

Utredning av oberoende jämförelseverktyg

Förutsättningar och alternativ för att säkerställa kostnadsfritt, oberoende pris- respektive kvalitetsjämförelseverktyg för internetanslutnings- och telefonitjänster

Rapportnummer

PTS-ER-2023:24

Diarienummer

23-30018

ISSN

1650-9862

Författare

Karin Fransén, Anna Montelius och Sally Stenberg

Post- och telestyrelsen

Box 6101

102 32 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.se

www.pts.se

-

Innehåll

Sammanfattning	6
1. Syfte och bakgrund	8
1.1 Regeringens uppdrag till PTS	9
2. Uppdragets genomförande - metod	10
2.1 Vilka alternativ har utretts?	10
2.2 Metod - hur har utredningen genomförts?	10
3. Behörig myndighet enligt direktivet	12
3.1 Behov av reglering.....	12
4. Tolkningen av direktivet	15
4.1 Vad ska kunna jämföras i jämförelseverktygen?	15
4.1.1 <i>Priser, taxor och eventuell lägsta tjänstekvalitet ska kunna jämföras</i>	15
4.1.2 <i>PTS har inte kartlagt behovet av ett jämförelseverktyg för tjänstekvalitet</i>	16
4.1.3 <i>PTS utreder inte förutsättningarna för jämförelse av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster</i>	17
4.1.4 <i>PTS utreder inte förutsättningarna för jämförelse av företagsabonnemang</i> .	17
4.2 Måste ett och samma verktyg jämföra alla sorters tjänster?	17
4.3 PTS bedömning av hur kraven i direktivet ska uppfyllas	18
5. Certifiering/godkännande av jämförelseverktyg	22
5.1 PTS bedömer att en godkännandeordning bör inrättas	22
5.2 Hur ska godkännandeordningen fungera?	22
5.2.1 <i>Endast jämförelsen kan godkännas</i>	23
6. Kartläggning och utvärdering av prisjämförelseverktyg	24
6.1 Allmänt om prisjämförelseverktyg	24
6.2 Erfarenheter från Telepriskollen	25

6.3	Prisjämförelseverktyg för abonnemang på bredbands- och telefonitjänster i Sverige	25
6.4	Jämförelseverktyg för kvalitetsparametrar	26
6.5	Jämförelseverktyg i andra europeiska länder	27
6.5.1	<i>Prisjämförelseverktyg</i>	27
6.5.2	<i>Kvalitetsjämförelseverktyg</i>	28
6.6	Prisjämförelsetjänster på andra marknader i Sverige.....	28
6.7	Tjänstetillhandahållarnas perspektiv på jämförelseverktyg	29
6.8	Avstämningar med andra aktörer	30
7.	Kostnader och tid för alternativen	31
7.1	Kostnader som uppstår för alla alternativ	31
7.2	Alternativ 1: Behovet av jämförelseverktyg tillgodoses av kommersiella aktörer	32
7.3	Alternativ 2: Behovet av jämförelseverktyg tillgodoses genom upphandling	32
7.4	Alternativ 3: Den behöriga myndigheten utvecklar ett eget jämförelseverktyg	33
7.5	Alternativ 4: En kombination av kommersiella verktyg och upphandlade eller egenutvecklade	33
8.	För- och nackdelar med alternativen	35
8.1	Alternativ 1: Behovet av jämförelseverktyg tillgodoses av kommersiella aktörer	35
8.1.1	<i>Fördelar</i>	35
8.1.2	<i>Nackdelar</i>	36
8.2	Alternativ 2: Behovet av jämförelseverktyg tillgodoses genom upphandling	36
8.2.1	<i>Fördelar</i>	37
8.2.2	<i>Nackdelar</i>	37
8.3	Alternativ 3: Den behöriga myndigheten utvecklar ett eget jämförelseverktyg	38
8.3.1	<i>Fördelar</i>	38

8.3.2	<i>Nackdelar</i>	38
9.	Slutsatser och rekommendationer	40
9.1	PTS bör få mandat att vara behörig myndighet	40
9.2	PTS bedömer att kommersiella jämförelseverktyg kan uppfylla direktivets krav	40
9.3	En ordning för godkännande av jämförelseverktyg behöver tas fram	41
9.4	Upphandling eller utveckling av eget verktyg rekommenderas i andra hand	42
Bilaga	43

Sammanfattning

Av artikel 103.2 och 103.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation framgår att de behöriga myndigheterna, i relevanta fall i samverkan med de nationella regleringsmyndigheterna, ska säkerställa att slutanvändarna har kostnadsfri tillgång till minst ett oberoende jämförelseverktyg som gör det möjligt att jämföra och utvärdera olika internetanslutningstjänster och allmänt tillgängliga nummerbaserade interpersonella kommunikationstjänster samt, i tillämpliga fall, allmänt tillgängliga nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster. Regeringen har i regleringsbrevet för 2023 uppdragit åt Post- och telestyrelsen (PTS) att utreda hur det bäst säkerställs att skyldigheterna i direktivet med avseende på ett oberoende jämförelseverktyg uppfylls, inklusive hur en kvalitetskontroll av jämförelseverktyg på marknaden kan gå till. PTS ska redovisa uppdraget i form av en skriftlig rapport där flertalet alternativ beaktas. Alternativen ska motiveras utifrån bland annat kostnadseffektivitet.

PTS har utrett fyra alternativ för att säkerställa tillgången till minst ett oberoende och kostnadsfritt jämförelseverktyg:

1. Att det finns minst ett jämförelseverktyg som tillhandahålls av en aktör på marknaden som gör det möjligt att jämföra tjänsterna fast och mobil telefoni samt fast och mobilt bredband
2. Att den behöriga myndigheten upphandlar ett jämförelseverktyg och tredje part driver verktyget
3. Att den behöriga myndigheten utvecklar ett eget jämförelseverktyg
4. En kombination av alternativen.

PTS bedömer att det vid tidpunkten för utredningen finns goda förutsättningar att privata företag som är tillhandahållare av jämförelseverktyg i Sverige kommer att kunna tillhandahålla minst ett verktyg som uppfyller kraven i direktivet, vilket motsvarar alternativ 1. PTS förordar detta alternativ då det är det snabbaste och det mest kostnadseffektiva alternativet.

PTS rekommenderar i andra hand att den behöriga myndigheten upphandlar eller utvecklar egna jämförelseverktyg, vilket motsvarar alternativ 2 och 3. PTS bedömer dock att dessa alternativ är mindre lämpliga än alternativ 1.

Det kan vara så att den behöriga myndigheten behöver följa alternativ 4, som är en kombination av alternativen, om de oberoende jämförelseverktyg som finns tillgängliga inte möjliggör jämförelser av samtliga fyra tjänsteslag. Eftersom den behöriga myndigheten är skyldig att säkerställa att slutanvändare har tillgång till minst ett verktyg för att jämföra tjänsterna fast och mobilt bredband samt fast och mobil telefoni behöver det finnas en viss beredskap för ett alternativt säkerställande om ett privat jämförelseverktyg saknas eller upphör. Skulle de befintliga kommersiella jämförelseverktygen försvinna från marknaden eller inte längre uppfylla kraven skulle säkerställande istället kunna ske t.ex. genom upphandling av ett verktyg.

PTS bedömer att PTS är bäst lämpad att utses till behörig myndighet enligt direktivet. Det vill säga att PTS lämpligast kan säkerställa tillgången till ett oberoende jämförelseverktyg och inrätta och tillämpa en ordning för certifiering/godkännande av sådana jämförelseverktyg. Den behöriga myndigheten behöver kontinuerligt granska de jämförelseverktyg som är godkända och att det även fortsatt finns kommersiella verktyg som uppfyller direktivets krav.

Vilken myndighet som ska ha i uppgift att säkerställa tillgången till samt godkänna jämförelseverktyg behöver uttryckligen framgå av lag eller förordning. Därutöver finns det enligt PTS mening behov av viss ytterligare reglering. De krav som ställs på jämförelseverktyg och förutsättningarna för att ett sådant verktyg ska kunna godkännas/certifieras som anges i artikel 103.3 i direktivet bör t.ex. uttryckligen framgå av svensk författning. Det bör även framgå att ett godkännandebeslut kan återkallas om ett jämförelseverktyg inte längre uppfyller kraven för godkännande, att beslutet ska vara tidsbegränsat samt att den behöriga myndigheten har tillsyn över att förutsättningarna för godkännandebeslutet är uppfyllda. Därutöver bör möjligheten att ålägga tillhandahållaren av jämförelseverktyget att underrätta den behöriga myndigheten om förändringar i de förutsättningar som ligger till grund för godkännandet av verktyget utredas.

1. Syfte och bakgrund

Det kan vara svårt för slutanvändarna på marknaden för elektronisk kommunikation att hitta och jämföra priser, kvalitet och villkor hos olika tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster. För att kunna välja det lämpligaste och mest förmånliga erbjudandet behövs tydlig och lättillgänglig information från tjänstetillhandahållare. För att ytterligare underlätta kan slutanvändarna ha stor nytta av olika typer av jämförelseverktyg.

För att hjälpa slutanvändare att göra välinformerade val finns sedan tidigare EU-krav på att tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster ska offentliggöra information om sina tjänster.

I det uppdaterade EU-direktivet, den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation, som beslutades 2018 (nedan kallat direktivet)¹ har det införts en skyldighet för medlemsstaterna att se till att slutanvändare även har tillgång till oberoende jämförelseverktyg. I skälen till direktivet uttalas att oberoende jämförelseverktyg, t.ex. webbplatser, är ett effektivt sätt för slutanvändare att bedöma fördelarna med olika erbjudanden på marknaden för elektronisk kommunikation.²

Av artikel 103.2 och 103.3 i direktivet framgår att de behöriga myndigheterna, i relevanta fall i samverkan med de nationella regleringsmyndigheterna, ska säkerställa att slutanvändarna har kostnadsfri tillgång till minst ett oberoende jämförelseverktyg som gör det möjligt att jämföra och utvärdera olika internetanslutningstjänster och allmänt tillgängliga nummerbaserade interpersonella kommunikationstjänster samt, i tillämpliga fall, allmänt tillgängliga nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster vad gäller

- priser och taxor för tjänster som tillhandahålls mot återkommande eller förbrukningsbaserad direkt betalning i pengar,

och

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation

² Skäl 267 i direktivet.

- kvaliteten på tjänsteprestanda när en lägsta tjänstekvalitet erbjuds eller när det krävs av företaget att det offentliggör sådan information enligt artikel 104.

