



## BEDÖMNING AV SKÄLIG DETALJPRISSÄTTNING AV PRODUKTER INOM RAMEN FÖR SAMHÄLLSOMFATTANDE TJÄNSTER



31.12.2009

## INNEHÅLL

<b>1. INLEDNING .....</b>	<b>3</b>
<b>2. BESTÄMMELSER OCH TILLÄMPNINGSSOMRÅDE I ANSLUTNING TILL PRISSÄTTNING AV PRODUKTER SOM TILLHANDAHÅLLS INOM RAMEN FÖR DEN SAMHÄLLSOMFATTANDE TJÄNSTEN .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1. EG-lagstiftning .....</b>	<b>4</b>
<b>2.2. Kommunikationsmarknadslagen .....</b>	<b>5</b>
<b>3. ÖVERVAKNING AV DEN SAMHÄLLSOMFATTANDE TJÄNSTEN I ANDRA EU-LÄNDER.....</b>	<b>9</b>
<b>4. BEDÖMNING AV PRISSÄTTNINGEN AV DEN SAMHÄLLSOMFATTANDE TJÄNSTEN .....</b>	<b>11</b>
<b>4.1. Genomförandet av detaljprisuppföljningen .....</b>	<b>12</b>
<b>4.2. Principerna för bedömning av prissättningens skälighet.....</b>	<b>14</b>
<b>4.3. Bedömning av skäligheten av den samhällsomfattande tjänsten från fall till fall ....</b>	<b>16</b>
<b>5. SAMMANFATTNING .....</b>	<b>18</b>



31.12.2009

## 1. INLEDNING

Enligt kommunikationsmarknadslagen omfattar Kommunikationsverkets uppgifter tillsyn över tillgängligheten av, kvaliteten på och prissättningen av de produkter som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster. I denna promemoria behandlas internationella och nationella bestämmelser i anslutning till tillsynen över prissättningen samt principerna för bedömning av skälig prissättning vid Kommunikationsverket. Promemorian tar upp de telefonitjänster som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster och utesluter dataöverföringstjänsterna från granskningen. En separat bedömningspromemoria om dataöverföring inom ramen för samhällsomfattande tjänster utarbetas under år 2010.

Den nationella regleringen av samhällsomfattande tjänster bygger på EG-lagstiftningen. I direktivet om samhällsomfattande tjänster definieras de redskap som kan användas vid tillsyn över prissättningen av samhällsomfattande tjänster. Direktivet anger även de mål som man vill uppnå med samhällsomfattande tjänster. Varje medborgare har rätt till grundläggande telefonitjänster oberoende av bostadsort. Kvalitetsmässigt ska telefonitjänsterna dessutom fungera på den fastslagna miniminivån och vara skäligt prissatta, så att alla har genuin möjlighet att använda de produkter som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster. På nationell nivå styrs bedömningen av huruvida prissättningen av de samhällsomfattande tjänsterna är skälig av kommunikationsmarknadslagen. Bestämmelser om bedömningen av prisernas skälighet ges också i annan lagstiftning, men i detta sammanhang behandlas endast det bedömnings sätt som EG-direktiven och kommunikationsmarknadslagen förutsätter.

I fortsättningen följs prissättningen av samhällsomfattande tjänster upp med regelbundna intervaller, och prisnivån och prisutvecklingen granskas i jämförelse med andra motsvarande kommunikationstjänster. I denna promemoria presenteras telefonitjänstprodukterna, Kommunikationsverkets övervakning av detaljpriserna i anslutning till dessa produkter samt de grundläggande principer i enlighet med vilka Kommunikationsverket bedömer skäligheten av prissättningen av de telefonitjänster som tillhandahålls inom ramen för de samhällsomfattande tjänsterna på ett allmänt plan och från fall till fall. I bedömningen från fall till fall samverkar de allmänna principerna och jämförelseuppgifterna om prissättningen av samhällsomfattande tjänster med omständigheter som råder i anslutning till det enskilda fallet, utifrån vilka man kan ta ställning till prissättningen av de samhällsomfattande tjänsterna. Syftet med promemorian är inte att slå fast ett skäligt pris, utan framföra Kommunikationsverkets uppfattning om de principer i enlighet med vilka man bedömer huruvida prissättningen av samhällsomfattande tjänster är skälig. Kommunikationsverkets bedömningsförfarande bygger på de bestämmelser, principer och uppfattningar som presenteras i denna promemoria.



31.12.2009

## 2. BESTÄMMELSER OCH TILLÄMPNINGSOMRÅDE I ANSLUTNING TILL PRISSÄTTNING AV PRODUKTER SOM TILLHANDAHÅLLS INOM RAMEN FÖR SAMHÄLLSOMFATTANDE TJÄNSTER

### 2.1. EG-lagstiftning

Bestämmelser om samhällsomfattande tjänster ges i Europaparlamentets och rådets direktiv om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster 2002/22/EG (direktiv om samhällsomfattande tjänster).

Enligt artikel 4 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska medlemsstaterna säkerställa att samtliga rimliga krav på anslutning till det allmänna telefonnätet i en fast anslutningspunkt och på tillträde till allmänt tillgängliga telefonitjänster i en fast anslutningspunkt uppfylls av minst ett företag. Den tillhandahållna anslutningen ska göra det möjligt för slutanvändarna att ringa och ta emot lokala, nationella och internationella telefonsamtal, telefax och datakommunikation med en datahastighet som tillåter funktionellt tillträde till internet, med beaktande av den aktuella teknik som används av majoriteten av abonnenterna samt den tekniska genomförbarheten. De samhällsomfattande tjänsterna innehåll regleras vidare i direktivets artiklar 5–7, som gäller nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar, avgiftsbelagda telefonautomater samt särskilda åtgärder för användare med funktionshinder.

