Samtalskostnader för utgående samtal till fasta och mobila telefoner kostar cirka åtta kronor per minut med Iridium, och sex till sju kronor per minut med Inmarsat och mellan sex och tolv kronor per minut med Thuraya. För Iridium och Thuraya kostar datatrafik som telefontid, dvs. den tid man ringer upp. Med Inmarsat kostar paketdata drygt 40 kronor per Mbyte, och streaming kostar mellan 20-110 kronor per Mbyte beroende på val av bandbredd (32-256 kbit/s). Samtliga prisuppgifter är exklusive moms. Återförsäljarna erbjuder även abonnemang med olika antal trafikminuter som medger viss rabatt.

För den som ringer till en abonnent som har satellittelefon kan kostnaden vara ännu högre. I genomsnitt ligger den mellan 20-60 kronor per minut. Från en mobiltelefon med TeliaSonera (privatabonnemang) kostar ett samtal till en Iridium och Inmarsat-B abonnent 28,00 respektive 30,00 kronor i minuten. TeliaSonera har inte kunnat svara på kostnaden från en fast telefon. Priser är exklusive moms.

Den årliga kostnaden för en satellitabonnent för abonnemang och utgående samtalsminuter enligt priskorgar angivna i Telepriskollen för en låganvändare, medelanvändare och höganvändare innebär med satellittelefoni:

Kronor per år (spann beroende på operatör³¹)

Låganvändare: 14.700 – 18.300

Medelanvändare: 28.900 – 36.600

Höganvändare: 56.700 – 72.400

Generellt sett är användare i glesbygd låg- eller medelanvändare. Om utgående samtalsminuter från en satellittelefon skulle subventioneras, men inte inkommande (dvs. genom en koppling till ett fast nummer) är det sannolikt att satellitabonnenten skulle stå för fler utgående samtal. Av denna anledning är höganvändaren relevant som jämförelse.

5.1 SOS Alarm

Satellitoperatörerna klarar inte av att leva upp till bestämmelserna enligt LEK vad gäller nödsamtal och positionering. SOS Alarm har därför tagit initiativ till en nationell lösning som bygger på att användaren, genom att ringa det specifika larmnumret +46 63 107 112, når SOS-centralen i Östersund där samtalet sedan hanteras som ett vanligt 112-anrop. På det sättet har en preliminär lösning skapats i avvaktan på internationell harmonisering.

Eftersom satellitoperatörerna inte kan hantera nödsamtal med positionering är det i dagsläget oklart om satellitkommunikation är att betrakta som telefonitjänst som skall lyda under LEK. PTS uppfattning är att satellitkommunikation inte utgör en telefonitjänst, och inte heller uppfyller kraven för samhällsomfattande tjänster. Däremot skulle satellitkommunikation kunna användas för att förse berörda med tillgång till kommunikation, omfattande tal, data och fax.

³¹ Beräkningar bygger på Iridium och Inmarsat

5.2 Möjligheten att koppla fastnät nummer till ett satellitnummer

Den höga trafikavgiften för att ringa till en satellittelefon utgör en stark begränsning för inkommande samtal. Det finns två sätt för att lösa detta, notera dock att kostnaderna för nämnda lösningar är oklar.

1. Fast telefonnummer kopplat till satellitabonnemang. Denna lösning är möjlig dels genom Vizada med tjänsten Satellite Direct Plus, dels genom TeliaSonera med tjänsten Telia Nummerabonnemang. Båda fallen skulle innebära att uppringande part ringer ett fast telefonnummer som automatiskt kopplas vidare till en satellittelefon. Vizadas tjänst finns idag och är specifikt utvecklad för satellitabonnenter. I TeliaSoneras fall finns ingen tjänst för satellit idag, men det förefaller kunna lösas relativt enkelt, rent tekniskt. Avräkning för samtalet mellan fasta numret och satellittelefonen kan debiteras annan part.
2. En annan lösning är att skapa ett s.k. grönt nummer i Sverige dit alla som vill ringa till en satellitterminal ringer och därefter knappar in numret till aktuell satellitterminal. Denna lösning finns i vissa andra länder, men inte i Sverige idag.

6 Lagförslag

Som framgått ovan har PTS funnit att det i dagsläget har uppstått en situation på marknaden för fast telefoni som innebär att kostnaden för tillhandahållandet av telefoni inom vissa olönsamma områden inte längre uppgår till blygsamma belopp. För t.ex. de abonnenter som ovan nämnda schablonberäkningar har beräknats på kan tillhandahållandet av telefoni uppgå till sådana belopp som får anses oskäligt betungande för en operatör att bära självt. För att utnyttja USO-direktivets möjligheter att finansiera samhällsomfattande tjänster, som kan anses oskäligt betungande för en tillhandahållare av sådana tjänster att bära, har PTS lämnat ett lagförslag till regeringen i juni 2008 som innebär att en fond kan införas för att finansiera tjänsterna. PTS har således lämnat följande förslag till lagtext. Se andra till fjärde styckena i 5 kap. 1 § LEK.