Jämförelseverktyget ska uppfylla vissa uppräknade krav för oberoende, se nedan under 0.

Jämförelseverktyg som uppfyller kraven ska på begäran av den som tillhandahåller verktyget certifieras av de behöriga myndigheterna, i relevanta fall i samverkan med de nationella regleringsmyndigheterna.

1.1 Regeringens uppdrag till PTS

Regeringen har i regleringsbrevet för 2023 uppdragit åt Post- och telestyrelsen (PTS) att utreda hur det bäst säkerställs att skyldigheterna i direktivet med avseende på ett oberoende jämförelseverktyg uppfylls, inklusive hur en kvalitetskontroll av jämförelseverktyg på marknaden kan gå till. PTS ska redovisa uppdraget i form av en skriftlig rapport där flertalet alternativ beaktas. Alternativen ska motiveras utifrån bland annat kostnadseffektivitet.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 15 december 2023.

Syftet med denna rapport är att redovisa uppdraget.

2. Uppdragets genomförande - metod

2.1 Vilka alternativ har utretts?

De fyra alternativ för att säkerställa tillgången till minst ett oberoende och kostnadsfritt jämförelseverktyg som PTS har utrett är:

- 1) Att det finns minst ett jämförelseverktyg som tillhandahålls av en aktör på marknaden som gör det möjligt att jämföra tjänsterna fast och mobil telefoni samt fast och mobilt bredband.
- 2) Att den behöriga myndigheten upphandlar ett jämförelseverktyg och tredje part driver verktyget.
- 3) Att den behöriga myndigheten utvecklar ett eget jämförelseverktyg.
- 4) En kombination av alternativen. Det är fyra olika tjänster som ska kunna jämföras enligt direktivet (fast och mobil telefoni samt fast och mobilt bredband). Det kan vara så att det finns ett jämförelseverktyg på marknaden för en eller två av dessa tjänster, t.ex. fast och mobilt bredband, men att det saknas och behöver upphandlas eller utvecklas ett verktyg för de andra två tjänsterna, t.ex. fasta och mobila telefonabonnemang.

2.2 Metod - hur har utredningen genomförts?

För att kunna utvärdera och presentera alternativ för hur det bäst säkerställs att skyldigheterna i direktivet med avseende på ett oberoende jämförelseverktyg uppfylls har PTS i arbetet med den här rapporten genomfört flera undersökningar och utredningar.

PTS har utrett hur reglerna i direktivet ska tolkas, se nedan under avsnitt 4. Vidare har PTS utrett frågan om hur en certifiering, eller ett godkännande, i enlighet med direktivet skulle kunna genomföras, se nedan under avsnitt 5.

PTS har kartlagt befintligt utbud av jämförelseverktyg på den svenska marknaden, satt i relation till kraven i direktivet. PTS har undersökt befintliga jämförelseverktyg, såväl på marknaden för elektronisk kommunikation som för andra tjänster och produkter. Ett urval av leverantörer av jämförelseverktyg har intervjuats, bland annat för att undersöka intresset för en eventuell godkännandemärkning, se nedan under avsnitt 6.3.

PTS har vidare undersökt och analyserat hur andra EU-länder säkerställt att slutanvändare har tillgång till minst ett oberoende jämförelseverktyg. Detta har gjorts genom att PTS tagit del av Berecs³ rapport *Berec report on comparison tools and accreditation (BoR(23)22)*, nedan kallad Berec-rapporten. PTS har även intervjuat och diskuterat med några regleringsmyndigheter hur förekomsten av jämförelseverktyg säkerställs i deras länder, se nedan under avsnitt 6.5.

Intervjuer har också genomförts med organisationer som tillhandahåller jämförelseverktyg för andra typer av tjänster, se nedan under avsnitt 6.6.

PTS har även intervjuat ett urval av tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster, se nedan under avsnitt 6.7.⁴

Under uppdragets gång har PTS vid ett par tillfällen stämt av slutsatser med Konsumentverket. Konsumentverket är ansvarig tillsynsmyndighet för bland annat marknadsföringslagen⁵ och prisinformationslagen.⁶ Konsumentverket och PTS drev tillsammans jämförelsetjänsten Telepriskollen under 2005–2012.

PTS har också haft dialog kring uppdraget med Telekområdgivarna, som ger kostnadsfri, oberoende rådgivning till konsumenter på marknaden för elektronisk kommunikation. Telekområdgivarna är ett aktiebolag som ägs av branchorganisationen TechSverige. Såväl branschföreträdare som representanter från PTS och Konsumentverket sitter i bolagets styrelse.

Slutligen har myndigheten gjort en översiktlig kostnadsberäkning av respektive alternativ (avsnitt 7) samt utrett fördelar och nackdelar med de olika alternativen (avsnitt 8). Resultatet av PTS bedömning redovisas i avsnitt 9.

³ Berec - Body of European Regulators for Electronic Communications

⁴ Lista på intervjuer finns sammanställda i Bilaga.

⁵ Marknadsföringslag (2008:486).

⁶ Prisinformationslag (2004:347).

3. Behörig myndighet enligt direktivet

Av artikel 103.2 och 103.3 i direktivet följer att det är de behöriga myndigheterna, i relevanta fall i samverkan med de nationella regleringsmyndigheterna, som ska säkerställa att slutanvändarna har kostnadsfri tillgång till minst ett oberoende jämförelseverktyg och certifiera/godkänna sådana verktyg.

Den första frågan är därmed att bedöma vilken svensk myndighet som ska vara "behörig myndighet" enligt direktivet.

PTS gör bedömningen att den lämpligaste myndigheten att ta sig an dessa uppdrag är PTS. PTS är expertmyndighet på området för elektronisk kommunikation och samlar redan idag in bland annat prisdata inom ramen för sitt uppdrag. PTS tillämpar också specialreglering och har regleringsmöjligheter samt utövar tillsyn över tjänstetillhandahållarnas skyldigheter att tillgängliggöra information om priser, villkor och tjänstekvalitet.

PTS har dock inte förutsättningar som ger möjlighet att ingripa mot tillhandahållare av jämförelseverktyg avseende t.ex. missvisande information eller utformning av verktyget. Konsumentverket har tillsynsansvar över bland annat marknadsföringslagen och prisinformationslagen. Konsumentverket skulle därför kunna ingripa mot exempelvis vilseledande jämförelser eller missvisande prisinformation hos jämförelseverktyg. Konsumentverket har emellertid det mandatet oavsett om de utses till behörig myndighet eller inte. Om Konsumentverket skulle utses till behörig myndighet skulle däremot en intressekonflikt mellan uppdraget att godkänna jämförelseverktyg och Konsumentverkets tillsynsuppdrag kunna uppstå.

Sammantaget bedömer PTS att PTS är det lämpligaste valet. Det stämmer väl överens med PTS uppdrag att myndigheten säkerställer att det finns jämförelseverktyg, samt kvalitetskontrollerar och godkänner sådana verktyg. PTS vill dock understryka att samverkan med Konsumentverket kommer vara viktig i denna uppgift. Det kan vidare noteras att Konsumentverket delar uppfattningen att PTS är lämpligast som behörig myndighet.

3.1 Behov av reglering

Vilken myndighet som ska ha i uppgift att säkerställa tillgången till samt godkänna jämförelseverktyg behöver uttryckligen framgå av lag eller förordning.

Därutöver finns det enligt PTS mening behov av viss ytterligare reglering. De krav som ställs på jämförelseverktyg och förutsättningarna för att ett sådant verktyg ska kunna godkännas/certifieras som anges i artikel 103.3 i direktivet bör t.ex. uttryckligen framgå av svensk författning.

Av artikel 103.3 andra stycket i direktivet framgår att den behöriga myndigheten på begäran ska certifiera/godkänna jämförelseverktyg som uppfyller kraven i artikel 103.3 första stycket a–h. Ett beslut av den behöriga myndigheten att godkänna ett jämförelseverktyg innebär en förmån för jämförelseverktyget i fråga, och är därmed till sin karaktär gynnande enligt 37 § förvaltningslagen (2017:900). Ett gynnande förvaltningsbeslut får bara ändras till den enskildes nackdel i vissa situationer, t.ex. om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som beslutet har grundats på att det under vissa förutsättningar får återkallas. En grundläggande förutsättning för ett godkännandebeslut bör vara att jämförelseverktyget även fortsättningsvis uppfyller kraven i artikel 103.3 första stycket a–h. För tydlighetens skull bör det framgå i de bestämmelser som beslutet grundar sig på att beslutet att godkänna ett verktyg får återkallas om jämförelseverktyget inte längre uppfyller kraven. Reglering om detta bör därmed också införas.

Det bör även utredas i vilken mån det i svensk författning kan uppställas andra förfaranderegler i förhållande till godkännande av jämförelseverktyg. PTS föreslår att den behöriga myndigheten ska ta fram en godkännandeordning, se avsnitt 5.1. Godkännandeordningen bör tydliggöra hur den behöriga myndigheten tolkar de krav som direktivet uppställer, samt vägleda tillhandahållare av jämförelseverktyg i hur en ansökan om godkännande ska ske. Godkännandeordningen ska också tydliggöra vad ett godkännande innebär, t.ex. om beslut att godkänna jämförelseverktyg ska gälla under viss tid, se avsnitt 5.2. Den behöriga myndigheten bör även ha möjlighet att, om en ansökan om godkännande inte är komplett, begära in kompletterande uppgifter från tillhandahållaren av verktyget. Vilka verktyg den behöriga myndigheten har till sitt förfogande i samband med godkännande av jämförelseverktyg samt vilka möjligheter myndigheten har att i beslut ställa upp särskilda villkor bör även det framgå av lag, förordning eller myndighetsföreskrifter.

PTS anser slutligen att det bör framgå av lag eller förordning hur den behöriga myndigheten kan följa upp att jämförelseverktyg uppfyller kraven i artikel 103.2 och 103.3 i direktivet. Det är tillhandahållaren av jämförelseverktyget som har bäst kännedom och insyn i att, och hur, kraven är uppfyllda. Det kan t.ex. vara svårt för den behöriga myndigheten att vid varje tidpunkt identifiera om informationen som tillhandahållaren av jämförelseverktyget publicerar är korrekt. Det är även svårt för den behöriga myndigheten att kontinuerligt kontrollera att alla tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster behandlas på samma sätt i sökresultaten. Möjligheten att ålägga tillhandahållaren av jämförelseverktyget att underrätta den

behöriga myndigheten om förändringar i de förutsättningar som ligger till grund för godkännandet av verktyget bör därför övervägas. Det bör även utredas vilka konsekvenser – t.ex. återkallelse av godkännande eller sanktionsavgift – en underlåtelse att följa ett sådant åläggande bör få. Därtill bör den behöriga myndigheten ha tillsyn över att förutsättningarna för godkännandebeslutet är uppfyllda. Den behöriga myndigheten bör som en del i tillsynen få förelägga tillhandahållare av jämförelseverktyg att tillhandahålla myndigheten de upplysningar eller handlingar som behövs i tillsynen.