Bestämmelser om skälig prissättning av samhällsomfattande tjänster ges i direktivets 9 artikel. Enligt artikel 9.1 ska de nationella regleringsmyndigheterna övervaka utvecklingen av och nivån på taxorna för slutkunder när det gäller de tjänster som i artiklarna 4, 5, 6 och 7 anges vara omfattade av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och som tillhandahålls av utsedda företag, särskilt i förhållande till nationella konsumentpriser och inkomster. Vidare kan medlemsstaterna reglera prissättningen av de produkter som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster i enlighet med artikel 9. 2–6 i direktivet.

Enligt artikel 9.2 i direktivet får medlemsstaterna mot bakgrund av nationella förhållanden kräva att utsedda företag erbjuder konsumenterna olika prisalternativ eller prispaket som skiljer sig från dem som erbjuds till vanliga kommersiella villkor, särskilt för att säkerställa att låginkomsttagare eller personer med särskilda sociala behov har tillträde till den allmänt tillgängliga telefonitjänsten.

Medlemsstaterna får ge bestämmelser om att utsedda företag ska erbjuda särskilda prisalternativ eller iaktta prisbegränsningar eller geografisk utjämning eller andra liknande ordningar. Dessutom kan de med stöd av artikel 9.3 säkerställa att konsumenter med låga inkomster eller särskilda sociala behov ges stöd. Enligt artikel 9.4 får medlemsstaterna kräva att företag med skyldigheter i enlighet med artiklarna 4, 5, 6 och 7 tillämpar gemensamma taxor, inklusive



31.12.2009

geografisk utjämning, för hela territoriet med beaktande av nationella förhållanden eller iakttagelse av prisbegränsningar.

Om ett utsett företag har skyldighet att erbjuda särskilda taxealternativ eller gemensamma taxor inklusive geografisk utjämning, eller att iakttagelse av prisbegränsningar, ska de nationella regleringsmyndigheterna enligt artikel 9.5 säkerställa att villkoren är fullt öppna samt offentliggöra och tillämpas i enlighet med principen om icke-diskriminering. De nationella regleringsmyndigheterna får kräva att särskilda ordningar ändras eller dras tillbaka.

I 10 artikeln i direktivet om samhällsomfattande tjänster regleras även kontrollen av utgifterna. Enligt artikel 10.1 ska medlemsstaterna säkerställa att de utsedda företagen, när de erbjuder faciliteter och tjänster utöver sådana som anges i artiklarna 4, 5, 6 och 7 samt artikel 9.2, fastställer villkor på ett sådant sätt att abonnenten inte tvingas betala för faciliteter eller tjänster som inte är nödvändiga eller krävs för den begärda tjänsten.

## 2.2. Kommunikationsmarknadslagen

### *Definition av samhällsomfattande tjänster och övervakning av prissättningen*

Bestämmelser om de produkter som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster och om skälig prissättning av de samhällsomfattande tjänsterna ges i 60 c § i kommunikationsmarknadslagen (20/2007), enligt vilken ett teleföretag, som Kommunikationsverket på det sätt som avses i 59 § utsett för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i form av allmänna telefonitjänster, är skyldigt att oberoende av geografiskt läge och till ett skäligt pris tillhandahålla anslutningar till ett allmänt kommunikationsnät på den ort där användaren stadigvarande bor eller finns. Teleföretaget ska leverera anslutningen inom skälig tid från beställningen. Den anslutning som tillhandahålls ska vara sådan att det är möjligt att ringa nödsamtal, ringa och ta emot inrikes- och utlandssamtal samt använda andra sedvanliga telefonitjänster med den. Anslutningen ska dessutom möjliggöra en ändamålsenlig internetförbindelse. Teleföretaget kan också tillhandahålla de ovan nämnda tjänsterna via flera anslutningar, om det inte medför oskäliga extra kostnader för användaren.

I motiveringarna till lagen (RP 150/2006) betonas att den anslutning som tillhandahålls användaren inte är bunden till en bestämd teknisk lösning. I bestämmelsen definieras inte i detalj med vilken teknik anslutningen till det allmänna nätverket ska genomföras, men den fastställer de tjänster som slutanvändaren måste kunna använda via anslutningen.

Enligt 60 c § i kommunikationsmarknadslagen är teleföretaget skyldigt att *till skäligt pris* tillhandahålla användaren en anslutning till ett allmänt kommunikationsnät på den ort där användaren stadigvarande bor eller finns. I motiveringarna till lagen konstateras att det skäliga priset på en anslutning kan variera på olika håll i landet. Prisets skälighet ska bedömas både med tanke på kommunikationstjänstens användare och



31.12.2009

teleföretaget. Vid bedömning av prisets skälighet kan man utöver kostnaderna för användning av anslutningen även beakta kostnaderna för byggande av anslutningen. Om användaren erbjuds en mobiltelefonanslutning som anslutning inom ramen för de samhällsomfattande tjänsterna får priset på tjänsten enligt motiveringarna till lagen emellertid inte vara högre än kostnaderna för användning av en fast anslutning.

Enligt 60 c § i kommunikationsmarknadslagen kan teleföretaget också tillhandahålla användaren tjänster via flera anslutningar, om det inte medför oskäliga extra kostnader för användaren. Enligt motiveringarna till lagen skulle oskäliga extra kostnader kunna utgöras exempelvis av skyldigheten att skaffa dyra tilläggsutrustningar eller av flera avgifter för inkoppling av anslutningar.

Genom en reform av kommunikationsmarknadslagen som trädde i kraft år 2007 ökade regleringen av möjligheten för ett företag som utsetts till operatör för samhällsomfattande tjänster att från statens medel få ersättning för nettokostnader för samhällsomfattande tjänster som utgör en oskälig ekonomisk belastning. Bestämmelser om nettokostnaderna för samhällsomfattande tjänster och om ersättning för kostnaderna ges i 60 a–b § i kommunikationsmarknadslagen. Den möjlighet som en operatör för samhällsomfattande tjänster har att få ersättning för kostnader som orsakas av de samhällsomfattande tjänsterna har betydelse då skäligheten av priset på de samhällsomfattande tjänsterna bedöms. I motiveringarna till 60 b § i kommunikationsmarknadslagen konstateras att en operatör som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster också kan bli tvungen att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster med förlust, om det inte med hänsyn till företagets övergripande ekonomiska situation är oskäligt.