5 kap. 1 § LEK:

1 § Om det behövs för att nedanstående samhällsomfattande tjänster skall finnas tillgängliga till överkomliga priser, får den som bedöms lämplig för det förpliktas att till överkomligt pris

1. uppfylla rimliga krav på anslutning till det allmänna telefnätet till en fast nätanslutningspunkt i stadigvarande bostad eller fast verksamhetsställe åt var och en som begär det,
2. uppfylla rimliga krav på tillgång till allmänt tillgängliga telefonitjänster till en fast nätanslutningspunkt i stadigvarande bostad eller fast verksamhetsställe åt var och en som efterfrågar denna tjänst,
3. i en abonnentförteckning, som skall uppdateras årligen, göra uppgifter om samtliga telefonabonnemang tillgängliga i den utsträckning de inte omfattas av sekretess eller tystnadsplikt enligt lag,
4. tillhandahålla en fullständig upplysningstjänst avseende telefonabonnemang i den utsträckning uppgifterna som tillhandahålls inte omfattas av sekretess eller tystnadsplikt enligt lag,

5. tillhandahålla telefonautomater i en omfattning som i fråga om kvalitet, antal och geografisk utbredning tillgodoser allmänhetens behov, eller

6. tillhandahålla funktionshindrade tillgång till tjänster enligt 2-5 i samma utsträckning och på likvärdiga villkor som för andra slutanvändare och tillgodoser funktionshindrades behov av särskilda sådana tjänster.

Nytt st. 2: Tillgång till samhällsomfattande tjänster skall, om det är oskäligt betungande med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållande av tjänsten eller nätet, tillförsäkras genom upphandling med ersättning ur en fond till vilken de på marknaden verksamma operatörerna bidrar eller genom upphandling där ersättning utgår genom statliga medel. Ett förpliktigande enligt första stycket får också ersättas med medel ur fonden.

Nytt 3 st: De avgifter som tas ut för att finansiera en fond enligt andra stycket ska fördelas på skälig andel på dem som bedriver anmäld verksamhet enligt 2 kap. 1 §. Fördelningen ska ske på grundval av öppna, objektiva, icke-diskriminerande kriterier i syfte att marknadsförhållandena inte påverkas mer än nödvändigt och i enlighet med proportionalitetsprincipen.

Nytt 4 st: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkningen av nettokostnader för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, utformningen av fonden enligt andra stycket, och grunderna för hur avgifterna till fonden fördelas samt undantag från avgifterna.

PTS vill uppmärksamma Näringsdepartementet på att det behövs ett tydligt mandat för myndigheten vad gäller fondförvaltning och möjligheter att ta ut avgifter.

Förslagsvis kan PTS mandat utökas i 1 kap. 3 § LEK, om Näringsdepartementet anses att det finns behov därom. Vidare kan bemyndigande i förordning behövas. När det gäller möjlighet för PTS att ta ut avgifter så behövs lagstöd för detta, förslagsvis i enlighet med 8 kap. 18 § LEK.

Litteratur

Avtale mellom Staten v/Samferdselsdepartementet og Telenor ASA om leveringpliktige tjenester, Oslo 1.september 2004.

Europeiska och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektronisk kommunikation och elektroniska kommunikationstjänster (ramdirektivet).

Europaparlamentet och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattandet tjänster)

Förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation.

IT- og Telestyrelsen Lovforslag 555784 Dokumenter 555784.fm 30-01-07.

National Economic Research Associates (1998). Costing and financing of universal service obligations in the postal sector in the European Union. http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/1998-nera_en.pdf. Hämtad 20061214

Prop. 1996/97:61

PTS beslut daterat den 19 augusti 2005, dnr 05-1072,

PTSFS 2007:2

Regeringens proposition 2002/03:110, lag om elektronisk kommunikation, m.m.

Svensk Telemarknad 2005

Svensk Telemarknad, första halvåret 2007

The Economic development institute of the World Bank (1998). The economics of universal service: theory. <http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pubs/theory.html>. Hämtad 20070226

The financing of the universal service, ONPCOM02-20, OPEN NETWORK PROVISION COMMITTEE

Universal Service Requirement decision No D9/05, Document No 05/70, 7 September 2005

Wellenius, B. (2000). Extending Telecommunications beyond the market. Private Sector. March 2000.

Övriga referenser:

- [TEL] Telemar Scandinavia, återförsäljare av Iridium, Inmarsat, Thuraya och Globalstar. Telefonintervju Per Erik Salén 080425, samt ett fåtal kompletterande frågor via telefon/mail. Även mailkontakt med Christer Mattson, med svar 080502.
- [IDG] IDG Europe, återförsäljare av Iridium, Inmarsat, Thuraya och Globalstar. Telefonintervju George Falk samt ett fåtal kompletterande frågor via telefon/mail.
- [KBM] Krisberedskapsmyndigheten. Telefonsamtal med Ulf Stenklyft 080520.
Rapport: ”Utvärdering satellitkommunikation”, finns på http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Archive_10943.aspx
- [KA] Kiamal Akperov, PTS.
- [CH] Christian Höglund, PTS
- [PB] Patrik Bystedt, PTS
- [SOS] SOS Alarm, www.sosalarm.se
Rapport: ”112 i Sverige”, finns på <http://www.sosalarm.se/press/nyheterarkiv.asp?Read=y&ID=972>
- [IR] Iridium, www.iridium.com
- [INM] Inmarsat, <http://www.inmarsat.com>

- [GL] Globalstar, <http://www.globalstareurope.com/en/>
- [THU] Thuraya, <http://www.thuraya.com/>
- [Tele2] Kontakt kundtjänst, samtalskostnad till satellittelefon
- [Telenor] Kontakt kundtjänst, samtalskostnad till satellittelefon
- [Telia] Kontakt kundtjänst, saknar prisuppgifter från fast telefon.
Mobil:<https://www.tewss.telia.se/privat/link.do?OID=1537009231&channelId=-103216&tabId=0&type=EDITORIAL>
- [WIKI] Wikipedia om Iridium, hämtat maj -08,
http://en.wikipedia.org/wiki/Iridium_%28satellite%29
- [WIKI] Wikipedia om Inmarsat, hämtat maj-08,
<http://en.wikipedia.org/wiki/Inmarsat>