4. Tolkningen av direktivet

4.1 Vad ska kunna jämföras i jämförelseverktygen?

Direktivet anger att jämförelser ska kunna göras av olika internetanslutningstjänster och allmänt tillgängliga nummerbaserade interpersonella kommunikationstjänster samt, i tillämpliga fall, allmänt tillgängliga nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster.

Med internetanslutningstjänster och allmänt tillgängliga nummerbaserade interpersonella kommunikationstjänster avses i denna rapport följande tjänster:

- Fast bredbandsabonnemang (via nätverk på fiber, kabel-tv eller xDSL samt satellit)
- Mobilt bredbandsabonnemang
- Fast telefonabonnemang (Ip-telefoni eller via kopparnätet)
- Mobiltelefonabonnemang

Denna indelning följer även indelningen i Berec-rapporten.⁷

Många erbjudanden om bredbands- och telefonabonnemang innefattar sampaketering med exempelvis en mobiltelefon, en router, eller streamingtjänster såsom Netflix. Dessa sampaketerade tjänster och produkter omfattas inte av direktivets krav på jämförelser. I verktyget bör det dock framgå tydligt vad jämförelsen omfattar.

4.1.1 Priser, taxor och eventuell lägsta tjänstekvalitet ska kunna jämföras

Av artikel 103.2 i direktivet följer att slutanvändare ska ha tillgång till jämförelseverktyg som gör det möjligt att jämföra följande parametrar:

- Priser och taxor, för tjänster som tillhandahålls mot återkommande eller förbrukningsbaserad direkt betalning i pengar
- Kvaliteten på tjänsteprestanda, när
 - En lägsta tjänstekvalitet erbjuds, eller
 - När det krävs av företaget att det offentliggör sådan information enligt artikel 104 i direktivet. PTS har för närvarande inte ställt några

⁷ Berec-rapporten s. 7.

krav beträffande tillhandahållarnas offentliggörande av information om tjänstekvalitet.

4.1.2 PTS har inte kartlagt behovet av ett jämförelseverktyg för tjänstekvalitet

Artikel 103.2 innebär att det, om tjänstetillhandahållare i sina abonnemang erbjuder en lägsta tjänstekvalitet, måste finnas jämförelseverktyg som jämför erbjudanden utifrån denna kvalitetsparameter. PTS har inom ramen för det här uppdraget inte närmre utrett innebörden av begreppet *lägsta tjänstekvalitet*. PTS har inte heller kartlagt om tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster erbjuder en lägsta tjänstekvalitet.

Begreppet tjänstekvalitet är brett och kan betyda olika saker beroende på vilken tjänst som avses.

Enligt artikel 104 i direktivet får de nationella regleringsmyndigheterna under vissa förutsättningar kräva att tillhandahållarna offentliggör uttömmande, jämförbar, tillförlitlig, användarvänlig och aktuell information om tjänsternas kvalitet till slutanvändarna. I bilaga X till direktivet listas sammanlagt 13 tjänstekvalitetsparametrar som vid behov kan användas vid uppföljning enligt artikel 104.⁸

Med kvaliteten på tjänsteprestanda avser PTS⁹ i detta sammanhang t.ex.:

- Hastighet på bredband för nedladdning (t.ex. 100Mbit/s)
- Internettjänstens teknik (t.ex. fiber, xDSL, kabel-tv)

Den tolkningen överensstämmer även med tolkningar som gjorts i flera länder enligt Berec-rapporten.

PTS bedömer att det ligger utanför ramen för det här uppdraget att närmare utreda om tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster dels erbjuder en lägsta tjänstekvalitet och dels vilka tjänstekvalitetsparametrar som i så fall aktualiseras. I den behöriga myndighetens uppdrag att säkerställa tillgången till oberoende jämförelseverktyg kan dock en sådan kartläggning komma att bli nödvändig. PTS har dock identifierat minst två oberoende verktyg som jämför vissa kvalitetsparametrar, se avsnitt 6.4.

⁸ Artikel 104 är implementerad i 7 kap. 6 § LEK. Berecs riktlinjer för uppföljning av tjänstekvalitet, Berec Guidelines detailing Quality of Service Parameters (BoR (20) 53) listar därtill ytterligare parametrar med särskild betydelse för slutanvändare med funktionsnedsättning.

⁹ Detta är även de parametrar för tjänstekvalitet som anges i Berec-rapporten, se s. 14.

4.1.3 PTS utreder inte förutsättningarna för jämförelse av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster

Enligt direktivet krävs jämförelser av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster endast i tillämpliga fall. PTS har valt att inte utreda förutsättningarna för jämförelser av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster t.ex. WhatsApp. Sådana tjänster tillhandahålls i dagsläget oftast inte mot direkt betalning i pengar, vilket torde innebära att de inte omfattas av kravet på oberoende jämförelseverktyg för tjänster som tillhandahålls mot återkommande eller förbrukningsbaserad direkt betalning i pengar. PTS föreslår att förutsättningarna för jämförelse av dessa tjänster vid behov utreds separat eftersom deras karaktär skiljer sig mycket från övriga tjänster. De allra flesta andra EU-länder har valt att inte säkerställa jämförelser för denna typ av tjänster.¹⁰

4.1.4 PTS utreder inte förutsättningarna för jämförelse av företagsabonnemang

Enligt direktivet ska ett jämförelseverktyg innefatta möjligheten att jämföra pris, taxa och kvalitet för olika tjänsteerbjudanden som är tillgängliga för konsumenterna och, om medlemsstaterna så kräver, för dessa erbjudanden och de standarderbjudanden som är allmänt tillgängliga för andra slutanvändare. Då direktivet endast uppställer tvingande krav på jämförelseverktyg för konsumenterbjudanden har PTS valt att i detta första läge inte utreda förutsättningarna för jämförelser av företagsabonnemang. Företagsabonnemang är oftast mer individualiserade avtal som inte lämpar sig för en öppen jämförelse.

De allra flesta andra EU-länder har valt att inte säkerställa jämförelser för denna typ av tjänster.¹¹

4.2 Måste ett och samma verktyg jämföra alla sorters tjänster?

PTS bedömer att det inte behöver vara ett enda verktyg som jämför såväl bredbands- som telefonabonnemang. I artikel 103.3 i direktivet anges de krav som ställs på jämförelseverktyget. Det anges dock inte att ett och samma jämförelseverktyg måste svara för jämförelse av både priser och taxor samt tjänstekvalitet. Inte heller följer att ett och samma verktyg måste innehålla jämförelser för alla olika tjänster. PTS bedömer att det är möjligt att det behövs flera olika jämförelseverktyg som har olika fokus för att uppfylla skyldigheterna i direktivet.

¹⁰ Berec-rapporten s. 14.

¹¹ Berec-rapporten s. 7.

4.3 PTS bedömning av hur kraven i direktivet ska uppfyllas

Enligt skäl 268 i direktivet kan oberoende jämförelseverktyg göras tillgängliga av privata företag, eller av behöriga myndigheter eller på deras vägnar. Jämförelseverktyg bör dock användas i enlighet med specificerade kvalitetskriterier. Av artikel 103.3 i direktivet framgår de krav som ett jämförelseverktyg ska uppfylla för att omfattas av den behöriga myndighetens skyldighet att säkerställa tillgången till sådana verktyg. Kraven är bindande och fullharmoniserade. Jämförelseverktyg som uppfyller kraven ska på begäran av tillhandahållaren av verktyget certifieras (godkännas) av de behöriga myndigheterna. Det saknas därmed möjlighet att ställa upp andra krav än de som framgår av direktivet.

Här redogörs för kraven i artikel 103.3 och, i anslutning till varje krav, PTS preliminära bedömning av hur de ska uppfyllas. PTS föreslår att tolkningen av kraven ska utvecklas närmre i en särskild godkännandeordning, se avsnitt 5.2.

Av artikel 103.3 framgår att ett jämförelseverktyg som avses i artikel 103.2 ska

a) vara operativt oberoende från tillhandahållarna av sådana tjänster, varigenom det säkerställs att alla tillhandahållarna behandlas på samma sätt i sökresultaten.

PTS tolkning är att kravet på operativt oberoende innebär att

- den som tillhandahåller någon av de jämförda tjänsterna eller ingår i samma koncern får inte äga eller driva verktyget,
- avtalen med tillhandahållarna av de jämförda tjänsterna får inte påverka sökresultatet eller vilka erbjudanden som framhävs, samt
- det tydligt ska anges hur verktyget finansieras.

b) tydligt informera om vilka som äger och driver jämförelseverktyget,

PTS tolkar detta som att bolagsnamn och organisationsnummer för den som äger och driver verktyget ska anges i anslutning till verktyget. Informationen bör vara lätt att hitta, t.ex. under rubriken *Om oss*, eller i sidfoten.

c) ange tydliga och objektiva kriterier på vilka jämförelsen ska grundas,

Det ska tydligt anges vilka parametrar som jämförs – dels utifrån priser och taxor, men även om det t.ex. ingår hårdvara (såsom router), kringtjänster eller eventuella kvalitetsparametrar i jämförelsen. Det ska även tydligt framgå hur jämförelsen görs och hur sökresultatet sorteras och beräknas, t.ex. med hjälp av ett jämförpris, ordinarie pris eller kampanjpris. Det ska tydligt anges hur ett eventuellt jämförpris beräknas.

d) använda ett klart och otvetydigt språk,

En bedömning av språket som jämförelseverktyget använder måste enligt PTS bedömning göras i varje enskilt fall. Språket får inte vara onödigt krångligt, tekniskt eller byråkratiskt.

e) ge korrekt och aktuell information samt ange tidpunkten för den senaste uppdateringen,

Enligt PTS bedömning innebär detta att

- datum för den senaste uppdateringen samt hur ofta informationen uppdateras ska anges så att den tydligt syns i samband med jämförelsen,
- informationen bör uppdateras minst varannan arbetsdag för att kunna anses vara aktuell, samt
- informationen i jämförelseverktyget ska stämma med faktiska erbjudanden

f) vara öppet för alla tillhandahållare av internetanslutningstjänster eller allmänt tillgängliga interpersonella kommunikationstjänster som tillgängliggör relevant information och innefatta ett brett urval av erbjudanden som täcker en betydande del av marknaden och, när den presenterade informationen inte utgör en fullständig bild av marknaden, en tydlig angivelse av detta innan resultaten visas,

Av artikel 103.1 följer att de behöriga myndigheterna, i relevanta fall i samverkan med de nationella regleringsmyndigheterna, ska säkerställa att tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster i lättillgänglig form offentliggör information om taxor, kvalitet, villkor med mera för de tjänster som tillhandahålls. Bestämmelsen är implementerad i 7 kap. 5 § LEK och PTS föreskrifter om offentliggörande av information.¹² PTS tolkning av direktivets krav är att jämförelseverktyget ska vara öppet för alla tillhandahållare av respektive tjänst (fast eller mobilt bredband, fast eller mobil telefoni) som offentliggör information om priser på sin webbplats i enlighet med de här bestämmelserna.