Genom den ovan beskrivna ändringen av kommunikationsmarknadslagen, som trädde i kraft år 2007, hävdades den tidigare 59 § i lagen (393/2003) som gällde skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. I denna paragraf definierades en produkt som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster som en anslutning som ett teleföretag som utsetts till teleföretag med betydande marknadsinflytande i ett fast telefontät område skulle tillhandahålla till ett skäligt pris på den ort där användaren stadigvarande bor eller finns. Även om definitionen av en produkt som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster har ändrats, kvarstår kravet på att prissättningen ska vara skälig oförändrat i lagen. I regeringens proposition om reformen av kommunikationsmarknadslagen hänvisas avseende prissättningen av samhällsomfattande tjänster till det tidigare förfarandet. På dessa grunder anser Kommunikationsverket att det vid tolkning av den skyldighet till skälig prissättning som åläggs ett företag som utsetts till operatör för samhällsomfattande tjänster till vissa delar även är möjligt att stödja sig på motiveringarna (RP 112/2002) till den genom lagreformen upphävda 59 § i kommunikationsmarknadslagen samt på Kommunikationsverkets tidigare förfarande för avgöranden. Då man tolkar de tidigare motiveringarna till lagen bör man emellertid observera att särskilt bestämmelserna om ersättning av nettokostnader



31.12.2009

som lades till kommunikationsmarknadslagen år 2007 har ändrat på bedömningen av skäligheten av priset på samhällsomfattande tjänster sålunda att man i dag kan förutsätta att en operatör för samhällsomfattande tjänster i vissa situationer även tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna med förlust.

I den upphävda 59 § i kommunikationsmarknadslagen och i motiveringarna till lagrummet har ett skäligt pris på de samhällsomfattande tjänsterna definierats på ett mycket likartat sätt som i den gällande kommunikationsmarknadslagen och dess motiveringar. I motiveringarna till lagen har man konstaterat att man med ett skäligt pris avser ett pris som ur genomsnittsanvändarens synvinkel är skäligt. Detta har dock inte ansetts innebära att priset alltid ska vara det samma oberoende av de kostnader som anslutningens geografiska läge och byggande orsakar. Vidare konstateras i motiveringarna till lagen att priset inte heller kan vara oskäligt för teleföretaget.

#### Övervakning av detaljpriserna på samhällsomfattande tjänster

Bestämmelser om övervakningen av detaljpriserna på samhällsomfattande tjänster ges i 60 § i kommunikationsmarknadslagen (70/2007), enligt vilken *Kommunikationsverket ska övervaka prissättningen av de samhällsomfattande tjänster som de utsedda operatörerna tillhandahåller och jämföra den med prisnivån för andra kommunikationstjänster.*

I motiveringarna till lagen (RP 150/2006) konstateras att man genom denna bestämmelse genomför artikel 9.1 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, enligt vilken de nationella regleringsmyndigheterna ska övervaka utvecklingen av och nivån på de tjänster som omfattas av de samhällsomfattande tjänsterna och som de utsedda företagen tillhandahåller, särskilt i förhållande till nationella konsumentpriser och inkomster. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att prissättningen av de samhällsomfattande tjänsterna ligger i linje med andra genomsnittliga konsumentpriser och är skälig för användaren. I motiveringarna konstateras att målet med förfarandet för att utse företag som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster är att de samhällsomfattande tjänsterna ska produceras så kostnadseffektivt som möjligt och till ett för användarna förmånligt pris. Skyldigheten att följa upp prissättningen syftar till att garantera att detta mål nås.

Någon särskild tidsfrist för Kommunikationsverkets prisuppföljning sätts inte i bestämmelsen, utan uppföljningen ska i princip ske fortlöpande. Enligt motiveringarna till lagen kan Kommunikationsverket i praktiken dock sköta prisuppföljningen till exempel genom regelbundna stickprovsundersökningar.

I kommunikationsmarknadslagen ges inte bestämmelser om Kommunikationsverkets rätt att reglera detaljpriserna på samhällsomfattande tjänster med de medel som fastställs i artikel 9.2 och 9.4 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, exempelvis genom



31.12.2009

att fastställa prisbegränsningar eller geografisk utjämning eller genom att ålägga teleföretagen skyldighet att erbjuda särskilda prisalternativ för användare med låga inkomster eller sociala behov. Kommunikationsverket har inte heller möjlighet att stöda användare med låga inkomster eller användare som konstaterats ha sociala behov på det sätt som avses i artikel 9.3 i direktivet.

### *Reglering av avtalsvillkoren*

Vid bedömning av skäligheten av priset på en produkt som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster och av de avtalsvillkor som gäller fastställandet av priset kan man även stöda sig på 66 § i kommunikationsmarknadslagen (1.9.2006/759), som gäller avtalsvillkor och prislister. Enligt paragrafen ska ett teleföretag utarbeta standardavtalsvillkor för avtal om kommunikationstjänster som ingås med konsumenter och tillämpa dessa villkor när avtal ingås med en konsument. Avtalen får inte innehålla villkor eller begränsningar som är oskäliga för konsumenten.

Kommunikationsmarknadslagens 66 § kan endast tillämpas på avtalsvillkor för konsumentavtal. Utifrån denna paragraf kan man således inte ta ställning till skäligheten av de avtalsvillkor om priset på samhällsomfattande tjänster som teleföretaget använder när det ingår avtal med företagskunder.

Vid bedömning av avtalsvilkors oskälighet för konsumenten kan man enligt motiveringarna till kommunikationsmarknadslagen (RP 231/2005) beakta till exempel direktivet om oskäliga villkor i konsumentavtal (rådets direktiv 92/13/EEG om oskäliga villkor i konsumentavtal), som har genomförts genom bestämmelserna i 3 och 4 kap. i konsumentskyddslagen.

### *Övervakningsförfarande*

Kommunikationsverkets behörighet att övervaka prissättningen av samhällsomfattande tjänster bygger på 119 § och 126 § i kommunikationsmarknadslagen. Enligt 119 § i kommunikationsmarknadslagen har Kommunikationsverket till uppgift att övervaka att bestämmelserna i denna lag och bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas. Paragraf 126 i kommunikationsmarknadslagen fastställer att om ett teleföretag eller en person, vars rätt eller fördel saken gäller, anser att någon handlar i strid med denna lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den, kan teleföretaget eller personen föra saken till Kommunikationsverket för prövning. Kommunikationsverket kan också på eget initiativ ta saken till prövning.



31.12.2009

### 3. ÖVERVAKNING AV SAMHÄLLSOMFATTANDE TJÄNSTER I ANDRA EU-LÄNDER

Hösten 2009 lät Kommunikationsverket göra en utredning av övervakningen av samhällsomfattande tjänster i andra EU-länder. Till länder som granskades i utredningen utsågs Irland, Nederländerna, Storbritannien, Sverige och Österrike. I Nederländerna bör valet av en operatör för samhällsomfattande tjänster enligt lagen göras utifrån ett anbudsförfarande, dvs. på så sätt att teleföretagen presenterar sina totala nettokostnader för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster av fastställd nivå, och ministeriet utser det företag som erbjuder de förmånligaste tjänsterna till operatör för samhällsomfattande tjänster för en period på högst fem år. Anbudsförfrandet har dock inte tillämpats eftersom det lokala teleföretaget KPN frivilligt och utan ersättning velat behålla den ställning som operatör för samhällsomfattande tjänster som företaget en gång i tiden fick med stöd av en övergångsbestämmelse. KPN anser att företaget får immateriell nytta av att sköta skyldigheten. Även i Österrike nämner lagen anbudsförfrandet som metod att utse operatörer för samhällsomfattande tjänster, men detta förfarande har inte tillämpats eftersom man ansett att det i praktiken endast finns ett företag i landet som uppfyller kraven på samhällsomfattande tjänster. I Storbritannien och på Irland har operatörerna för samhällsomfattande tjänster utsetts genom offentligt hörande på ett liknande sätt som i Finland. I Sverige finns för närvarande inga utsedda operatörer för samhällsomfattande tjänster.

#### *Övervakning av prissättningen av samhällsomfattande tjänster i de undersökta länderna*

I Nederländerna ska månads- och bruksavgifterna för en anslutning som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster vara skäliga. Prissättningen betraktas som skälig, om intäkterna från tillhandahållandet av tjänsten är skäliga. Installations- och byggnadskostnaderna för en anslutning har reglerats på så sätt att den första anslutningens kostnader ska vara skäliga. I Nederländerna samlar den lokala regleringsmyndigheten OPTA in marknadsinformation om aktörerna för övervakning av de samhällsomfattande tjänsterna och kan bland annat fastställa en prisgräns för de produkter som tillhandahålls inom ramen för dessa tjänster.

I Storbritannien har regeringen fastställt att operatörerna för samhällsomfattande tjänster ska följa en regionalt enhetlig prissättning avseende produkter som tillhandahålls inom ramen för de samhällsomfattande tjänsterna. Installations- och byggnadskostnaderna för anslutningar regleras på så sätt att om kostnaderna är under 3 400 £, betalar kunden endast den normala inkopplingsavgiften för anslutningen. Om kostnaderna överstiger denna gräns betalar kunden den överstigande delen av kostnaderna samt den normala inkopplingsavgiften för anslutningen.



31.12.2009

På Irland är det möjligt att reglera skäligheten av priserna för de produkter som tillhandahålls inom ramen för de samhällsomfattande tjänsterna med ett system med prisbegränsningar på samma sätt som i Nederländerna. En operatör för samhällsomfattande tjänster är skyldig att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster med en enhetlig prissättningsmodell även nationellt. Installations- och byggnadskostnaderna för en anslutning regleras på ett liknande sätt som i Storbritannien, men på Irland är uppskattningsgränsen 7 000 €. Tillsynsmyndigheten på Irland, ComReg, följer även upp detaljpriserna på samhällsomfattande tjänster och jämför dem med konsumentpriserna och inkomstnivåerna.

I Österrike godkänner regleringsmyndigheten priserna på samhällsomfattande tjänster på förhand. Myndigheten kan även använda prisbegränsningar som medel för övervakning av prissättningen av samhällsomfattande tjänster. En skälig nivå på priserna definieras inte i den nationella lagstiftningen och därför ska myndigheten ta ställning till skäligheten utifrån sin egen bedömning. Regleringsmyndigheten har detaljerade uppgifter om kostnadsstrukturen för det företag som utsetts till operatör för samhällsomfattande tjänster, och skäligheten bedöms utifrån detta.

Även om det för närvarande inte finns en utsedd operatör för samhällsomfattande tjänster i Sverige, kan regleringsmyndigheten ålägga ett teleföretag skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster på ett bestämt område, om någon separat ber om tjänsterna. Då kan teleföretaget även åläggas skyldighet att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna till samma fasta pris eller till ett högre pris än marknadspriset i hela landet. Myndigheten har inga särskilda övervakningsmetoder för bedömning av prisernas skälighet, men i Sverige pågår ett projekt i syfte att utveckla metoderna för övervakning av prissättningen av samhällsomfattande tjänster.

#### *Tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster för specialgrupper*

Specialgrupper är bland annat användare med funktionshinder samt användare med låga inkomster. För användare med funktionshinder, exempelvis personer med nedsatt hörsel eller syn, talstörningar eller rörelsehinder, definierar lagarna i alla länder med undantag av Österrike rätt till samhällsomfattande tjänster med hjälp av särskilda egna tilläggstjänster. För användare med låga inkomster finns i de flesta av de granskade länderna en specialprislista för produkter som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster. Alternativt beviljar ländernas allmänna socialbidragssystem stöd för anskaffning av kommunikationstjänster. Bland annat på Irland erbjuds allmänna bidrag som beviljas på sociala eller hälsomässiga grunder och som omfattar gratis abonnemangshyra. I Österrike beviljas utifrån behovsprövning 300 000 personer gratis telefon och taltid från statens budgetmedel. Användarna kan också ansöka om bidrag till anslutningens månadsavgifter utifrån sin ekonomiska situation.