Av PTS föreskrifter¹³ framgår att informationen som ska offentliggöras ska vara maskinläsbar, lättåtkomlig samt offentliggöras i ett format som är tillgängligt för slutanvändare med funktionsnedsättning i enlighet med det så kallade tillgänglighetsdirektivet.¹⁴ Att information offentliggörs i en lättillgänglig form är viktigt

¹² Post- och telestyrelsens föreskrifter (2022:7) om offentliggörande av information.

¹³ 10 § PTS föreskrifter (2022:7) om offentliggörande av information.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

både för att konsumenterna själva ska kunna jämföra tjänster, men också för att ge möjlighet för tredje part att kostnadsfritt använda denna offentliga information i syfte att tillhandahålla jämförelseverktyg. För att kunna ta fram ett jämförelseverktyg behöver uppgifter om tjänstetillhandahållarnas erbjudanden finnas lätt tillgängliga.

Verktyget ska vara gratis för användare. PTS bedömer emellertid att det inte måste vara gratis för tjänsteleverantörer att vara med i jämförelsen. Viktigt är dock att alla tjänsteleverantörer erbjuder likvärdiga villkor för att ingå i jämförelsen. Med icke likvärdiga villkor kan t.ex. avses att tillhandahållaren av verktyget genom prisvillkor eftersträvar att utesluta vissa tillhandahållare av tjänster. Avtalet mellan tjänsteleverantören och företaget som tillhandahåller jämförelseverktyget får inte heller påverka utfallet av jämförelsen eller på annat sätt påverka vilka erbjudanden som framhävs i jämförelsen eller i anslutning till denna.

Enligt skäl 267 i direktivet bör jämförelseverktyg, för att ge en representativ översikt av marknaden, syfta till att omfatta så många olika sorters erbjudanden som möjligt. PTS tolkning är att ett brett urval av erbjudanden som täcker en betydande del av marknaden innebär att jämförelseverktyget jämför abonnemang från tjänstetillhandahållare som tillsammans har minst 75 procent av antalet abonnemang för den aktuella tjänsten (abonnemang på fast bredband, mobilt bredband, fast telefoni och mobil telefoni enligt det senaste helårets rapport Svensk telekommarknad). Flera andra medlemsstater har enligt Berec-rapporten tolkat en betydande del av marknaden som minst 75 procent.¹⁵

PTS anser att det tydligt ska anges vilka tillhandahållare som ingår i jämförelsen. Om den presenterade informationen inte utgör en fullständig bild av marknaden, t.ex. för att samtliga tillhandahållare av den aktuella tjänsten inte finns med, måste detta tydligt anges innan resultaten visas.

Om någon tillhandahållare som har en betydande andel av marknaden inte ingår ska detta anges särskilt. PTS bedömer att en tjänstetillhandahållare som har mer än 15 procent av antalet abonnemang för den aktuella tjänsten enligt senaste helårets rapport Svensk telekommarknad har en betydande del av marknaden i den mening som här avses.

g) erbjuda effektiva rutiner för rapportering av felaktig information,

Kravet innebär enligt PTS tolkning att verktyget tydligt ska ange hur användare kan rapportera felaktig information, tydligt ange kontaktuppgifter för detta samt ha

¹⁵ Berec-rapporten s. 16.

beredskap för att inom två arbetsdagar ta hand om sådan rapportering och åtgärda felaktigheter.

h) innefatta möjligheten att jämföra pris, taxa och kvalitet för olika tjänsteerbjudanden som är tillgängliga för konsumenterna och, om medlemsstaterna så kräver, för dessa erbjudanden och de standarderbjudanden som är allmänt tillgängliga för andra slutanvändare.

PTS bedömning är att jämförelsen ska avse pris och taxa. Om tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster erbjuder en lägsta tjänstekvalitet ska det även vara möjligt att jämföra kvalitetsparametrar, se avsnitt 4.1.1. Ett och samma jämförelseverktyg måste inte möjliggöra jämförelser av samtliga parametrar. För närvarande har PTS gjort bedömningen att det inte krävs att jämförelsen omfattar företagsabonnemang, se ovan under avsnitt 4.1.4.

5. Certifiering/godkännande av jämförelseverktyg

Enligt direktivet ska ett jämförelseverktyg som uppfyller kraven i artikel 103.2 på begäran av den som tillhandahåller verktyget certifieras av de behöriga myndigheterna, i relevanta fall i samverkan med de nationella regleringsmyndigheterna. Av ingresspunkt 268 i direktivet framgår att ett oberoende jämförelseverktyg kan göras tillgängligt av privata företag, eller av behöriga myndigheter eller på deras vägnar.

PTS har undersökt förutsättningarna för att Sverige ska kunna genomföra sådan certifiering av jämförelseverktyg.

I dialog med Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) har PTS bedömt att i Sverige är termen ”certifiering” inte lämplig att använda för den typ av godkännande eller kvalitetskontroll som direktivet avser. Denna term för tanken till certifiering under ackreditering. Det innebär ett förfarande där ett ackrediterat certifieringsorgan kvalitetskontrollerar eller godkänner något i enlighet med ett särskilt regelverk. I Sverige ackrediteras sådana certifieringsorgan av Swedac. Endast undantagsvis kan myndigheter ackrediteras som certifieringsorgan.

Andra EU-länder har enligt Berc-rapporten inte heller valt certifiering under ackreditering för att godkänna jämförelseverktyg.¹⁶

PTS föreslår därför att förfarandet enligt direktivet kallas godkännandeordning.

5.1 PTS bedömer att en godkännandeordning bör inrättas

Den behöriga myndigheten är skyldig att på begäran av tillhandahållaren av ett jämförelseverktyg som uppfyller direktivets krav certifiera (godkänna) verktyget. En godkännandeordning för jämförelseverktyg i Sverige bör därför inrättas så snart som möjligt.

5.2 Hur ska godkännandeordningen fungera?

Regeringens uppdrag till PTS innefattar att utreda hur en kvalitetskontroll av jämförelseverktyg på marknaden kan gå till. PTS har tolkat uppdraget som att myndigheten ska undersöka hur detta kan genomföras, men inte som att en färdig

¹⁶ Berc-rapporten avsnitt 3.

godkännandeordning ska presenteras. När en behörig myndighet har pekats ut ska en godkännandeordning snarast tas fram. Godkännandeordningen bör tas fram av den behöriga myndigheten, i relevanta fall i samverkan med den nationella regleringsmyndigheten.

Ett jämförelseverktyg som uppfyller kraven i direktivet **ska** godkännas om tillhandahållare av verktyget ansöker om det hos den behöriga myndigheten. Det innebär att det inte finns utrymme att uppställa ytterligare krav utöver vad som följer av direktivet. En godkännandeordning bör dock tydliggöra hur den behöriga myndigheten tolkar de krav som direktivet uppställer. Vidare bör ordningen vägleda tillhandahållare av jämförelseverktyg i hur en ansökan om godkännande ska ske. Godkännandeordningen ska också tydliggöra vad ett godkännande innebär, exempelvis för hur lång tid ett godkännande är giltigt och vad som sker om ett verktyg inte längre uppfyller kraven.

PTS har haft ett möte med den norska telekommyndigheten,¹⁷ som har inrättat en godkännandeordning för jämförelseverktyg. Erfarenheterna från den norska myndigheten kan komma till stor nytta vid inrättande av en sådan ordning i Sverige.

5.2.1 Endast jämförelsen kan godkännas

Flera av de verktyg som PTS undersökt inom ramen för arbetet med denna rapport har, utöver själva jämförelseverktyget, också redaktionella texter på sin webbplats. Texterna kan t.ex. handla om hur man ska tänka när man väljer bredband, vad som är skillnaden på mobilt och fast bredband, hur mycket data som behövs för olika tjänster, och så vidare.

Denna typ av texter kommer inte att kunna granskas av den behöriga myndigheten, och kommer inte att omfattas av ett godkännande. Det är därför viktigt att det tydligt framgår av en godkännandeordning vad som omfattas av myndighetens granskning och godkännande. Det bör även framgå av jämförelseverktyget att det bara är prisjämförelsen som omfattas av myndighetens godkännande, eventuella texter som är publicerade runt själva prisjämförelsen ingår inte. Andra organisationer på konsumentområdet kan bidra med informationskampanjer eller annan marknadsföring om en sådan godkännandemärkning och vad den innebär.

En lista över godkända verktyg bör publiceras på den behöriga myndighetens webbplats.

¹⁷ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Nkom.

6. Kartläggning och utvärdering av prisjämförelseverktyg

Ett jämförelseverktyg, även kallat jämförelsetjänst eller jämförelsesajt, är en tjänst som gör det möjligt för en köpare att jämföra priser på en vara eller en tjänst hos olika leverantörer. Prisjämförelseverktyg är ofta en typ av webbplats eller plattform som är allmänt tillgänglig via internet. De jämförelseverktyg som avses här är de som jämför abonnemang på de olika typer av elektroniska kommunikationstjänster som definierats i avsnitt 4.2.

Definitioner:

- Med tjänst eller erbjudande avses här abonnemang på någon av de fyra ovan nämnda tjänsterna.
- Med tillhandahållare av jämförelseverktyg avses de företag som tillhandahåller jämförelseverktyg. Exempel på sådana prisjämförelseverktyg är bredbandsval.se och pridfakta.se.
- Med tjänstetillhandahållare avses de företag som tillhandahåller tjänsterna fast bredbandsabonnemang, mobilt bredbandsabonnemang, fast telefonabonnemang och mobiltelefonabonnemang. I denna rapport avses med tjänstetillhandahållare t.ex. Telia, Telenor, Tele2 och Tre.

6.1 Allmänt om prisjämförelseverktyg

Att göra prisjämförelser på abonnemang för bredband och telefoni är svårt för konsumenter. Detta beror bland annat på att det finns ett brett utbud av erbjudanden. Olika abonnemang har olika bindningstider. Vissa är sampaketerade med hårdvara (t.ex. router) eller tjänster så som lagring av foton (molntjänster), surfgaranti, trygghetsval m.m. För konsumenter kan dessa sampaketerade tjänster och hårdvara ha ett extra värde. I vissa jämförelseverktyg visas vissa sådana sampaketeringar. I andra verktyg visas de inte.

Många konsumenter letar efter det bästa erbjudandet för just deras behov genom att söka fritt på internet men många tycker att det är svårt att hitta bland alla

erbjudanden och väljer då att använda ett prisjämförelseverktyg istället¹⁸. Vilket jämförelseverktyg som konsumenten väljer att använda beror t.ex. på vilka verktyg konsumenten känner till, t.ex. för att samma verktyg erbjuder prisjämförelser inom andra områden, eller om verktyget är sponsrat och kommer högt upp i sökresultaten.

PTS undersökning visar att prisjämförelseverktygen främst finansieras av kommissioner från tjänstetillhandahållarna, en så kallad kickback, som utgår när en konsument väljer deras abonnemang och tecknar avtal. Tillhandahållaren av jämförelseverktyget har ett avtal med samtliga tjänstetillhandahållare som syns på deras verktyg eller med en tredje part som faciliterar dessa avtal.

Jämförelseverktygen kan samla in prisuppgifter på en rad olika sätt. Ofta används mjukvara som samlar in, sammanställer och presenterar informationen i realtid. Vissa jämförelseverktyg har ett egenutvecklat system medan andra har köpt upp system. Flera jämförelseverktyg ingår i företag som tillhandahåller flera andra jämförelseverktyg inom andra branscher.

6.2 Erfarenheter från Telepriskollen

Telepriskollen var ett prisjämförelseverktyg som PTS i samarbete med Konsumentverket tillhandahöll mellan åren 2005 och 2012. Syftet med Telepriskollen var att kunna visa oberoende och korrekt information om priser och kvalitet för fast och mobil telefoni och fast och mobilt bredband. Den främsta anledningen till att Telepriskollen lades ner var att det blev för svårt att ge en rättvisande bild av tjänsteleveratörernas erbjudanden, eftersom de blivit så många och komplexa. Myndigheten ville i stället fokusera på bättre konsumentskydd och lagändringar. Dessutom var Telepriskollens utvecklings- och driftskostnader höga. Vid samma tidpunkt började även flera kommersiella jämförelseverktyg att etablera sig på marknaden.

Sedan cirka 2015 används namnet Telepriskollen igen på marknaden. Tjänsten ägs och drivs nu av Comparico AB och har inget med PTS eller den tidigare Telepriskollen att göra.

6.3 Prisjämförelseverktyg för abonnemang på bredbands- och telefonitjänster i Sverige

Det finns på den svenska marknaden flera prisjämförelseverktyg som gör det möjligt att jämföra och utvärdera priser på abonnemang för fast och mobilt bredband och

¹⁸ En ny undersökning, som omfattar 17 länder, visar att svenskarna är de som använder prisjämförelsetjänster mest. [Svenskar bäst på att använda prisjämförelsetjänster - Market](#)

fast och mobil telefoni. Det tillkommer ibland nya prisjämförelseverktyg och vissa verktyg upphör eller slutar att uppdateras.

PTS har identifierat 19 olika webbplatser med prisjämförelseverktyg (se Bilaga) som jämför de tjänster som anges i avsnitt 4.1. Myndigheten har gått igenom de identifierade webbplatserna som erbjuder prisjämförelser för bredband och/eller telefonitjänster och undersökt dem mot de krav som räknas upp i direktivet. Verktygen håller skiftande kvalitet vad gäller bland annat antalet jämförda tjänstetillhandahållare och hur aktuell informationen är.

För att kunna genomföra en detaljerad utvärdering samt för att få en bättre förståelse för prisjämförelseverktyg har PTS genomfört intervjuer med representanter för sex av dessa jämförelseverktyg. PTS har valt att intervjua representanter för de verktyg som myndigheten preliminärt bedömt uppfyller flera av kraven som räknas upp i direktivet. Efter dessa intervjuer kan PTS konstatera att det finns åtminstone ett par verktyg som med några mindre justeringar skulle kunna bedömas uppfylla direktivets krav. Det tycks också finnas ett visst intresse hos dessa företag att uppfylla kraven för att kunna få en godkännandemärkning. PTS bedömer därmed att det finns goda förutsättningar för att minst ett befintligt verktyg på marknaden kan komma att uppfylla kraven i direktivet.

6.4 Jämförelseverktyg för kvalitetsparametrar

Om tjänstetillhandahållare erbjuder en lägsta tjänstekvalitet ska den behöriga myndigheten säkerställa tillgången till jämförelseverktyg som jämför erbjudanden baserat på tjänstekvalitet. PTS har inom ramen för det här uppdraget inte kartlagt om tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster erbjuder en lägsta tjänstekvalitet. PTS har dock identifierat två verktyg som möjliggör jämförelser av vissa kvalitetsparametrar och det kan finnas fler.

- **PTS bredbandskarta** (bredbandskartan.se). Användaren kan få information om tillgången till olika hastigheter och tekniker med mera på bredband på en vald adress.
- **Bredbandskollen** (www.bredbandskollen.se). Bredbandskollen är ett oberoende konsumentverktyg som drivs av Internetstiftelsen. Verktyget mäter på konsumentens begäran konsumentens bredbandstjänst avseende hastighet (nedladdning, uppladdning), svarstid med mera per tjänsteleverantör.

6.5 Jämförelseverktyg i andra europeiska länder

Berec-rapporten baseras på status i 29 länder (medlemsstaterna och några ytterligare länder i Europa) i juni 2022 avseende jämförelseverktyg och godkännandeprocess.

6.5.1 Prisjämförelseverktyg

15 länder hade i juni 2022 ett prisjämförelseverktyg varav åtta uppfyllde kriterierna i artikel 103 i direktivet. Av de 15 verktygen möjliggjorde samtliga prisjämförelser av mobilt bredband, 14 av mobila telefonitjänster, 13 av fast bredband och 12 av fast telefoni. Endast ett land hade prisjämförelseverktyg för nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster och ett land hade jämförelseverktyg för tjänstekvalitet. Samtliga 15 prisjämförelseverktyg var webbtjänster. Av de 15 prisjämförelseverktygen var fem regleringsmyndighetens egenutvecklade och drevs av regleringsmyndigheten, sex drevs av tredje part på uppdrag av regleringsmyndigheterna, två av oberoende jämförelseleverantörer på marknaden, och två enligt en annan modell. De flesta prisjämförelseverktygen var endast avsedda för konsumenter. I elva länder täcktes minst 75 procent av marknaden för respektive tjänst (antal abonnemang) av jämförelseverktyget. Endast tre länder hade en certifieringsprocess enligt artikel 103. Av de länder där regleringsmyndigheterna utvecklat ett eget verktyg angavs utmaningar i fråga om utveckling av datainsamling, design och testning av algoritmen för att rangordna erbjudanden samt uppdatering av priser och underhåll. De alternativa lösningar som nämns i avsnitt 2.1 var också de vanligaste i de länder som har eller börjat ta fram verktyg enligt Berec-rapporten.¹⁹

PTS har även diskuterat och jämfört status med de andra nordiska och baltiska länderna. Norge har en godkännandeordning och har godkänt två prisjämförelseverktyg för mobilt bredband. I Danmark, Litauen och Finland finns kvalitetsjämförelseverktyg.

PTS har undersökt flera av de prisjämförelseverktyg i andra EU-länder som anges med länk i Berec-rapporten. I många EU-länder finansieras eller delfinansieras verktyget av reklam eller olika typer av kickbacklösningar. Några medlemsländer menade att för att vara oberoende måste jämförelseverktyget vara transparent med hur verktyget finansieras och hur sökresultaten är beräknade.

Sammantaget bedömer PTS utifrån informationen i Berec-rapporten och efter diskussion med de nordiska-baltiska länderna att inget land i juni 2022 ännu hade

¹⁹ Berec-rapporten s. 7.

prisjämförelseverktyg för samtliga fyra tjänster och en certifiering eller godkännandeordning på plats, utan det pågår fortfarande arbete med detta.

Vissa delar av Berec-rapporten har under hösten 2023 följts upp av den tyska infrastrukturmyndigheten.²⁰ Av de som svarat anger fem länder att de valt en lösning med privata jämförelseverktyg. Det är även 16 länder som anger att de valt att göra en egenutveckling eller upphandla lösning från privat aktör. Några av dessa länder uppger att det inte finns privata alternativ. Där det finns uppgifter ligger initiala kostnader på mellan 200 000 till 340 000 euro. Fyra länder anger att de fortfarande analyserar olika alternativ.

6.5.2 Kvalitetsjämförelseverktyg

12 länder hade i juni 2022 ett kvalitetsjämförelseverktyg som mätte hastigheten på internetaccessen. I sex länder kan verktyget jämföra olika teknologier (fibernet, kabel-tv-nätet, med flera) på internetaccessen. Endast ett land överväger andra kvalitetsparametrar än hastigheten på internetaccessen. Samtliga jämförelseverktyg var webbtjänster.

6.6 Prisjämförelsetjänster på andra marknader i Sverige

Inom vissa branscher finns ett icke-kommersiellt (inte privat) jämförelseverktyg. Inom ramen för detta uppdrag har PTS intervjuat Konsumenternas försäkringsbyrå och Energimarknadsinspektionen för att samla in information om hur jämförelse görs på andra marknader, genom en icke-kommersiell aktör.

Konsumenternas försäkringsbyrå

Konsumenternas försäkringsbyrå finansieras av försäkringsbranschen via branschorganisationen Svensk Försäkring. Byrån jämför huvudsakligen försäkringarnas innehåll och inte bara pris. Därför har de tagit fram ett poängsystem, i stället för en prisjämförelse. Alla försäkringsbolag är med i jämförelsen. På försäkringsmarknaden finns kommersiella aktörer som hjälper konsumenter att välja försäkring, t.ex. så kallade försäkringsmäklare. Konsumenternas försäkringsbyrå anser inte att försäkringsmäklare är oberoende, då de ofta jämför endast ett litet antal försäkringar, och egentligen snarare är en försäljningskanal.