31.12.2009

#### 4. BEDÖMNING AV PRISSÄTTNINGEN AV SAMHÄLLSOMFATTANDE TJÄNSTER

Bedömningen av prissättningens skälighet kan på ett allmänt plan indelas i två funktioner som stöder varandra, dvs. den allmänna övervakningen av prisnivån och bedömningen av prisernas skälighet från fall till fall. I regeringens proposition konstateras att Kommunikationsverket ska övervaka prissättningen av de samhällsomfattande tjänster som de utsedda operatörerna tillhandahåller och jämföra den med prisnivån för andra kommunikationstjänster. Syftet är att säkerställa att prissättningen av de samhällsomfattande tjänsterna ligger i linje med andra genomsnittliga konsumentpriser och är skälig för användaren.<sup>1</sup> Priset på en produkt som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster ska också vara skäligt för teleföretaget.

De telefonitjänstprodukter som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster består av de delområden som presenteras i principdiagrammet nedan.



Diagram 1. Prissättning av grundläggande telefonitjänster.

I priset på telefonitjänster som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster ingår en avgift av engångskaraktär som består av inkopplingsavgiften för anslutningen och dess eventuella anskaffningspris eller byggnadskostnader. I priset på anslutningen ingår dessutom avgifterna för användning av anslutningen inom ramen för de samhällsomfattande tjänsterna. Avgifter som orsakas av användning av anslutningen är exempelvis anslutningens månadsavgift och samtalsavgifterna. Anslutningar kan tillhandahållas inom samhällsomfattande tjänster med olika tekniska lösningar. I praktiken är alla telefonanslutningar som en operatör för samhällsomfattande tjänster

<sup>1</sup> RP 150/2006, rd. s. 23–24.



31.12.2009

erbjuder sina permanenta kunder på de områden där företaget är operatör för samhällsomfattande tjänster anslutningar som tillhandahålls inom ramen för de samhällsomfattande tjänsterna, om de uppfyller minimikraven på anslutningar som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster. Operatörerna har inte lanserat en anslutning inom ramen för samhällsomfattande tjänster som separat produkt.

Anslutningar som erbjuder tjänster som överskrider minimikraven på produkter inom ramen för samhällsomfattande tjänster är inte anslutningar som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänstrn. Deras prissättning kan inte bedömas enligt samma principer som priset på en anslutning som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster eller beaktas vid uppföljningen av prisnivån. Ett exempel på anslutningar som överskrider nivån för samhällsomfattande tjänster är de så kallade paketanslutningarna, där man utöver telefonanslutningen i form av ett paket även tillhandahåller terminalutrustning, en mängd telefonitjänster som överskrider den mängd tjänster som en genomsnittlig användare använder samt textmeddelande- eller dataöverföringstjänster.

#### 4.1. Genomförandet av detaljprisuppföljningen

Kommunikationsverket övervakar skäligheten av prissättningen av produkter som tillhandahålls inom samhällsomfattande tjänster genom att regelbundet samla in prisuppgifter om alla produkter som är centrala med tanke på de samhällsomfattande tjänsterna. Centrala detaljprisuppgifter är inkopplingsavgifterna, månadsavgifterna och samtalstrafikavgifterna för anslutningar som tillhandahålls kunderna. Prisuppgifterna om tjänster i det fasta nätet samt om VoIP-tjänster samlas in för uppföljning av de samhällsomfattande tjänsternas detaljpriser årligen. Vad gäller tjänsterna i mobiltelefoninätet samlas uppgifterna in fyra gånger om året. Dessa uppgifter används som jämförelseuppgifter vid uppföljningen av priserna på de produkter som tillhandahålls inom ramen för de samhällsomfattande tjänsterna. Prisuppföljningsmodellen för produkter som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster kommer att granskas och uppdateras årligen med hjälp av de prisuppgifter som nämns ovan.

Det är rätt enkelt att följa upp detaljpriserna på mobiltelefonanslutningar eftersom priserna är nationellt enhetliga. Priserna på anslutningar i det fasta nätet varierar beroende på ort. Därför granskas priserna regionalt. Då samlas det fasta nätets detaljprisuppgifter för uppföljning av detaljpriserna från på förhand utvalda exempelorter. Avsikten har varit att välja orterna på ett sådant sätt att de täcker de i Finland verksamma teleföretagen i det fasta nätet så väl som möjligt. Priserna på de tjänster (även VoIP) som tillhandahålls på exempelområdena av de operatörer som är verksamma inom det fasta nätet jämförs sinsemellan och med priserna på riksomfattande mobiltelefonianslutningar.