Energimarknadsinspektionen

Energimarknadsinspektionen (EI) tog över jämförelseverktyget Elpriskollen från Konsumentverket. De tog därefter fram en föreskrift för obligatorisk inrapportering av priser. Aktörerna är därför skyldiga enligt regelverket att rapportera till Elpriskollen.

²⁰ Bundesnetzagentur, BNetzA.

Alla elhandlare finns därför med i jämförelsen (dock inte alla produkter, då vissa produkter är svåra att jämföra på ett rättvisande sätt). El gör kontroller av uppgifterna som rapporteras in. Tjänsten finansieras av myndigheten. Det finns även kommersiella, konkurrerande verktyg som tar provision per avtal. El tycker inte att de kommersiella verktygen är oberoende.

6.7 Tjänstetillhandahållarnas perspektiv på jämförelseverktyg

PTS har undersökt några tjänstetillhandahållares perspektiv på prisjämförelseverktyg genom intervjuer. Den samlade bilden är att tjänstetillhandahållarna ställer sig tveksamma till att ett privat jämförelseverktyg kan vara oberoende.

Modellen där jämförelseverktyget får en kickback när kunden ingår ett abonnemangsavtal ger tillhandahållaren av jämförelseverktyget incitament att framhålla erbjudanden som ger snabba försäljningar, t.ex. kampanjerbjudanden med låga instegskostnader. Dessa behöver inte vara de mest fördelaktiga erbjudandena för konsumenten över tid, t.ex. över ett år.

Kickbackkostnaden för ett avtal som ingås genom ett jämförelseverktyg upplevs av tjänstetillhandahållarna som ganska hög i förhållande till värdet. Det gör att tjänstetillhandahållarna måste välja vilka jämförelseverktyg de vill vara med i. Tillhandahållarna kan också av andra skäl välja bort att vara med i ett jämförelseverktyg, t.ex. på grund av att verktyget inte uppfattas som seriöst eller oberoende. Eftersom det verkliga totala utbudet av tillgängliga tjänster därmed inte ingår i jämförelsen blir många verktyg i tjänstetillhandahållarnas mening alltså mindre rättvisande.

Flera stadsnät har en portal där slutanvändarna kan jämföra de tjänsteleverantörer som finns i nätet. Vissa stadsnät har dock tagit bort den egna jämförelseportalen och hänvisar i stället till ett privat jämförelseverktyg som endast visar de tillhandahållare som betalar kickback. Det kan enligt tjänstetillhandahållarna bli vilseledande för användaren, då alla tillhandahållare inte visas.

Tjänstetillhandahållarna menar också att de jämförelseverktyg som finns idag inte tar hänsyn till tillräckligt många parametrar. Ofta jämför de erbjudanden endast på pris och hastighet. Abonnemang paketeras ofta tillsammans med såväl tjänster (t.ex. streamingtjänster) som hårdvara (t.ex. telefoner och routrar). Vad som paketeras tillsammans med abonnemangen förändras över åren beroende på marknadens utveckling. Också kvalitetsparametrar, t.ex. täckning, stabilitet och normalhastigheter, skiljer sig åt. Olika tjänstetillhandahållare erbjuder olika långa bindningstider. Det är också vanligt att lågpristillhandahållarna erbjuder mer begränsade kringtjänster, t.ex. har de sällan kundtjänst per telefon. I jämförelseverktygen finns inte alla dessa parametrar med vilket leder till att användarna inte får en rättvisande bild av

erbjudandenas innehåll. Beroende på vilka parametrar som jämförs så gynnas olika tillhandahållare. Det kan göra jämförelserna missvisande eller svåra för användarna att tolka.

6.8 Avstämningar med andra aktörer

PTS har stämt av slutsatser med Konsumentverket, bland annat att PTS föreslår att PTS blir behörig myndighet (se avsnitt 3 och avsnitt 6.2 avseende erfarenheter med Telepriskollen).

PTS har stämt av slutsatser med Telekområdgivarna, bl.a. att PTS föreslår att PTS blir behörig myndighet. Telekområdgivarna, som ägs av TechSverige och har PTS och Konsumentverket representerade i sin styrelse, har löpande dialog med tjänstetillhandahållare. Byrån har framfört till PTS att flera tillhandahållare uttryckt intresse för att Telekområdgivarna skulle vara med och facillitera en jämförelsetjänst. Telekområdgivarna utreder för närvarande om de i någon form kan bidra till att ta fram ett jämförelseverktyg. Ett sådant verktyg har liksom andra jämförelseverktyg möjlighet att begära en godkännandemärkning från den behöriga myndigheten.

7. Kostnader och tid för alternativen

I detta avsnitt beskrivs de kostnader som PTS uppskattat för de fyra alternativ som presenterats i avsnitt 2.1. Alternativen är:

- 1) Att det finns minst ett jämförelseverktyg som tillhandahålls av en aktör på marknaden.
- 2) Att den behöriga myndigheten upphandlar ett jämförelseverktyg och tredje part driver verktyget.
- 3) Att den behöriga myndigheten utvecklar ett eget jämförelseverktyg.
- 4) En kombination av kommersiella verktyg och verktyg som upphandlas eller utvecklas av den behöriga myndigheten, det vill säga olika verktyg för olika tjänster, se 4.1.

Först presenteras vilka kostnader som uppstår oavsett vilket alternativ som väljs. Därefter anges vilka kostnader som tillkommer för varje alternativ.

Estimeringarna av kostnaderna är framtagna av PTS och kostnaderna avser det fall att PTS blir behörig myndighet. I det fall det inte blir PTS som blir behörig myndighet så behöver kostnaderna anpassas till den behöriga myndigheten. Men den relativa storleken på kostnaden mellan de olika alternativen borde vara samma, även om en annan myndighet blir behörig myndighet.

7.1 Kostnader som uppstår för alla alternativ

Följande kostnader för den behöriga myndigheten uppkommer i alla alternativ:

- Framtagande och hantering av godkännandeordning, inklusive framtagande av en godkännandemärkning som godkända verktyg får rätt att använda.
- Kommunikation av möjligheten för jämförelseverktyg att bli godkända samt av innebörden av godkännandet.
- Kartläggning av tillgången till jämförelseverktyg som uppfyller direktivets krav.
- Granskning av jämförelseverktyg som önskar bli godkända.
- Kontinuerlig granskning och kvalitetskontroll av godkända verktyg.
- Beredskap att hantera frågor och klagomål på godkända verktyg.
- Kommunikation av vilka verktyg som har godkänts av den behöriga myndigheten.

Uppgifterna kräver kunskaper inom juridik, kommunikation och om den relevanta marknaden. PTS uppskattar att under det första året kommer att krävas totalt en årsarbetskraft för att genomföra uppgifterna. Därefter uppskattar PTS att det kommer att behövas löpande en halv årsarbetskraft för att upprätthålla uppdraget. En årsarbetskraft uppskattas till ungefär 1,5 miljoner kronor.

7.2 Alternativ 1: Behovet av jämförelseverktyg tillgodoses av kommersiella aktörer

Alternativ 1 innebär att det finns minst ett jämförelseverktyg för var och en av de fyra tjänsterna fast och mobilt bredbandsabonnemang och fast och mobilt telefonabonnemang, antingen i ett och samma verktyg eller i flera jämförelseverktyg som tillhandahålls av en eller flera aktörer på marknaden som uppfyller direktivets krav.

För att kunna konstatera om det finns jämförelseverktyg som uppfyller direktivets krav måste den behöriga myndigheten kartlägga och granska tillgången till jämförelseverktyg som uppfyller kraven i direktivet. Den behöriga myndigheten måste även kartlägga om tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster erbjuder en lägsta tjänstekvalitet. Kartläggningen måste ske även om inget jämförelseverktyg ansöker om att bli godkänt.

I detta alternativ har jämförelseverktyget kvar sin finansiering genom t.ex. kickback och/eller reklam. Inga ytterligare kostnader, utöver de som redovisas i avsnitt 7.1, tillkommer därmed för staten.

Sammantaget uppskattas det inte uppstå några större kostnader över 10 år utöver de som uppstår i alla alternativ, se avsnitt 7.1.

7.3 Alternativ 2: Behovet av jämförelseverktyg tillgodoses genom upphandling

Alternativ 2 innebär att den behöriga myndigheten upphandlar jämförelseverktyg som en tjänst. Detta alternativ innebär att den behöriga myndigheten uppdrar åt någon annan att sköta drift, uppdatering, kvalitetssäkring, förvaltning och utveckling med mera.

PTS bedömer att det tar ca 6–12 månader att göra en sådan upphandling, under förutsättning att upphandlingen inte överklagas.

I detta alternativ uppstår en initial kostnad på ca 2–3 miljoner kronor för själva verktyget, exklusive arbete på PTS. Därtill tillkommer en årlig löpande kostnad. Den löpande kostnaden är lägre i detta alternativ jämfört med alternativ 3 på grund av att det är rimligt att anta att PTS ger uppdraget till en aktör som redan har erfarenhet av

jämförelseverktyg. Ofta har jämförelseverktygsleverantörer flera liknande verktyg och då uppstår vissa stordriftsfördelar.

En upphandling innebär även kostnader för den behöriga myndigheten för bland annat kravställning, genomförande av upphandlingen, tester och avtalsuppföljning. Önskar myndigheten vidareutveckla lösningen tillkommer utvecklingskostnader. Sammantaget uppskattas kostnaden under 10 år till en initial kostnad på ca 2–3 miljoner kronor och därtill ca 2,5 miljoner kronor för löpande kostnader. Eftersom den behöriga myndigheten även om det här alternativet väljs måste godkänna jämförelseverktyg som begär det tillkommer även en del av de kostnader som uppstår i alla alternativ, se avsnitt 7.1.

7.4 Alternativ 3: Den behöriga myndigheten utvecklar ett eget jämförelseverktyg

För alternativ 3, att utveckla ett eget verktyg, är PTS bedömning att det tillkommer en initial kostnad för detta alternativ om 2–3 miljoner kronor och att det skulle ta 9–18 månader att få verktyget i drift.

I det fall PTS blir behörig myndighet skulle det krävas betydligt mer resurser till PTS IT-organisation. Då PTS har en relativt liten IT-organisation fokuserar PTS i första hand sina resurser på de interna systemen som används inom PTS. PTS kan därför inte hålla lika hög tillgänglighet som kommersiella verktyg. För att göra det möjligt för PTS att erbjuda samma tillgänglighet som ett privat verktyg skulle ytterligare resurser krävas.

Den årliga kostnaden för detta alternativ beräknas bli dubbelt så hög som för alternativ 2. Detta beror på att intern tid för förvaltningsarbetet inkluderar fler personer och fler processer, t.ex. kostnader för datacenter, lokaler m.m.

Sammantaget uppskattas kostnaden under 10 år till en initialkostnad på 2–3 miljoner kronor och därefter ca 5 miljoner kronor för löpande kostnader. Eftersom den behöriga myndigheten även om det här alternativet väljs måste godkänna jämförelseverktyg som begär det tillkommer även en del av de kostnader som uppstår i alla alternativ, se avsnitt 7.1.

7.5 Alternativ 4: En kombination av kommersiella verktyg och upphandlade eller egenutvecklade

I detta alternativ har den behöriga myndigheten identifierat att det finns något eller några kommersiella verktyg som uppfyller alla krav för någon av de fyra tjänsterna men inte alla. Den behöriga myndigheten behöver då upphandla eller utveckla verktyg för den eller de tjänster där det inte finns jämförelseverktyg på marknaden.

För de tjänster där det finns verktyg på marknaden och som godkänns uppstår då kostnader enligt alternativ 1 och för de tjänster där det inte finns verktyg på marknaden eller där det inte finns några som godkänns så uppstår kostnader enligt alternativ 2 eller 3. Alternativt kan alla tjänster ingå i det uppköpta eller egenutvecklade systemet.

Kostnader för detta alternativ varierar beroende på vad som ska utvecklas och hur.

8. För- och nackdelar med alternativen

8.1 Alternativ 1: Behovet av jämförelseverktyg tillgodoses av kommersiella aktörer

PTS undersökning visar att det finns åtminstone ett par prisjämförelseverktyg som med några mindre justeringar skulle kunna bedömas uppfylla direktivets krav och som omfattar alla fyra typerna av elektronisk kommunikationstjänst som ska kunna jämföras. Det tycks också finnas ett visst intresse hos dessa företag att uppfylla kraven för att kunna få en godkännandemärkning.

PTS undersökning visar att det även finns åtminstone ett par kvalitetsjämförelseverktyg på marknaden.

PTS bedömer således att det finns goda förutsättningar att uppfylla direktivets krav på tillgång till oberoende jämförelseverktyg genom godkännande av befintliga verktyg på marknaden.

8.1.1 Fördelar

Lösningen kan snabbt vara på plats

Den här lösningen har den tydliga fördelen att verktygen redan idag finns och används. De befintliga jämförelseverktygen skulle troligen på kort tid kunna modifieras för att helt uppfylla direktivets samtliga krav.

Kostnadseffektivitet

Regeringen har i sitt uppdrag till PTS särskilt understrukt att kostnadseffektivitet ska beaktas. Ur kostnadssynpunkt är det fördelaktigt för staten om marknaden tillhandahåller jämförelseverktyg som uppfyller direktivets krav. Verktyget finansieras då t.ex. genom kickback från de jämförda tillhandahållarna.

Stör inte konkurrensen på marknaden

Om den behöriga myndigheten skulle ta fram ett nytt jämförelseverktyg finansierat av statliga medel när det redan finns ett flertal kommersiella verktyg på marknaden skulle det statliga verktyget störa konkurrensen på marknaden. Allmänna medel bör inte användas för att konkurrera med tjänster som tillhandahålls på marknadsmässiga grunder.

8.1.2 Nackdelar

Ifrågasatt oberoende

Om verktyget finansieras av kickback från operatörerna kan tjänstens oberoende ifrågasättas. En sådan finansieringsmodell kan ge incitament att framhäva erbjudanden för att finansiera tjänsten snarare än att ge en neutral jämförelse.

Begränsad möjlighet att styra

För det fall PTS får mandatet som behörig myndighet finns idag inte möjlighet för myndigheten att reglera företag som tillhandahåller jämförelseverktyg. Myndigheten kan endast granska verktygen och bedöma om de uppfyller direktivets krav. Brister kan endast hanteras genom att myndigheten inte ger, eller drar in, eventuell godkännandemärkning. Det finns inte heller möjlighet för den behöriga myndigheten att ställa fler, andra eller hårdare krav än de som framgår av direktivet för att få ännu bättre jämförelseverktyg för användarna.

För det fall Konsumentverket skulle vara behörig myndighet så skulle det kunna uppstå en intressekonflikt när de ska utöva tillsyn mot exempelvis vilseledande jämförelser eller missvisande prisinformation hos jämförelseverktyg. Konsumentverket har det mandatet oavsett om de inte utses till behörig myndighet eller inte.

Problem om befintliga verktyg på marknaden försvinner

Det kan hända att kommersiella verktyg försvinner från marknaden eller inte längre uppfyller direktivets krav på oberoende jämförelseverktyg. Om det inte längre finns minst ett verktyg på marknaden som uppfyller kraven för vart och ett av de aktuella tjänsterna måste den behöriga myndigheten inom rimlig tid säkerställa detta på annat sätt. Det kan ske genom upphandling av ett verktyg eller genom att myndigheten tar fram ett eget verktyg för jämförelser. Båda dessa processer kan ta mycket tid och resurser i anspråk och användarna i Sverige riskerar att under en period stå utan tillgång till ett kostnadsfritt, oberoende jämförelseverktyg.

8.2 Alternativ 2: Behovet av jämförelseverktyg tillgodoses genom upphandling

Alternativ 2 innebär att den behöriga myndigheten upphandlar ett jämförelseverktyg som ska drivas av någon annan på uppdrag av den behöriga myndigheten. Det kan vara ett befintligt verktyg på marknaden eller ett nyutvecklat verktyg som upphandlas och sedan drivs på uppdrag av den behöriga myndigheten. I detta alternativ skulle verktyget helt finansieras av staten och således inte finansieras av kickback eller reklam.

8.2.1 Fördelar

Dra fördel av system och kompetens hos kommersiella aktörer

Vid upphandling av ett verktyg finns möjligheten att upphandla från ett företag som redan har hela eller delar av infrastrukturen för ett jämförelseverktyg färdig, vilket kan leda till att ett verktyg kan komma på plats snabbare än om ett myndighetsverktyg ska utvecklas.

Ganska snabbt på plats

Upphandling av befintligt system innebär att ett oberoende jämförelseverktyg kan vara något snabbare på plats än vid alternativ 3, egenutveckling, men betydligt långsammare än vid alternativ 1. Upphandling av nyutvecklat verktyg av företag som har erfarenhet av prisjämförelser tar också kortare tid än alternativ 3, egenutvecklat av den behöriga myndigheten. Även upphandling tar tid och viss anpassning av systemet kan behövas.

Lättare att styra och påverka än alternativ 1 men svårare än alternativ 3

Om myndigheten upphandlar ett verktyg på marknaden finns det, jämfört med alternativ 1, större möjligheter att ställa krav på verktygets utformning och hur jämförelsen går till, liksom att säkerställa kvalitet och aktualitet på konsumentinformation i anslutning till jämförelsen. Möjligheterna är dock inte lika stora som vid egenutveckling av ett verktyg.

Utan den kommersiella aspekten minskar risken för vilseledande och missvisande jämförelser något.

Det är också enklare att säkerställa kontinuerlig tillgång till jämförelser om man inte behöver förlita sig på att befintliga jämförelseverktyg finns kvar på marknaden eller uppfyller direktivets krav.

8.2.2 Nackdelar

Kostnader och tid

Regeringen har i sitt uppdrag till PTS särskilt understrukt att kostnadseffektivitet ska beaktas. Alternativet att upphandla en tjänst kommer att innebära betydligt större kostnader för det allmänna jämfört med alternativ 1. Det kommer också att ta längre tid att säkerställa att ett verktyg finns på plats.

Stör konkurrensen på marknaden

Om den behöriga myndigheten skulle upphandla ett jämförelseverktyg som finansieras av statliga medel när det redan finns ett flertal kommersiella verktyg på

marknaden, så skulle det statliga verktyget störa konkurrensen på marknaden. Allmänna medel bör inte användas för att konkurrera med tjänster som tillhandahålls på marknadsmässiga grunder.

8.3 Alternativ 3: Den behöriga myndigheten utvecklar ett eget jämförelseverktyg

Alternativ 3 är att den behöriga myndigheten själv utvecklar och driver ett jämförelseverktyg.

8.3.1 Fördelar

Säkerställer i högre grad oberoende

Ett jämförelseverktyg som utvecklas och drivs av staten skulle vara oberoende i direktivets mening med hänsyn till den finansiella aspekten. Utan den kommersiella aspekten minskar risken för vilseledande och missvisande jämförelser på grund av finansieringen via kickback och reklam. Att en jämförelsetjänst finansieras genom kickback hindrar dock inte att det bedöms vara oberoende i direktivets mening så länge som finansieringen är transparent.

Lättare att styra

Om myndigheten utvecklar ett eget verktyg finns, jämfört med alternativ 1, men även jämfört med alternativ 2, större möjligheter att ställa krav på verktygets utformning och hur jämförelsen går till, liksom att, under förutsättning att resurser finns, säkerställa kvalitet och aktualitet på konsumentinformation i anslutning till jämförelsen. Att ta fram information till konsumenter samt hålla den aktuell innebär dock högre krav på resurser inom kommunikation, marknadskunskap och juridisk kompetens.

8.3.2 Nackdelar

Kostnader och tid

Regeringen har i sitt uppdrag till PTS särskilt understrukt att kostnadseffektivitet ska beaktas. Alternativen att upphandla eller utveckla en tjänst kommer båda att innebära betydligt större kostnader för det allmänna jämfört med alternativ 1. Det kommer också att ta längre tid att säkerställa att ett verktyg finns på plats. Att säkerställa att informationen i verktyget är korrekt, aktuell och uppdaterad, samt att hantera rapporter om felaktig information i enlighet med direktivets krav skulle kräva ytterligare resurser för den behöriga myndigheten. Att den behöriga myndigheten utvecklar ett eget verktyg fråntar den inte heller skyldigheten att godkänna kommersiella verktyg som uppfyller direktivets krav.