31.12.2009

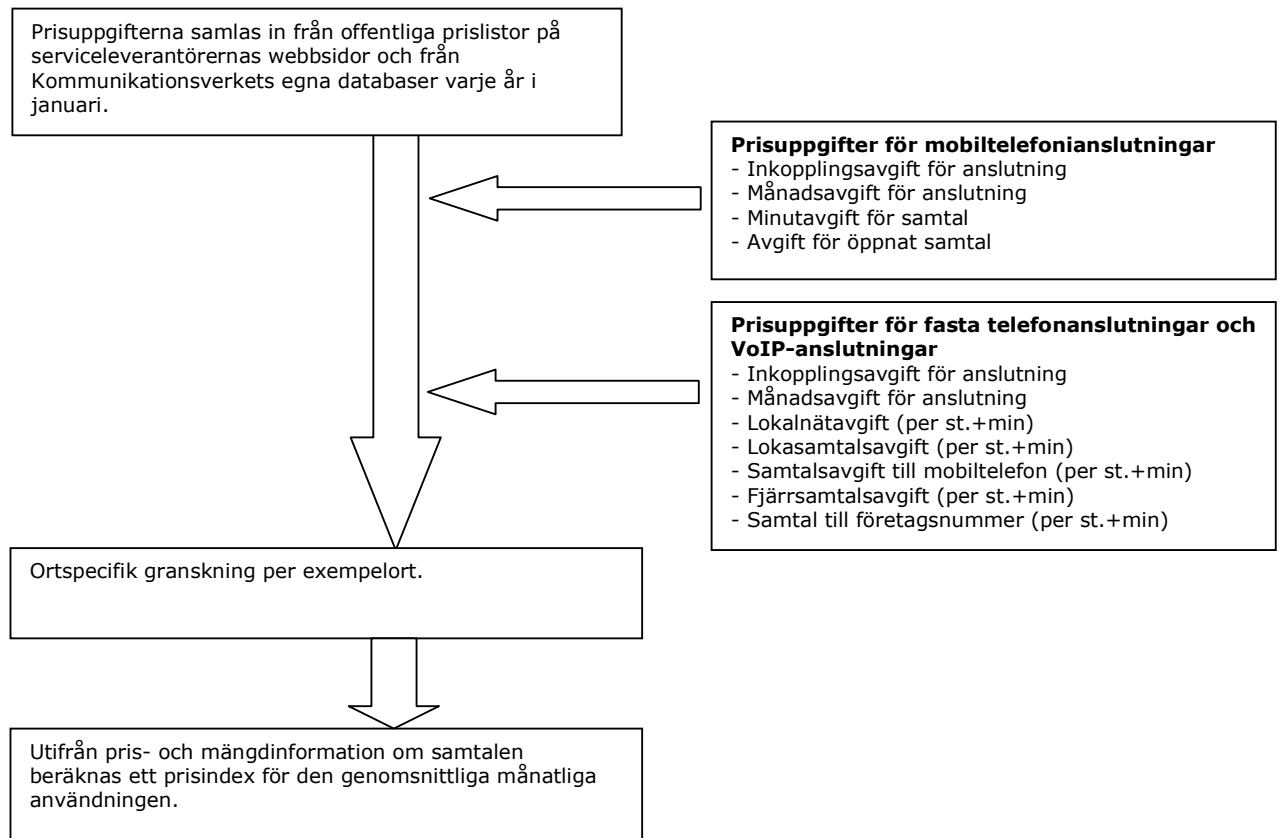


Diagram 2. Processen för insamling av uppgifter för prisuppföljning.

Kommunikationsverket samlar in prisuppgifterna om mobiltelefonianslutningar regelbundet fyra gånger om året. Uppgifterna samlas in så heltäckande som möjligt om alla anslutningstyper från samtliga serviceleverantörer inklusive taltids- och sms-paket. Prisnivån för produkter inom ramen för samhällsomfattande tjänster kommer att följas upp utifrån den s.k. profilen för en genomsnittlig användare. I anslutning till prisjämförelsen publiceras även en prisutvecklingstabell, där olika serviceleverantörers priser jämförs utgående från marknadsinformationen. Till jämförelsen väljs från varje serviceleverantör det till minutpriset förmånligaste etprisabonnemanget (samma pris på samtal till alla nät) utan taltidspaket. För uppföljning av de samhällsomfattande tjänsternas detaljpriser insamlas även uppgifter om inkopplingsavgifterna för mobiltelefonianslutningarna.

Prisuppgifterna för fasta telefonanslutningar samlas in områdesvis varje år. Uppgifterna om VoIP-anslutningar samlas in på samma sätt som uppgifterna om fasta anslutningar. De insamlade prisuppgifterna antecknas i en tabell som visar de verksamma serviceleverantörerna och jämförpriserna på samtal områdesvis. Med hjälp av de statistiska uppgifterna beräknas samtals genomsnittliga stycke- och minutantal för varje anslutningstyp samt riktningen av samtalen till olika nät. För att jämföra detaljpriserna beräknas ett prisindex för den genomsnittliga



31.12.2009

användningen separat för varje taltelefonitjänst, vilket innebär att tjänsternas priser tillförlitligt kan jämföras sinsemellan. År 2009 utförde Kommunikationsverket för första gången en prisnivåundersökning av teletjänster. I undersökningen skapas ett prisindex bland annat för priserna i det fasta nätet och för priserna på mobiltelefonsamtal. Detta index används som hjälpmedel då nivån och utvecklingen av priserna på de samhällsomfattande tjänsterna jämförs med andra motsvarande taltelefonitjänster. Priserna kan vid behov även jämföras med utvecklingen av den allmänna prisnivån exempelvis med hjälp av Statistikcentralens konsumentprisindex. Vidare följs avgifterna för installation och inkoppling av anslutningar upp på motsvarande sätt som en del av detaljprispåföljningen, dock så att jämförelsen av inkopplingsavgifterna görs upp separat från uppföljningen av de månatliga priserna, eftersom inkopplings- och installationsavgifterna är av engångskaraktär.

Utifrån uppföljningen av den allmänna prisnivån kan man inte nödvändigtvis dra direkta slutsatser om huruvida priset på en enskild anslutning är skäligt. Uppgiften kan dock användas som stöd vid bedömningen av prissättningen från fall till fall samt vid bedömningen av behovet att utse en operatör för samhällsomfattande tjänster.