Svårt att göra bra jämförelseverktyg

Erfarenheten från PTS tidigare verktyg Telepriskollen visar att det är svårt att utveckla och upprätthålla ett jämförelseverktyg med korrekt och aktuell information som ger värdefull information till konsumenterna. Det har visserligen skett en stor utveckling av system som gör de rent tekniska förutsättningarna bättre än för drygt tio år sedan med Telepriskollen. Men det är inte lättare för en behörig myndighet att ta fram rättvisande jämförelser i det komplexa utbudet av erbjudanden, än det är för en kommersiell aktör. Förväntningarna på korrektheten och aktualiteten hos ett verktyg som drivs av eller på uppdrag av en myndighet kan dessutom vara större än i förhållande till ett privat verktyg. Även det ställer krav på ökade resurser till myndigheten.

9. Slutsatser och rekommendationer

9.1 PTS bör få mandat att vara behörig myndighet

PTS bedömer att det stämmer väl överens med myndighetens uppdrag att vara den myndighet som säkerställer att det finns minst ett jämförelseverktyg som uppfyller direktivets krav. PTS anser att regeringen bör ge PTS ett uttryckligt uppdrag och mandat att säkerställa att det finns tillgång till ett sådant verktyg och att ta fram och hantera en godkännandeordning för sådana verktyg. Mandaten kan ges t.ex. genom en ändring i PTS instruktion eller i förordningen om elektronisk kommunikation.

PTS ser även behov av viss ytterligare reglering av uppdraget att säkerställa tillgången till jämförelseverktyg. De krav som ställs på jämförelseverktyg och förutsättningarna för att ett sådant verktyg ska kunna godkännas/certifieras som anges i artikel 103.3 i direktivet bör t.ex. uttryckligen framgå av svensk författning. Därutöver bör förutsättningarna för att återkalla ett godkännande, hur länge ett godkännande är giltigt samt den behöriga myndighetens möjlighet att utöva tillsyn över beslut om godkännande regleras. PTS anser även att möjligheten att ålägga tillhandahållare av jämförelseverktyg att underrätta den behöriga myndigheten om förändringar i de förutsättningar som ligger till grund för godkännandet av verktyget bör utredas.

9.2 PTS bedömer att kommersiella jämförelseverktyg kan uppfylla direktivets krav

PTS bedömer att det idag finns goda förutsättningar att privata företag som är tillhandahållare av jämförelseverktyg i Sverige kommer att kunna tillhandahålla minst ett verktyg som uppfyller kraven i direktivet, vilket motsvarar alternativ 1. PTS förordar detta alternativ då det är det snabbaste och det mest kostnadseffektiva alternativet. Behörig myndighet behöver dock kontinuerligt granska de jämförelseverktyg som är godkända och att det även fortsatt finns kommersiella verktyg som uppfyller direktivets krav.

Enligt direktivet ska de behöriga myndigheterna säkerställa att det finns minst ett kostnadsfritt, oberoende jämförelseverktyg i varje medlemsstat. Direktivet uppställer i artikel 103.3 ett antal krav som ett sådant verktyg ska uppfylla, exempelvis att jämförelsen omfattar en betydande del av marknaden och att jämförelsen baseras på objektiva kriterier.

Av ingresspunkt 268 i direktivet framgår att ett oberoende jämförelseverktyg kan göras tillgängligt av privata företag, av behöriga myndigheter eller på deras vägnar. PTS bedömer därmed att ett verktyg som görs tillgängligt av ett privat företag kan vara oberoende i direktivets mening.

Det är tydligt att ett verktyg ska vara kostnadsfritt för användarna för att uppfylla kraven i direktivet. Jämförelseverktyg som tillhandahålls av privata företag får normalt sin inkomst genom någon typ av ersättning från de tillhandahållare som ingår i jämförelsen. Ett annat alternativ är att verktyget finansieras av reklam. Båda dessa ersättningsmodeller äventyrar verktygets oberoende, vilket behöver beaktas vid kvalitetskontroll och godkännande av jämförelseverktyg. För att vara oberoende i direktivets mening ska verktyget därför tydligt och transparent ange hur det finansieras och hur sökresultaten beräknas och sammanställs. Avtalen mellan tillhandahållaren av jämförelseverktyget och tjänstetillhandahållarna får inte heller påverka sökresultaten eller vilka erbjudanden som framhävs.

Sammantaget ser PTS att det finns utmaningar för privata jämförelseverktyg att vara helt oberoende, främst på grund av att finansieringen, t.ex. genom kickback, på olika sätt riskerar att påverka vilka tjänster som finns med i jämförelsen och vilka erbjudanden som framstår som mest attraktiva. Detta har framförts av bland annat tjänstetillhandahållarna men också Energimarknadsinspektionen, Telekområdgivarna och Konsumenternas försäkringsbyrå.

Jämförelseverktygets oberoende utmanas även av de komplexa paketeringar och den mängd olika parametrar som finns i erbjudandena på marknaden. Ett verktyg som endast jämför priser och taxor för tjänster kan ge en ofullständig bild av värdet av ett erbjudande. Även ett statligt verktyg kan dock svårligen göra en helt rättvisande jämförelse, beroende på denna komplexitet. Det visar bland annat erfarenheten från Telepriskollen. PTS bedömer därför att inte heller ett verktyg bekostat av det allmänna skulle kunna vara helt rättvisande.

PTS bedömer dock att ett verktyg som uppfyller direktivets krav kan vara oberoende i direktivets mening, om det tydligt framgår hur finansieringen går till och vilka parametrar som jämförs, samt att resultatet av jämförelsen inte påverkas av avtalen mellan tillhandahållaren av jämförelseverktyget och tjänstetillhandahållarna.

9.3 En ordning för godkännande av jämförelseverktyg behöver tas fram

PTS bedömer att det behöver tas fram en ordning för godkännande av ett verktyg som begär det. En sådan godkännandeordning kan tas fram och tillämpas av PTS, om myndigheten får det uppdraget och ett uttryckligt mandat för detta, dvs. utses till behörig myndighet.

Den behöriga myndigheten behöver även ta fram rutiner och säkerställa resurser för att kunna granska om något verktyg verkligen uppfyller direktivets krav baserat på godkännandeordningen.

Godkännandet bör innefatta ett märke eller en stämpel som visar att ett verktyg blivit godkänd det aktuella året. En sådan stämpel eller märkning bör få användas i företagets marknadsföring, och behörig myndighet bör genomföra informationsinsatser för att göra godkännandemärket känt. Det bör finnas en lista över godkända jämförelseverktyg på den behöriga myndighetens webbplats. Även andra myndigheter och konsumentorganisationer kan hänvisa till denna lista.

9.4 Upphandling eller utveckling av eget verktyg rekommenderas i andra hand

PTS rekommenderar i andra hand att den behöriga myndigheten upphandlar eller utvecklar egna jämförelseverktyg, vilket motsvarar alternativ 2 och 3. PTS bedömer dock att dessa alternativ är mindre lämpliga än alternativ 1.

Såväl alternativ 2 som 3 innebär höga krav på kvalitet i både upphandling och utveckling av en tjänst som även möter framtida behov. Erfarenheten från Telepriskollen visar vidare att det kan vara mycket svårt och kostsamt att göra rättvisande jämförelser på den komplexa marknaden, med väldigt många typer av erbjudanden och prismodeller. Att upphandla eller utveckla ett jämförelseverktyg som speglar komplexiteten på marknaden för elektroniska kommunikationstjänster och ger slutanvändare möjlighet att utvärdera tillgängliga erbjudanden skulle innebära stora kostnader för staten. Det är således inte säkert att ett verktyg bekostat av det allmänna skulle vara helt rättvisande av erbjudandena. Staten bör inte heller ägna sig åt att konkurrera med en befintlig marknad.

Det kan vara så att den behöriga myndigheter behöver följa alternativ 4, som är en kombination av alternativen, om det inte finns verktyg för alla tjänster. Eftersom den behöriga myndigheten är skyldig att säkerställa att slutanvändare har tillgång till minst ett verktyg för att jämföra tjänsterna angivna i avsnitt 4.1 behöver det finnas en viss beredskap för ett alternativt säkerställande om ett privat jämförelseverktyg saknas eller upphör. Skulle de befintliga kommersiella jämförelseverktygen försvinna från marknaden eller inte längre uppfylla kraven skulle säkerställande istället kunna ske t.ex. genom upphandling av ett verktyg.

Bilaga

PTS har kartlagt jämförelseverktyg för den svenska marknaden under perioden mars till september 2023. PTS har inte undersökt alla företagen nedan i detalj och listan innebär inte att alla dessa jämförelseverktyg är godkända enligt kriterierna. PTS har identifierat 19 prisjämförelseverktyg och två kvalitetsjämförelseverktyg. Inom ramen för detta uppdrag har PTS intervjuat företrädare för sex prisjämförelseverktyg, ett kvalitetsjämförelseverktyg och fyra operatörer och fem övriga aktörer. Intervjuerna skedde under perioden februari till oktober 2023.

Jämförelseverktyg - pris	Länk	Intervju
Abonnemangkoll	https://abonnemangkoll.se/	Ja
Billigaste Bredband	http://www.billigaste-bredband.se/	
Billigtbredband.net	https://billigtbredband.net/	
Bredband Billigt.se	https://bredbandbilligt.se/	
Bredband i världsklass	https://www.bredbandivarldsklass.se/	
Bredband.se	http://www.bredband.se/	Ja
Bredbandslista.se	https://bredbandslista.se/	
Bredbandsval.se	www.bredbandsval.se	Ja
Businesswith	https://businesswith.se/ip-telefoni/	
Bästa Bredband.com	https://bastabredband.com/	
Compricer	https://www.compricer.se/bredband/	Ja
Elgiganten	https://www.elgiganten.se/mobiler-tablets-smartklockor/mobilabonnemang	
Konsumentguiden.se/telekom	https://www.konsumentguiden.se/telekom/bredband/	
Mobiltbredband.se	https://www.mobiltbredband.se/	

Nyttmobilabonnemang.se/	https://nyttmobilabonnemang.se/	
Prisfakta.se/bredband/	https://prisfakta.se/bredband/	Ja
Prisjakt	https://bredband.prisjakt.nu/	Ja
Surf.nu	https://www.surf.nu/	
Telepriskollen.se/bredband	https://www.telepriskollen.se/bredband	

Jämförelseverktyg - kvalitet	Länk	Intervju
Bredbandskollen	https://www.bredbandskollen.se/	Ja
Bredbandskartan	https://bredbandskartan.se/	

Intervjuer

Bahnhof

Energimarknadsinspektionen

Konsumenternas
försäkringsbyrå

Konsumentverket

Swedac

Telekområdgivarna

Telenor

Telepriskollen

Telia

Tre