#### 4.2. Principerna för bedömning av prissättningens skälighet

I motiveringen till den upphävda 59 § i kommunikationsmarknadslagen (393/2003) har man konstaterat, att priset på en anslutning som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster ska vara skäligt ur en genomsnittlig användares synvinkel. Å ena sidan har man i motiveringarna till både den gällande och den hävda lagen lyft fram flera sådana faktorer som inverkar på bedömningen av skälighet och som endast kan beaktas vid bedömning av skäligheten av priset på en enskild anslutning som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster. Sådana faktorer är exempelvis de kostnader som byggandet av anslutningen orsakar. Storleken på dessa kostnader varierar beroende på användarens geografiska läge. Till denna del ska skäligheten av priset på en anslutning inom ramen för samhällsomfattande tjänster enligt Kommunikationsverkets uppfattning bedömas ur den enskilda användarens synvinkel. Å andra sidan ska man vid bedömningen även ta i beaktande att de kostnader som slutanvändaren orsakas i betydligt omfattning beror på användarens vanor. Man kan inte förutsätta att prissättningsmodellerna för samtliga anslutningar som en operatör för samhällsomfattande tjänster tillhandahåller betjänar alla användare och alla vanor. Därför kan prissättningen av samhällsomfattande tjänster bedömas utgående från såväl den enskilda som den genomsnittliga användarens genomsnittliga användning.

I motiveringarna till både den upphävda 59 § i kommunikationsmarknadslagen och till den gällande lagen har man konstaterat att en annan faktor som påverkar bedömningen av prissättningens skälighet är att priset inte alltid behöver vara detsamma, oberoende av anslutningens geografiska läge och de kostnader som byggandet av anslutningen medför. I Finland har man tillämpat regional



31.12.2009

prissättning av anslutningar i det fasta nätet. Detta bygger delvis på strukturen av utbudet i det fasta nätet i Finland, dvs. tjänsterna tillhandahålls av regionala, lokala telefonbolag i lokala nät. De lokala teleföretagen tillhandahåller anslutningar i huvudsak till samma pris inom hela sitt nät, och utbudet i andra bolags nät är litet. Hos vissa teleföretag finns det skillnader i prissättningen av samtal både mellan nätverken och mellan anslutningar av olika slag inom samma nät. Riksomfattande teleföretag kan också tillämpa regional prissättning.

Det finns kostnadsbaserade orsaker till geografiskt differentierade priser på anslutningarna eftersom kostnaderna för byggnad och drift varierar områdesvis. Funktionella telefonserviser förutsätter en bestämd nätverksstruktur. I områden där det finns färre anslutningar i nätverket står varje anslutning för en större andel av kostnaderna för byggnad och drift av nätet än i områden med flera anslutningar. Å andra sidan kan kostnaderna för byggande av nätet, i synnerhet för schaktning av kablar, proportionellt sett vara betydligt högre i en ort med tät bebyggelse än i glesbygden. Frågan handlar delvis om fördelningen av kostnaderna, dvs. vilken andel av kostnaderna för etablering av anslutningen debiteras beställaren då anslutningen kopplas in och vilken andel av kostnaderna debiteras som bruksavgifter.

Skyldigheten till skälig prissättning förutsätter enligt Kommunikationsverkets uppfattning inte att alla alternativa lösningar som en operatör för samhällsomfattande tjänster tillhandahåller ska ha skälig prissättning. Det räcker med att operatören med något alternativ som är skäligt prissatt tillhandahåller en telefonitjänst som uppfyller kraven på samhällsomfattande tjänster. Med detta avses att om en operatör för samhällsomfattande tjänster på ett visst område har ett täckande fast nät och mobiltelefoninät, kan företaget välja med vilken teknik det tillhandahåller anslutningen inom ramen för samhällsomfattande tjänster. Då räcker det att den ena anslutningen har skälig prissättning. Av kommunikationsutskottets betänkande framgår emellertid att man vid övervägande av alternativen bör välja den helhet som ur användarens synvinkel är förmånligare på så sätt, att om företaget av någon anledning vill avvika från denna princip, ska man inte förhindra företaget från att göra så, men då ska differensen mellan det förmånligare och det dyrare alternativet bäras av företaget. Om kunden bland olika anslutningar inom ramen för samhällsomfattande tjänster ändå väljer det dyrare alternativet exempelvis utifrån sina personliga preferenser, ska kunden betala de tilläggskostnader som valet medför.

Övervakningen av skäligheten i prissättningen av samhällsomfattande tjänster sker i efterhand. I sista hand sker bedömningen dessutom från fall till fall eftersom det beror bland annat på användarens geografiska läge och på kostnaderna för byggande och drift av anslutningen huruvida ett pris kan betraktas som skäligt. Kommunikationsverket övervakar den skäliga prissättningen av samhällsomfattande tjänster så att prissättningen av produkter inom ramen för samhällsomfattande tjänster och ändringarna av prissättningen granskade på en regional basis är skälig i förhållande till prissättningen av övriga kommunikationstjänster. Kommunikationsverket genomför uppföljningen av detaljpriserna på



31.12.2009

produkter inom ramen för samhällsomfattande tjänster regelbundet och i heltäckande omfattning i enlighet med den handlingsmodell som presenteras ovan. Om en enskild användare upplever att denne blir tvungen att betala en oskälig ersättning för en produkt som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster, kan användaren lämna en åtgärdsbegäran rörande prissättningen av den produkt som denne betraktar som oskäligt prissatt. Om Kommunikationsverket utifrån en jämförelse av priserna på motsvarande kommunikationstjänster kan ta ställning till huruvida det enskilda pris som granskas är skäligt, utförs bedömningen av skäligheten med stöd av en prisjämförelse som görs från fall till fall, och beslutet utfärdas utgående från dessa uppgifter. Om prisuppföljningsuppgifterna inte tillräckligt klart visar att prissättningen är skälig, har Kommunikationsverket möjlighet att vid behov be att operatören för samhällsomfattande tjänster lämnar en mera ingående utredning om den aktuella produkt som tillhandahålls inom ramen för samhällsomfattande tjänster.

#### 4.3. Bedömning av skäligheten av samhällsomfattande tjänster från fall till fall

Kommunikationsverket kan ta ställning till huruvida prissättningen av en telefonitjänst är skälig genom ett mera ingående utredningsförfarande, om en åtgärdsbegäran till Kommunikationsverket utgående från en prisjämförelse från fall till fall ger anledning att misstänka oskälig prissättning. Då utreds bland annat de kostnader som orsakats av genomförandet av den produkt inom ramen för de samhällsomfattande tjänster som specificeras i åtgärdsbegäran på den precisionsnivå som fallet förutsätter, så att det är möjligt att utföra en bedömning av skäligheten. Kostnader som ska beaktas då prissättningens skälighet bedöms är de kostnader som teleföretaget orsakas genom att anslutningen används samt kostnaderna för byggandet av en sådan förbindelse som upprättandet av anslutningen förutsätter. Telefonitjänster som genomförs inom ramen för samhällsomfattande tjänster kan tekniskt sett produceras med hjälp av ett fast nät eller ett mobiltelefoninät. Produktionen av samhällsomfattande tjänster med olika nättekniker behandlas nedan.

##### *Byggnadskostnader*

En anslutning som tillhandahålls inom ramen för de samhällsomfattande tjänsterna kan genomföras med en anslutning i ett fast nät eller i ett mobiltelefoninät. En telefonanslutning i ett fast nät kan oftast kopplas till ett befintligt anslutningsnätverk utan att man behöver bygga ett nätverk. Om detta inte är fallet, kan teleföretaget på användarens begäran bygga en ny abonnentförbindelse. Den kostnad som den nya abonnentförbindelsen medför varierar från fall till fall beroende på terrängen, den nödvändiga förbindelsens längd och andra investeringsbehov.

För att kunna tillhandahålla en anslutning inom ramen för samhällsomfattande tjänster i ett mobiltelefoninät måste teleföretaget ibland förbättra nätverkets hörbarnet genom att utföra ändringar i basstationen, bygga en ny basstation för mobiltelefoni eller installera en



31.12.2009

extern antenn hos användaren. De kostnader som förbättrandet av nätverkets hörbarhet orsakar konsumenten beror på de tekniska lösningar som behövs och på antalet andra konsumenter som eventuellt kan kopplas till dem. Om investeringarna i nätets hörbarhet även förbättrar den upplevda servicenivån för andra än den aktuella konsumenten, bör en del av investeringskostnaderna också riktas till andra produkter som teleföretaget erbjuder.

Bedömningen av skäligheten av en dylik engångskostnad för samhällsomfattande tjänster är starkt förknippad med nätbyggnadsprojektets geografiska och tekniska faktorer. Vid bedömning av skäligheten av byggnadskostnaderna beaktas hur krävande byggprojektet är och vilken engångsinvestering som kan betraktas som skälig för att den enskilda konsumenten ska få en egen telefonanslutning. Jämte byggnadskostnaderna tar teleföretaget ut inkopplingsavgiften för anslutningen av konsumenten.

#### *Månads- och samtalsavgifter*

Ett teleföretag debiterar en månadsavgift för att täcka kostnaderna för driften av en telefonanslutning. Traditionellt har månadsavgiften för en telefonanslutning i det fasta nätet varit betydligt högre än motsvarande avgift för en mobiltelefonianslutning. Vid bedömning av månadsavgifterna för taltelefonitjänster från fall till fall tar Kommunikationsverket ställning till skäligheten av prissättningen av de samhällsomfattande tjänsterna i jämförelse med de genomsnittliga nationella månadsavgifterna för telefonitjänster. Om det finns regionala skillnader i de månadsavgifter en operatör för samhällsomfattande tjänster debiterar, ska de i princip vara små. Samtalstjänsterna, som utgörs av lokal-, fjärr- och utrikessamtal samt samtal till andra vanliga nummer, såsom riksomfattande företagsnummer, är i likhet med månadsavgifterna kostnader för samhällsomfattande tjänster av upprepad karaktär. Vad gäller dessa samtal borde en operatör för samhällsomfattande tjänster i princip inte tillämpa olika prissättningsgrunder för olika kundgrupper.

Kommunikationsverket betonar i sin bedömning av samhällsomfattande tjänster en prisjämförelse från fall till fall, prissättningens skälighet ur användarens synvinkel samt teleföretagets utredning om de kostnader som produktionen av produkten orsakar.



31.12.2009

## 5. SAMMANFATTNING

Den totala bedömningen av samhällsomfattande tjänster utgår från de grunder som presenteras i denna promemoria. Den lag som reglerar de samhällsomfattande tjänsterna definierar gränserna för myndighetens överväganden. Kommunikationsverkets uppfattning om utgångspunkten för bedömningen kompletterar lagen och erbjuder fler redskap för utförandet av uppdraget att övervaka samhällsomfattande tjänster. Den uppgift att övervaka prissättningen av samhällsomfattande tjänster i förhållande till andra motsvarande kommunikationstjänster som lagen ålägger Kommunikationsverket spelar en central roll då det gäller att trygga att alla användare har tillgång till samhällsomfattande tjänster på icke-diskriminerande villkor och till ett skäligt pris.

Via åtgärdsbegäran som användarna lämnar blir bedömningen av huruvida prissättningen av desamhällsomfattande tjänsterna är skälig tillgänglig för enskilda användare. Då bedömer Kommunikationsverket skäligheten av prissättningen av de samhällsomfattande tjänsternagenom att jämföra det pris som är föremål för bedömning med detaljpriserna på motsvarande kommunikationstjänster samt vid behov med en utredning som begärs av teleföretaget. Kommunikationsverket tar ställning till kostnaderna för samtalstrafiken utifrån kostnaderna för en genomsnittlig användare, men i bedömningen kan man också beakta särskilda behov hos den som lämnat åtgärdsbegäran.

Helt allmänt kan man konstatera att prissättningen av samhällsomfattande tjänster med hänvisning till användarens intressen är föremål för strängare begränsningar än prissättningen av teleföretagens övriga produkter. En av de grundläggande principerna för övervakningen av samhällsomfattande tjänster är att trygga tillgången på en likvärdig bastjänst på jämförbara villkor.



31.12.2009

BILAGA 1. Processchema över övervakningen av prissättningen av samhällsomfattande tjänster.

